



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Análisis de los referenciales del enfoque diferencial étnico en la política pública de primera infancia en Colombia y sus implicaciones en las prácticas de atención a los pueblos indígenas durante los años 2012 a 2015

Diana Rocio Salavarieta Castro

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales.
Bogotá, Colombia 2017

Análisis de los referenciales del enfoque diferencial étnico en la política pública de primera infancia en Colombia y sus implicaciones en las prácticas de atención a los pueblos indígenas durante los años 2012 a 2015

Diana Rocio Salavarrieta Castro

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Políticas Públicas

Director:
Doctor André-Noël Roth Deubel

Línea de Investigación:
Tesis de Investigación en Análisis de Políticas Públicas

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales.
Bogotá, Colombia 2017

“El pastor Miguel Brun me contó que hace algunos años estuvo con los indios del Chaco paraguayo. Él formaba parte de una misión evangelizadora. Los misioneros visitaron a un cacique que tenía prestigio de muy sabio. El cacique, un gordo quieto y callado, escuchó sin pestañear la propaganda religiosa que le leyeron en lengua de los indios. Cuando la lectura terminó, los misioneros se quedaron esperando.

El cacique se tomó su tiempo. Después, opinó: Eso rasca. Y rasca mucho, y rasca muy bien.

Y sentenció: Pero rasca donde no pica”.

Eduardo Galeano
El libro de los Abrazos

Agradecimientos

A la vida porque me ha dado la posibilidad de conocer y compartir con comunidades de pueblos indígenas en torno a la primera infancia...

A las personas de las comunidades por permitirme conversar y entender otras formas de comprender y vivir el mundo, en el que coexisten infinitas posibilidades...

A mis colegas de trabajo y pares de estudio, por compartir sus experiencias y por las conversaciones interminables de lo que implica la tan anhelada e inalcanzable interculturalidad...

A mi mamá por creer, alentarme, oír y retroalimentar incansablemente este ejercicio de construcción de pensamiento que logré materializar en el presente texto...

A mi director de tesis, por su paciencia y confianza.

A los docentes de la maestría y a la Universidad Nacional de Colombia por aportar significativamente a mi proceso de formación y por inspirar el pensamiento crítico, necesario para analizar el campo de las políticas públicas y lo que estas implican para el país, en términos de los procesos de construcción de paz.

Tabla de Contenido

| | |
|---|-----|
| Resumen | 7 |
| Introducción | 7 |
| 1. Abordaje conceptual y metodológico para el análisis de los referenciales del enfoque diferencial étnico en la política pública de primera infancia | 17 |
| 1.1 El Análisis cognitivo de las políticas públicas | 18 |
| 1.2 Los referenciales de las políticas públicas | 20 |
| 1.3 Los referenciales como configuradores de discursos | 23 |
| 1.4 El análisis cognitivo de las políticas públicas y su abordaje desde la propuesta de Adele Clarke y la Teoría Fundamentada en la posmodernidad..... | 25 |
| 1.5 Ruta metodológica para la realización del análisis | 27 |
| 2. Los referenciales constitutivos del enfoque diferencial étnico | 30 |
| Ilustraciones 1. Mapa de actores claves en la configuración del Enfoque Diferencial Étnico en la PAIPI..... | 31 |
| Ilustraciones 2. Mapa de arenas - mundos o referenciales según actores..... | 32 |
| 2.1 Referenciales globales: discursos en los que emergen posturas éticas y políticas | 32 |
| 2.1.1 Perspectiva de los Derechos Humanos | 33 |
| 2.1.2 La Convención de los Derechos del Niño | 39 |
| 2.1.3 La perspectiva de diversidad..... | 42 |
| 2.2 Referenciales sectoriales, nacionales | 45 |
| 2.2.1 El enfoque diferencial y sus dimensiones como respuesta al reconocimiento de vulneración de los derechos | 50 |
| 2.2.2 El enfoque diferencial étnico | 52 |
| 2.2.3 Movimientos sociales | 56 |
| 2.3 Análisis de la situación de derechos, los referenciales y su materialización | 61 |
| Cuadro Resumen de los Referenciales Sectoriales, Nacionales e intersectoriales | 62 |
| 2.3.1 Situación general de los derechos de los pueblos indígenas | 64 |
| 2.3.2 Análisis de la situación de derechos de la primera infancia según las realizaciones propuestas por la PAIPI | 71 |
| 3. Análisis del proceso de construcción de Rutas Integrales de atención a la primera infancia por parte de pueblos indígenas: la experiencia de la ruta construida por la Confederación Indígena Tayrona | 85 |
| 3.1 Contexto territorial y poblacional del Pueblo Arhuaco..... | 87 |
| 3.2 Construcción de la Ruta Integral de Atención Propia del Pueblo Arhuaco | 88 |
| 3.3 Tensiones epistémicas entre la concepciones institucionales y las abordadas por la Confederación Indígena Tayrona..... | 90 |
| 3.3.1 Concepciones sobre los ciclos de vida..... | 94 |
| 3.3.2 Concepciones sobre la primera infancia y sus implicaciones en la atención institucional..... | 98 |
| 3.3.2.1 Componente pedagógico | 99 |
| 3.3.2.2 Componente de nutrición..... | 101 |
| 3.3.2.3 Componente de Salud | 103 |
| 3.3.2.3 Componente administrativo y operativo..... | 106 |
| 4. Conclusiones y recomendaciones | 108 |
| Bibliografía | 115 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|-----------|
| Tabla 1 Población Indígena de 0 a 5 años según censo 2005 | 65 |
| Tabla 2 Pueblos indígenas por Departamento, Censo 2005 | 66 |
| Tabla 3 Aseguramiento población indígena 2015 | 72 |
| Tabla 4 Bajo peso al nacer 2009-2013..... | 78 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----------|
| Gráfico 1 Pirámide población indígena Censo 2005..... | 67 |
| Gráfico 2 Razón de Mortalidad Materna en Población Indígena, Colombia 2009-2013 | 73 |
| Gráfico 3 Tasa de Mortalidad Neonatal población general y población indígena. Colombia 2009-2013..... | 74 |
| Gráfico 4 Tasa de Mortalidad infantil en población no indígena e indígena. Colombia 2009-2013..... | 75 |
| Gráfico 5 Tasa de mortalidad en menores de 5 años para población indígena. Colombia entre 2009-2013 | 75 |
| Gráfico 6 Número de niños(as) (0-5) en programas de educación inicial (2011-2015)..... | 80 |

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

| | |
|--|-----------|
| Ilustraciones 1 Mapa de actores claves en la configuración del Enfoque Diferencial Étnico en la PAIPI | 31 |
| Ilustraciones 2 Mapa de arenas - mundos o referenciales según actores | 32 |

Resumen

El presente estudio tiene por objeto analizar los referenciales globales, sectoriales, y nacionales, que han configurado el enfoque diferencial étnico en la política pública de primera infancia en Colombia y desde allí, indagar cuál es su relación con respecto a la situación de derechos de los pueblos indígenas. Asimismo, busca abordar el proceso de construcción e implementación de las Rutas Integrales de Atención a la Primera Infancia Propias, haciendo énfasis en la experiencia de la ruta construida por la Confederación Indígena Tayrona (CIT) para el pueblo Arhuaco, con el fin de identificar las tensiones y lecciones aprendidas, que aporten insumos a la construcción de alternativas conjuntas para el logro de atenciones pertinentes, que estén en coherencia con los procesos de pervivencia, fortalecimiento cultural y político de los pueblos indígenas del país.

Palabras Clave: Referenciales de política pública, enfoque diferencial étnico, políticas públicas de primera infancia, políticas públicas y pueblos indígenas.

Abstract

In this study analyze the global, sectoral, and national, reference that have shaped the ethnic differential approach in early childhood public policy in Colombia and from there to investigate their relationship to the rights of indigenous peoples. It seeks to address the process of construction and implementation of the Integral Routes for Early Childhood Care, emphasizing the experience of the Arhuaco people, in order to identify the tensions and lessons learned that contribute inputs to the construction of alternatives in order to achieve the necessary attentions that are consistent with the processes of survival, cultural and political strengthening of the indigenous peoples of the country.

Keywords: reference, public policy, childhood, indigenous peoples, ethnic differential approach.

Introducción

El análisis de las políticas públicas como campo de estudio permite abordar desde diferentes perspectivas epistemológicas y con diversos propósitos, las acciones del Estado frente a situaciones específicas, y consideradas, en su mayoría, socialmente problemáticas, y que por diferentes vías logran posicionarse en la agenda pública. En este sentido, con el presente trabajo de investigación, se busca, desde la perspectiva de análisis cognitivo de las políticas públicas, en general, y en particular, desde los desarrollos propuestos por Pierre Muller, realizar un análisis en torno a los referenciales del enfoque diferencial étnico en las políticas públicas de primera infancia en Colombia y profundizar en el caso particular de la ruta construida por la Confederación Indígena Tayrona (CIT) para el pueblo Arhuaco de los departamentos de Cesar y Magdalena, durante el periodo 2012 a 2015, lo que permitirá, identificar las tensiones y los múltiples posicionamientos discursivos al respecto.

Realizar el análisis desde este enfoque, tiene como objetivo primordial entender que las políticas públicas se configuran a partir de representaciones, entendidas estas, como *“una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir”*, en tanto enfatiza su fundamento en factores de conocimiento y de esta manera *“integra el análisis de lo individual y lo colectivo, lo simbólico y lo material, así como la configuración de formas de pensar y actuar en el marco de estructuras sociales mediadas por relaciones de poder, desde las cuales se constituyen u objetivan visiones del mundo”*¹.

A partir de la anterior premisa y como herramienta conceptual y metodológica complementaria a la propuesta de referenciales de Pierre Muller, se tomaron los conceptos de episteme y discurso desarrollados por Michel Foucault y la

¹ AMAYA, Sandra. *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de ciencias sociales, número 127. Costa Rica: FLACSO, 2002. p. 12, 13

propuesta de análisis de situación propuesta por Adele Clark², los cuales permitieron profundizar en los discursos, las prácticas institucionales y comunitarias en torno a la configuración de los referenciales del enfoque diferencial étnico, identificando a los sujetos, los lugares de enunciación, las formas de relación y negociación, como ejes diferenciales, en torno a la configuración de dicho enfoque.

Así, el interés del presente trabajo fue motivado, en primer lugar, por mi experiencia en el sector público y desde el cual, hace algunos años he acompañando diferentes procesos de atención a niños y niñas de pueblos indígenas y sus familias, lo cual me ha permitido participar en discusiones técnicas sobre el enfoque diferencial étnico y sus implicaciones en las prácticas de atención, desde donde surgen diversas posturas y formas de materializarlo.

En tal sentido, las reflexiones en torno a la incorporación de dicho enfoque en el marco de las políticas públicas de primera infancia, me ha permitido identificar la necesidad de seguir promoviendo acciones diferenciales e interculturales que *“no pueden quedarse en el reconocimiento de la diversidad, si ello no sirve también para transformar las estructuras que las rigen”*³ y de esta manera dar posibles soluciones y respuestas frente a la comprensión de las formas de vida de los pueblos indígenas del país, lo cual sigue constituyéndose como un gran reto para todos los que abordamos estas problemáticas.

Por otro lado se hace necesario mencionar que, a partir del proceso de revisión documental realizado en el marco del presente estudio, identifiqué que son escasas las investigaciones sobre enfoque diferencial, en tanto corresponde a un desarrollo particular de Colombia en los últimos años, con respecto a la incorporación de acciones específicas para la atención o intervención a grupos

² Adele Clark ha realizado aportes en el marco de la teoría fundamentada, pero se distancia de la visión clásica en el sentido que más allá de lograr teoría a partir de los datos, propone realizar análisis situacionales que hagan énfasis en las diferencias más que en las concordancias. Su propuesta, en coherencia con Michel Foucault, busca analizar variaciones (continuidades y discontinuidades), diferencias y silencios en la información.

³ANAYA, S. James. Los pueblos indígenas en el derecho internacional. Trotta Editores. Madrid, 2005.p.22

étnicos en las políticas públicas de carácter social; a diferencia de otros países de América Latina como Perú, Bolivia y Ecuador, que las incluyen en el marco de políticas públicas interculturales⁴. Aquí es importante resaltar que la configuración de dicho enfoque en Colombia, surgió, además del reconocimiento de la diversidad étnica y cultural, de la identificación de las situaciones de vulneración sistemática de los derechos a los grupos étnicos, y dentro de ellos, de los pueblos indígenas, las cuáles han sido dadas a partir de relaciones asimétricas de poder que históricamente los ha puesto en desventaja con respecto a otras poblaciones, además del reconocimiento de las afectaciones por el conflicto armado.

En este orden de ideas, la política de atención integral a la primera infancia, no ajena a estos procesos de configuración y materialización del enfoque diferencial étnico, ha presentado unos desarrollos particulares. Desde 2011 la Estrategia de Atención Integral a la primera Infancia, se lanzó como una apuesta de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia – CIPI⁵, conformada por el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento para la Prosperidad Social, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República, para la atención de los niños y niñas en este ciclo de vida, desde una lógica intersectorial.

Posteriormente la estrategia logró consolidarse como política a través de la Ley 1804 de 2016, en donde se estableció una política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia, mediante la cual se *“representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con la familia y la sociedad, aseguran la protección integral*

⁴ La interculturalidad implica un proyecto político, social, epistémico y ético dirigido a la transformación estructural y socio-histórica, en tanto se da un diálogo respetuoso y una construcción conjunta entre dos o más culturas.

⁵ La Comisión Intersectorial de Primera Infancia - CIPI, se creó con el decreto 4875 de 2011.

y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”⁶.

La política para el desarrollo integral de la primera infancia, es un conjunto de acciones de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar la protección integral⁷ de las niñas y niños en la primera infancia, a través de un trabajo intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula todas las atenciones de los diferentes entornos, de acuerdo con su edad, sexo, contexto territorial y poblacional, a partir de acciones pertinentes.

Para cumplir estos preceptos, se parte de una apuesta que articula diferentes sectores, que desde una lógica poblacional, *“rompe el paradigma sectorial y avanza hacia una construcción conjunta y unificada de línea técnica en los sectores que requieren un trabajo articulado”*. En tal sentido, *“la gestión integral es concebida como la manera intersectorial, concurrente y coordinada en la que los sectores estatales del nivel nacional y local (educación, salud, cultura, bienestar, planeación, familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y las niñas y los niños en primera infancia, a partir de lo que ellas y ellos requieren (...)”⁸.*

En primer lugar, para la implementación de las políticas se propuso que cada departamento y municipio del país elaborara un diagnóstico de la situación de derechos de la primera infancia, así como un reconocimiento de la oferta de servicios, tanto desde el sector público, como del sector privado y la sociedad civil,

⁶En:<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2016/Paginas/Presidente-de-la-Republica-sanciono-Ley-De-Cero-a-Siempre.aspx>

⁷ En el Código de la Infancia y la Adolescencia (artículo 7), recoge la protección integral en cuatro imperativos en relación con los derechos de las niñas y los niños: el reconocimiento de la titularidad, la garantía y el cumplimiento de sus derechos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su pleno restablecimiento cuando han sido vulnerados.

⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA. *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá, octubre de 2013*. Los fundamentos se organizan en tres partes a saber: Contexto que da origen a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia en Colombia, Bases técnicas de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia y, Gestión de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Institucionalidad, Ruta Integral de Atenciones y líneas de acción.

con el fin de ayudar a tener una perspectiva general de la problemática y así poder formular los lineamientos para poner en marcha la Ruta Integral de Atenciones - RIA.

La Ruta Integral de Atenciones, es una herramienta nodal de la política que permite ordenar las atenciones y su entramado de relaciones, a través de las cuales se asegura el logro de las realizaciones para cada niño y niña de la primera infancia. Estas realizaciones hacen referencia a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, haciendo posible su desarrollo integral.

Las atenciones contempladas en la Ruta se identifican en cuatro entornos específicos (el hogar, la institución de salud, el entorno educativo y el espacio público) y a partir de cinco estructurantes: (1) cuidado y crianza, (2) salud, alimentación y nutrición, (3) educación inicial, (4) recreación y (5) ejercicio de la ciudadanía y la participación. De esta manera, las atenciones contribuyen a asegurar el conjunto de condiciones familiares, sociales y comunitarias que favorecen el desarrollo integral de las niñas y los niños durante este periodo.

Teniendo en cuenta estos desarrollos en términos conceptuales y reconociendo que la política se sustenta en el enfoque de derechos humanos y en el diferencial, se planteó, en el marco de la misma, el desarrollo de prácticas o ejercicios particulares con grupos étnicos, para la formulación de las rutas integrales de atención, que indudablemente han buscado afectar los dispositivos del Estado en tanto emergen nuevas estrategias de trabajo desde un marco de reconocimiento de la diversidad humana y lo que esto implica para el país.

Por lo anterior, se creó el grupo de diversidad de la CIPI, que en su inicio se llamó grupo de enfoque diferencial, desde el cual, técnicos o mediadores de diferentes sectores han venido discutiendo sobre los referenciales del enfoque diferencial y otras perspectivas de trabajo, tales como la de diversidad humana y el enfoque de género; también sobre la definición de prácticas en el marco de algunas

atenciones a la primera infancia y el acompañamiento en procesos de gestión de la política desde dicho enfoque.

“La construcción y planteamiento de la política de atención integral a los niños y niñas en primera infancia exigió que se realizaran diferentes procesos para construir, socializar, concertar y discutir los fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia de Cero a Siempre, con los diferentes grupos étnicos del país. Para llevar a cabo este maratónico proceso, se instauró la Mesa Técnica de Enfoque Diferencial en el año 2013, representado por un equipo interdisciplinar de las entidades de la CIPI (...) El equipo se desplazó a lo largo de todo el territorio, trabajó con diferentes comunidades étnicas, a nivel nacional, regional y local; se construyeron diferentes niveles de participación e interlocución, y gracias a recursos de convenios intersectoriales público – privados, se pusieron en marcha procesos y proyectos liderados por las propias comunidades para la construcción de la política y sus respectivas Rutas Integrales de Atenciones”⁹.

Asimismo, se debe mencionar que desde la CIPI se ha acompañado el desarrollo de estudios sobre prácticas de crianza en comunidades de pueblos indígenas, se han publicado textos que incluyen arrullos y cuentos, la audioteca de agua, viento y verdor, entre otras acciones. Adicionalmente, el grupo de diversidad ha trabajado en el fortalecimiento para el desarrollo de capacidades de los referentes de infancia de los departamentos y municipios, relacionadas con la perspectiva de diversidad e interculturalidad en el marco de la atención integral. Hoy se cuenta con un lineamiento que da orientaciones sobre el marco conceptual y estrategias de trabajo en el tema.

Por último y como acción que requiere especial atención por ser el centro del presente análisis, se realizó un trabajo articulado entre las autoridades

⁹ REINBOLD, María, P. *Pensando y construyendo caminos para potencializar el desarrollo infantil. sistematización del proceso de concertación y construcción de la política pública de atención a la primera infancia “estrategia de cero a siempre”* con los grupos étnicos del país. Bogotá, 2015. Trabajo requisito de grado (Especialización acción sin daño). Universidad Nacional de Colombia.

tradicionales, las organizaciones y comunidades de grupos étnicos para la formulación de la Ruta Integral de Atenciones -RIA- que para estos casos se denominó: Rutas Integrales de Atención Propias.

“La RIA propia no es una acción diferente a la de recoger los procesos tradicionales de cuidado y crianza de los grupos étnicos, organizándola por ciclos de vida y entornos. Se trataría entonces de realizar una investigación de pautas de crianza que dé cuenta de todo aquello que le debe pasar a un niño o niña para garantizar su desarrollo integral o buen vivir desde la perspectiva de la comunidad. Dicha perspectiva es lo que se denomina cosmovisión y de ella hacen parte la tradición oral, los saberes, destrezas, las pautas y valores que orientan la crianza de las nuevas generaciones en una comunidad”¹⁰.

A partir de este proceso y como parte de la CIPI, el Ministerio de Salud y Protección Social –MSPS en conjunto con el grupo de diversidad, apoyó técnica y financieramente la construcción de ocho Rutas Integrales de Atención Propias para comunidades de pueblos indígenas¹¹, dentro de ellas la ruta construida por la Confederación Indígena Tayrona- CIT¹² para el pueblo Arhuaco de los departamentos de Cesar y Magdalena, en la cual se centrará el presente análisis.

Para la realización de dicho ejercicio, se contó con la participación de gestores de las comunidades cuyo perfil no necesariamente era el de profesionales, dando el reconocimiento a lideresas y líderes de las comunidades con capacidad de interacción e interlocución con los diferentes actores de su comunidad, con conocimientos en temas de primera infancia, a partir de lo cual se realizaron conversatorios y se recolectó información sobre concepciones y prácticas

¹⁰ Concepción de las RIAs propias desde la Comisión Intersectorial de Primera Infancia. En: Borrador Estrategia de Cero a Siempre, proceso de enfoque diferencial para grupos étnicos. 2014.

¹¹ Pueblo Misak del Resguardo de Guambia (Silvia, Cauca), Pueblo de Los Pastos del Resguardo Gran Cumbal (Cumbal, Nariño), Pueblo Puinave del Resguardo El Paujil (Puerto Inírida, Guainía), y los pueblos Ette Ennaka de Sabanas de San Ángel (Magdalena) y Nasa de Toribío (Cauca).

¹² La Confederación Indígena Tayrona, CIT, es la organización que representa al pueblo Arhuaco, la cual fue creada en 1983.

relacionadas con el desarrollo y cuidado de la primera infancia, los ciclos o momentos del curso de la vida, las atenciones propias para el cuidado de los niños y niñas en la primera infancia y las mujeres gestantes, así como la identificación de los agentes comunitarios claves para el cuidado de la salud de las niñas y los niños, tales como médicos tradicionales, sabedores y parteras.

Teniendo en cuenta los elementos constitutivos de la política, tales como los entornos (el hogar, la institución de salud, el entorno educativo y el espacio público) y los cinco estructurantes (cuidado y la crianza, salud, alimentación y nutrición, educación inicial, recreación, ejercicio de la ciudadanía y la participación), los gestores indagaron por las concepciones y prácticas de las comunidades frente a los mismos e hicieron el reconocimiento de los entornos.

Es importante mencionar que a pesar de hacer un énfasis sobre las concepciones y prácticas de cuidado propias y la identificación de los agentes de las comunidades, claves en el cuidado de la primera infancia, se identificaron las atenciones institucionales que se dan actualmente en los entornos de salud y educación desde donde emergieron los cuestionamientos a cómo estas se implementan, en términos de los procesos administrativos, técnicos y operativos, así como la identificación de las barreras culturales, geográficas y económicas para acceder a ellas y la pertinencia de los contenidos, entre otros elementos.

Si bien este no es un análisis desde el cual se puedan inferir conclusiones para todas las experiencias de atención a la primera infancia de los pueblos indígenas del país, si logra, a partir de un caso particular, centrarse en las tensiones que son recurrentes en los procesos de definición y materialización de acciones diferenciales en la política pública de primera infancia, en lo referente a la construcción de las rutas integrales de atención propias. Asimismo, se debe mencionar en términos del alcance, objetivos y de la estrategia metodológica propuesta, que no se pretende realizar una evaluación, en tanto se busca analizar

los referenciales y marcos epistémicos, a partir de los cuales emergen las tensiones en mención.

De esta manera, con el presente trabajo se busca ofrecer los argumentos suficientes para reconocer que la inclusión del enfoque diferencial étnico en el marco de la política pública de atención integral a la primera infancia, debe ser coherente con los referenciales en los que se sustenta, en directa relación con el logro de las atenciones concertadas y acordes a los contextos socioculturales donde se desarrollan, en relación a las concepciones y prácticas de crianza de las familias y comunidades, en la búsqueda de garantizar los derechos de los niños y niñas y los derechos colectivos de los pueblos indígenas del país.

Lo anterior requiere de construcciones conjuntas entre la institucionalidad y las organizaciones de los pueblos indígenas, en la definición y adecuación de las atenciones, así como en los cambios, por parte de las instituciones, para el logro de las realizaciones de la atención de la primera infancia desde un enfoque diferencial étnico, que aporte al fortalecimiento y pervivencia de los pueblos indígenas.

Acorde a lo ya mencionado y con el ánimo de sustentar la anterior afirmación, en el primer capítulo se abordarán las consideraciones conceptuales y metodológicas que operan como una caja de herramientas, para el análisis de los referenciales. Asimismo, se realizará una aproximación a los conceptos de discurso y episteme, aportados por Michael Foucault, en el marco de la construcción de la realidad social y se describirán los elementos para el análisis de situación, de Adele Clarke y el desarrollo del presente ejercicio.

En el segundo capítulo se analizará, de manera particular, los referenciales que han incidido en la configuración del enfoque diferencial étnico, así como la identificación de la red de actores institucionales y comunitarios que los promueven. A partir de los estructurantes de la política, se presentará un panorama general de la situación de los derechos de la primera infancia de

pueblos indígenas, con lo cual se evidencia las brechas entre los referenciales y los marcos discursivos referentes a la garantía de derechos y la realidad de esta población.

Posterior al abordaje de los referenciales y a su relación con la situación de derechos de la primera infancia, en el tercer capítulo se analizará el proceso de formulación de las Rutas Integrales de Atención Propias con comunidades indígenas y desde la experiencia particular de la ruta construida por el pueblo Arhuaco de los departamentos de Cesar y Magdalena, se identificarán las tensiones, las lecciones aprendidas y los retos para su implementación.

Lo anterior, busca ofrecer insumos a las instituciones, organizaciones y autoridades indígenas en los procesos de definición de acciones diferenciales dirigidas a la primera infancia, las cuales actualmente son escasas en el país y que implican para su proceso de ampliación grandes retos, más aún, si se tienen en cuenta las diferencias entre los pueblos indígenas del país, con respecto a las formas de vida y comprensión del mundo, organización social y política, relacionamiento con el estado y otras poblaciones, entre otros elementos.

1. Abordaje conceptual y metodológico para el análisis de los referenciales del enfoque diferencial étnico en la política pública de primera infancia

En este capítulo, se presentan las consideraciones conceptuales y metodológicas, a partir de las cuales se realizó el análisis de la inclusión del enfoque diferencial étnico en las políticas públicas de primera infancia, y el ejercicio de formulación de las rutas integrales de atención propias, haciendo énfasis en la ruta construida por las Confederación Indígena Tayrona, para el pueblo Arhuaco de los departamentos de Cesar y Magdalena. Para ello, se inicia con una descripción del enfoque cognitivo de las políticas públicas y las dimensiones que configuran los referenciales, desde la perspectiva de Pierre Muller.

Adicionalmente se incluyen algunos conceptos complementarios a la apuesta de Muller, teniendo en cuenta que emergieron del análisis y que suman elementos claves para la comprensión del enfoque en mención. Estos son: los referenciales nacionales, los cuales surgen del proceso de apropiación de los referenciales globales, como se abordará más adelante. De igual manera se generó una red conceptual entre referenciales - discurso y episteme, estos dos últimos conceptos trabajados por Michael Foucault; teniendo en cuenta que los referenciales se configuran desde comprensiones del mundo particulares y se posicionan a partir de discursos, en el marco de las relaciones de saber-poder.

Por último, y con el ánimo de mantener coherencia, se realiza una conexión entre la mirada conceptual y la estrategia metodológica, inspirada por la Adele Clarke y su apuesta por el análisis de situación¹³, que presta especial atención a la apuesta conceptual de Foucault ya que analiza el posicionamiento de actores, lugares de enunciación discursos, variaciones (continuidades y discontinuidades), diferencias

¹³ Aunque la propuesta de análisis de situación de Adele Clarke se inscribe en el marco de la teoría fundamentada y de sus bases conceptuales con el interaccionismo simbólico de Anselm Strauss, presenta diferencias significativas frente a la postura clásica de la misma, teniendo en cuenta que su interés no se centra en lograr teoría a partir de los datos o categorías emergentes como lo propusieron Barney Glaser y Anselm Strauss. A diferencia de estos autores, Adele Clarke se preocupa por analizar las situaciones frente a las interacciones de diversos actores, buscando, a partir de mapas, identificar discursos, tensiones, procesos de negociación de significados, entre otros elementos.

y silencios, entre otros elementos, y que permiten identificar las tensiones en el posicionamiento de unos u otros referenciales.

1.1 El Análisis cognitivo de las políticas públicas

El análisis cognitivo propuesto por Pierre Muller implica preguntarse por el lugar desde donde una sociedad específica construye su relación con el mundo y de qué manera da cuenta de las representaciones a través de las cuales se entiende y se actúa. Para el caso particular del análisis de las políticas, el autor propone *“hacer énfasis en la función cognitiva de la acción pública, dando un valor fundamental al papel de las ideas”*¹⁴.

Bajo esta comprensión *“el referencial implica una dimensión cognitiva articulada a la enunciabilidad de los contenidos de direccionamiento, implementación, evaluación, control y seguimiento de acciones estatales (...), que corresponde a un conjunto de representaciones que se tienen sobre la realidad y desde la cuales se busca explicarla, intervenirla y coproducirla (...). La materialidad de estos saberes se dispone como expedientes articulados a procesos, situaciones, poblaciones y negocios; bases de datos; bancos documentales; archivos; modelos; formas y procedimientos (...). El dispositivo estatal los incorpora de diversas maneras (...)”*¹⁵

En tal sentido, reconocer que una política pública parte de una representación particular de la realidad, implica comprenderla, según lo hace Pierre Muller *“como una imagen de la realidad sobre la que se quiere intervenir”*, postura que al aproximarse a la teoría de las representaciones sociales, logra integrar el análisis de lo individual y lo colectivo, lo simbólico y lo material, la configuración de formas de pensar y actuar en el marco de estructuras sociales mediadas por relaciones de poder desde las cuales se constituyen u objetivan visiones del mundo.

¹⁴ MULLER, Pierre. *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P.113

¹⁵ LOZANO, Alejandro. Referenciales de política pública (Orientaciones generales, trabajo de campo). Sin publicar. Pág. 3

Dichas visiones o mundos simbólicos en tanto epistemes, inciden en las prácticas sociales, por lo cual abordar las políticas públicas desde este lugar posibilita comprender las interacciones sociales en el marco de una situación particular que entra en la agenda pública, e identifica las prácticas de allí derivadas, pues *“la representación, el discurso y la práctica se generan mutuamente”*¹⁶.

El análisis de las representaciones se constituye en una manera particular de enfocar la construcción social de la realidad, tomando en consideración y conjugando, por igual, las dimensiones cognitivas y las dimensiones sociales de la construcción de la realidad, haciendo énfasis en los modos de conocimiento y los procesos simbólicos con relación a las prácticas.

De esta manera, *“una condición inherente en los estudios de las representaciones sociales es la identificación del contexto social en el cual se insertan las personas que las elaboran, buscando detectar la ideología, las normas, los valores de las personas e instituciones y los grupos de pertenencia y referencia (...). El conocimiento se comprende como un fenómeno complejo que generan circunstancias y dinámicas de diversa índole y cuya construcción esta multimediada por relaciones sociales y culturales”*¹⁷, desde donde se construyen sentidos que cobran importancia en los procesos de comunicación, interacción y cohesión social.

Lo anterior implica analizar el papel de los aspectos simbólicos, a través de los cuales las personas e instituciones construyen el mundo, por lo cual se hace necesario *“enfaticar en la centralidad de los factores cognitivos o de las ideas, los procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar tal como se percibe (...) haciendo énfasis*

¹⁶ AMAYA, Sandra. *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de ciencias sociales, número 127. Costa Rica: FLACSO, 2002. p. 12, 13, 14, 15

¹⁷ AMAYA, Sandra. *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de ciencias sociales, número 127. Costa Rica: FLACSO, 2002. Pág. 5

*en la función cognitiva de la acción pública, dado un valor fundamental al papel de las ideas en el su estudio (...)*¹⁸.

1.2 Los referenciales de las políticas públicas

Desde el análisis cognitivo de las políticas públicas, los referenciales se constituyen en los conceptos nodales a través de los cuales se pueden abordar las políticas públicas en tanto *“el referencial corresponde esencialmente a una visión que se tiene del puesto y del papel del sector considerado en la sociedad (...). En cada caso el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos. Se trata de un proyecto cognitivo cuya función será entender lo real, limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real. Por eso, la elaboración del referencial de una política pública corresponde a un nuevo mecanismo: una operación de decodificación de lo real, con el fin de disminuir el carácter opaco del mundo y una operación de recodificación de lo real para definir un programa de acción pública.*

*Como estructura de significación, el referencial de política articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones son evidentes: unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes. Los valores son las representaciones sobre lo que está bien o mal, lo deseable o lo que está por descartar (...). Las normas definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores (...). Los algoritmos son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción, pueden expresarse bajo la forma de si..., entonces (...) y las imágenes que son unos vectores implícitos de valores, de normas y algoritmos. Son unos atajos cognitivos que le dan significación inmediata a lo que se hace”*¹⁹,

¹⁸ MULLER, Pierre. *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P.113

¹⁹ *Ídem*. p. 115, 116, 117

por lo que la selección de uno u otro referencial implica una lucha por el significado, en el marco de unos dispositivos de poder-saber.

El referencial de una política pública puede descomponerse en referencial global que *“está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado (...). El referencial global no constituye una representación perfectamente coherente con el mundo. En efecto, los valores que lo componen son el objeto de conflictos (...). El referencial global no es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales”*²⁰..

De otro lado, los referenciales sectoriales, se constituyen *“en una representación del sector, de la disciplina o de la profesión y los operadores de transacción que corresponden a los algoritmos. Para Muller, estos referenciales constituidos por ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales (...). De la misma manera en la acción política surgen mediadores, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre el referencial global y el sectorial. Este proceso de ajustes y desajustes entre referenciales constituye entonces una dinámica continua de cambio en las políticas públicas”*²¹.

Otros elementos a tener en cuenta son *“los operadores de transacción que corresponden a los algoritmos (...) son ellos los que realizan esta operación de empotramiento en el referencial global que es, por así decirlo, el acto fundador de una política pública. A su vez, los mediadores son actores sociales expertos o especialistas con capacidad para establecer un puente entre dos espacios de*

²⁰ *idem.* p. 118, 120, 121

²¹ ROTH, ANDRÉ-NOËL. (2008, julio-diciembre). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*. Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

acción y de producción de sentido específicos: lo global y lo sectorial. Como ya se ha visto, estos dos espacios se definen a partir de horizontes y temporalidades diferentes, lo que cambia la relación que mantienen con el tiempo y el espacio. Los mediadores son entonces, los agentes que van a encarnar la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial, por ello son los mediadores del cambio (...)

El referencial no constituye, entonces, sólo un sencillo recurso que los grupos en competición pueden manipular como quieren. Las ideas, las creencias, las visiones del mundo no tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales. Esto significa que un actor no podrá construir cualquier sistema de creencias en función de sus necesidades estratégicas, porque las creencias son el resultado de un procesos complejo entre el lugar de un grupo en la división del trabajo, y la identidad construida a partir de este lugar.

El proceso de construcción de un referencial, es a la vez la ocasión de una toma de palabra (producción de significado) y de una toma de poder (estructuración de un campo de fuerzas). Se observa entonces, una relación circular entre el proceso de construcción de la significación y el proceso de toma de poder: es porque define el nuevo referencial que un actor puede tomar el liderazgo del sector afirmando así su hegemonía, pero, al mismo tiempo, es porque este actor afirma su hegemonía que el referencial se vuelve, poco a poco la nueva norma (...). El referencial de una política no son solamente unas ideas sino unas ideas en acción”²².

Teniendo en cuenta estos elementos conceptuales propuestos por Muller y considerando el análisis particular de la inclusión del enfoque diferencial étnico en el marco de la política pública de primera infancia en Colombia, se propone incluir como elemento de análisis, el concepto de referenciales nacionales, que incluye

²² MULLER, Pierre. *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. p.121, 122

los referenciales intersectoriales y de los movimientos sociales que han incidido para la configuración del enfoque diferencial étnico.

En este sentido, los referenciales nacionales se configuran a partir del ejercicio de apropiación y ajuste de los referenciales globales por parte de las instituciones del Estado y los promovidos por la movimientos sociales, en el marco de la definición de políticas públicas, dándole una nueva asignación de sentido, como el caso del enfoque diferencial étnico, que si bien deviene de referenciales globales tales como la perspectiva de derechos humanos y la de la perspectiva de diversidad humana, se sustenta para el caso colombiano en el reconocimiento de las afectaciones del conflicto armado y de la violación sistemática de los derechos a los grupos étnicos, frente a lo cual, todos los sectores responsables de políticas sociales, deben realizar acciones diferenciales articuladas y concertadas con las organizaciones y comunidades de los grupos étnicos, desde donde también emergen posturas frente al enfoque.

Asimismo, los referenciales nacionales como concepto emergente, permitieron abordar para el tema de análisis en particular, la apuesta intersectorial de la política de primera infancia, que desde una mirada poblacional más allá de una mirada sectorial, pone a los niños y las niñas en el centro, identificando las atenciones dadas en los diferentes entornos y definiendo la responsabilidad de los actores y sectores para la garantía de sus derechos, así como las intersecciones entre uno y otro, para tal fin, más allá de la mirada sectorial.

Por último, se debe mencionar que los referenciales nacionales para este caso, también tienen que ver con los posicionamientos de los movimientos sociales, particularmente los promovidos por el movimiento indígena en la lucha por su reconocimiento.

1.3 Los referenciales como configuradores de discursos

Comprendiendo que, *“la dimensión cognitiva corresponde a un conjunto de representaciones que se tienen sobre la realidad y desde la cuales se busca*

*explicarla, intervenirla y coproducirla (...)*²³ surge en el marco de este análisis, la necesidad de crear una red entre el concepto de referencial explicado anteriormente y los conceptos de episteme y discurso propuesto por Michel Foucault, en tanto que los referenciales se expresan a partir del discurso como realidad material, oral o escrita y dan cuenta de una forma de pensamiento. Es así como se debe reconocer que los discursos tienen una existencia transitoria y carecen de neutralidad, lo que explica que un referencial, en la configuración de una política pública, sea cambiante.

En tal sentido, se hace necesario aclarar que *“Foucault parte de concepción de episteme como totalidad cultural (...) En los textos dedicados al estudio de la cultura, el término episteme aparece como sinónimo de saber: saber teórico, saber práctico, en un lugar y un tiempo determinado (...). Describir la episteme es entonces, describir la región intermedia entre los códigos fundamentales de una cultura: los que rigen su lenguaje sus discursos, sus esquemas perceptivos, sus intercambios, sus técnicas, sus valores, la jerarquía de sus prácticas (...) que explican estas formas del orden y que se expresan a través de discursos y prácticas”*²⁴.

Por lo anterior, *“el posicionamiento de un discurso implica luchas, victorias, heridas, dominaciones y servidumbres en donde, la producción del discurso es dominada, controlada y redistribuida por un cierto número de procedimientos, dentro de ellos los procedimientos de exclusión dados desde la prohibición (lo que se debe y no se debe enunciar), la invalidez del discurso desde lo que se considera ‘razonable’ y la oposición entre verdadero y falso (...)*²⁵.

Para Foucault, los discursos dan cuenta de la episteme que los configura y mediante las cuales los sujetos representan el mundo y constituyen

²³ LOZANO, Alejandro. Referenciales de política pública (Orientaciones generales, trabajo de campo). Sin publicar. p. 86

²⁴ CASTRO, Edgardo. *El vocabulario de Michael Foucault, un recorrido alfabético por sus temas y conceptos*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. p.145

²⁵ FOUCAULT, Michael. *El orden del discurso*. México: Tusquets, 2013. pág.12

subjetividades. *“En tal sentido, los discursos son dominios prácticos que se encuentran limitados por sus reglas de formación y por sus condiciones de existencia.”*²⁶.

Para aproximarse al estudio del discurso desde esta perspectiva, se hace necesario identificar la relación existente entre saber, poder y subjetividad y en general abordar lo que le permite circular para ser visible y legítimo a un discurso, poniéndolo en un lugar de privilegio frente a otros que pueden o no ser penados o invisibilizados en el marco de los regímenes de existencia.

Por lo anterior, la cuestión del enfoque diferencial étnico, será abordado desde el reconocimiento de los componentes del referencial, la identificación de las redes de actores y el análisis de la gestión pública como lo propone Muller, así como el análisis del enfoque como objeto discursivo que, a manera de una superficie de emergencia, está compuesto por diferentes elementos, lo que obliga a tener claridad sobre los límites entre unos y otros, el lugar de los sujetos, la identificación de las tensiones y todas las implicaciones de las prácticas que lo constituyen.

Con lo anterior la propuesta de Adele Clarke aportó metodológicamente a cómo realizar la aproximación en el marco de los referenciales y el discurso dentro del estudio particular, por lo cual se constituye en una pieza fundamental para los abordajes del enfoque diferencial étnico en el marco de la política pública de primera infancia.

1.4 El análisis cognitivo de las políticas públicas y su abordaje desde la propuesta de Adele Clarke y la Teoría Fundamentada en la posmodernidad

²⁶ CASTILLO, Juan, C. *El Estado-Nación pluriétnico y multicultural colombiano: la lucha por el territorio en la reimaginación de La nación y la reivindicación de la identidad étnica de negros e indígenas*. Madrid 2006. Trabajo de Grado (Doctorado en Estudios Iberoamericanos). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de ciencias políticas y sociología. p. 66

A partir del marco conceptual, la estrategia metodológica se ubica en una investigación cualitativa, específicamente en la teoría fundamentada en los desarrollos propuestos por Adele Clarke, quien a diferencia de la postura clásica de Glaser y Strauss, que la definieron como una metodología para desarrollar teoría a partir de categorías emergentes; propone hacer “*análisis de situación*” que haga énfasis en las diferencias más que en las concordancias (lo que sí hace la teoría fundamentada tradicional), a través de: mapas circunstanciales, mapas de mundos/arenas sociales, que permiten hacer análisis complementarios a la teoría fundamentada tradicional, con enfoques alternativos tanto para la recopilación de datos como para el análisis e interpretación. Asimismo Clarke, recoge la propuesta de Juliet Corbin y Anselm Strauss quien posterior al trabajo con Glaser, reflexiona de manera particular sobre las técnicas y procedimientos de la teoría fundamentada desde una postura más flexible.

En tal sentido, Adele Clarke, propone una teoría fundamentada en la posmodernidad o posestructuralismo, retomando el concepto de discurso de Michel Foucault para analizar variaciones (continuidades y discontinuidades), diferencias y silencios en la información. A partir ello, propone la construcción de mapas como ejercicios analíticos, los cuales se centran en identificar los elementos claves, materialidades, discursos, estructuras y condiciones que caracterizan la situación de la investigación, convirtiéndola en unidad de análisis que exige la comprensión de sus elementos y sus relaciones como objetivo primordial.

Así, “el análisis situacional posibilita dar cuenta de los materiales discursivos narrativos, visuales e históricos existentes. Aumenta la capacidad de hacer estudios incisivos de las diferencias de perspectiva, de situaciones de acción y de posición altamente complejas, de los discursos heterogéneos (...) y de los saberes situados y producidos por ella (...). Se busca en este sentido, trabajar con enfoques que pueden simultáneamente abordar la voz y el discurso, los textos y las consecuentes materialidades y simbolismos de lo no humano, la dinámica del

cambio histórico y, por último, pero no menos importante, el poder en sus aspectos más sólidos y formas fluidas"²⁷.

El análisis situacional²⁸ tiene una infraestructura conceptual radicalmente distinta o una metáfora orientadora del concepto de "proceso social básico" centrado en la acción que subyace a la teoría tradicional fundamentada. En el análisis situacional, que se sustituye por el marco de "mundos / arenas / negociaciones sociales" centrado en la propuesta de Strauss, ofrece enfoques cartográficos principales:

1. Mapas situacionales que exponen los principales actores involucrados en la situación de análisis.

2. Mapas de mundos / arenas sociales que establecen los actores colectivos, elementos claves no humanos y el (los) campo (s) de compromiso y discurso en el cual participan en las negociaciones en curso e interpretaciones a nivel meso de la situación.

*"Una arena social es concebida como un teatro de acciones conjuntas, coordinadas y concertadas, y por lo tanto teatro de competiciones, de conflictos y de controversias, donde los individuos y los colectivos se encuentran alrededor de cuestiones compartidas, arreglan situaciones problemáticas, elaboran programas de acciones, se enfrentan en estrategias de interés, se comprometen en transacciones de todo tipo."*²⁹.

1.5 Ruta metodológica para la realización del análisis

Para el desarrollo de la ruta metodológica se inició con la construcción del mapa situacional en el cual se identificaron los actores institucionales y comunitarios

²⁷ CLARKE, Adele. *Situation Analysis of: Grounded Theory After the Postmodern Turn* (Thousand Oaks), CA: Sage, 2005. Pág. 7

²⁸ Idem. pág. 18

²⁹ Strauss A. "Une perspective en termes de monde social", en *La Trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992. p. 269-270.

claves, los mediadores de las instituciones y los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, articulado a categorías iniciales que daban cuenta de los referenciales y los discursos enunciados por cada uno de ellos. Así mismo, se analizaron los textos en los que se hacía referencia al enfoque diferencial étnico en la política pública de primera infancia, a partir de lo cual se construyó un *corpus* documental.

Posteriormente se realizaron grupos focales³⁰ y entrevistas³¹ con funcionarios públicos, agentes educativos, y promotores de salud, así como con autoridades y líderes indígenas, para poder abordar el proceso de construcción de rutas integrales de atención propias e indagar por los referenciales y discursos en torno al enfoque diferencial étnico. Con esto, se hizo la transcripción, sistematización y categorización de la información a partir del método de *categorización inductiva*, que posibilita la organización de la información en matrices de análisis según sujetos, temas y posicionamientos. De tal manera, se realizó la construcción del *mapa de arenas mundos*, desde el cual se ubicaron las tensiones y los procesos de negociación entre los diferentes actores.

Para este momento fue necesario comprender que *“la construcción de sentido a partir de datos cualitativos implica un ejercicio de inmersión progresiva en la información escrita, la cual comienza con el fraccionamiento del universo de análisis en subconjunto de datos ordenados por temas, para luego recomponerlo inductivamente en categorías culturales (...). El proceso comprende entonces dos niveles. El primero corresponde a la fase de codificación o categorización y da lugar al análisis descriptivo de los resultados (...). La categorización se inicia*

³⁰ El grupo focal es una técnica de investigación social que permite realizar exploración sobre la percepción, representaciones sociales e imaginarios de los participantes frente a un tema determinado, a partir de una entrevista colectiva mediada por un moderador. El desarrollo de un grupo focal se orienta desde una guía de preguntas diseñada previamente por los investigadores, de acuerdo a los objetivos planteados. El número de los participantes no debe ser mayor a 15 personas. Ver en: RODRÍGUEZ, Gregorio; GIL Javier; GARCÍA, Eduardo. *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones Algibe. Barcelona. 1998. Pág. 167

³¹ La entrevista estructurada es una técnica conversacional de investigación social en la que una persona (entrevistador) solicita información a otros (entrevistados), para obtener datos sobre un problema determinado, a partir de unas guías establecidas. Ver en: RODRÍGUEZ, Gregorio; GIL Javier; GARCÍA, Eduardo. *Metodología de la investigación cualitativa*. Ediciones Algibe. Barcelona. 1998. Pág. 169

definiendo la unidad de análisis a partir de la cual descomponer la información (...), esto puede requerir llegar al detalle, elegir como unidad palabras por separado o seleccionar expresiones con proposiciones referidas a los temas del estudio, dado que esta unidad no puede perder de vista el contenido original. El segundo nivel corresponde a la etapa de interpretación de los datos cualitativos”³².

³² BONILLA, Elsy; RODRIGUEZ, Penélope. *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Ediciones Uniandes; Bogotá. Pág. 134

2. Los referenciales constitutivos del enfoque diferencial étnico

Según Pierre Muller son tres los elementos claves para el análisis de las políticas públicas: “1) *el problema de la racionalidad de los actores*, 2) *el papel de la administración pública* y 3) *las redes de actores*. Sobre el primer punto, Muller señala la *incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión (...)* En el segundo punto, Muller se fundamenta sobre lo que llama (...)*el medio decisional central*. Este medio decisional está configurado por *círculos de decisión (...)* Finalmente, el tercer punto, se centra en mostrar cómo las redes de actores se constituyen en “*redes de políticas públicas*”³³.

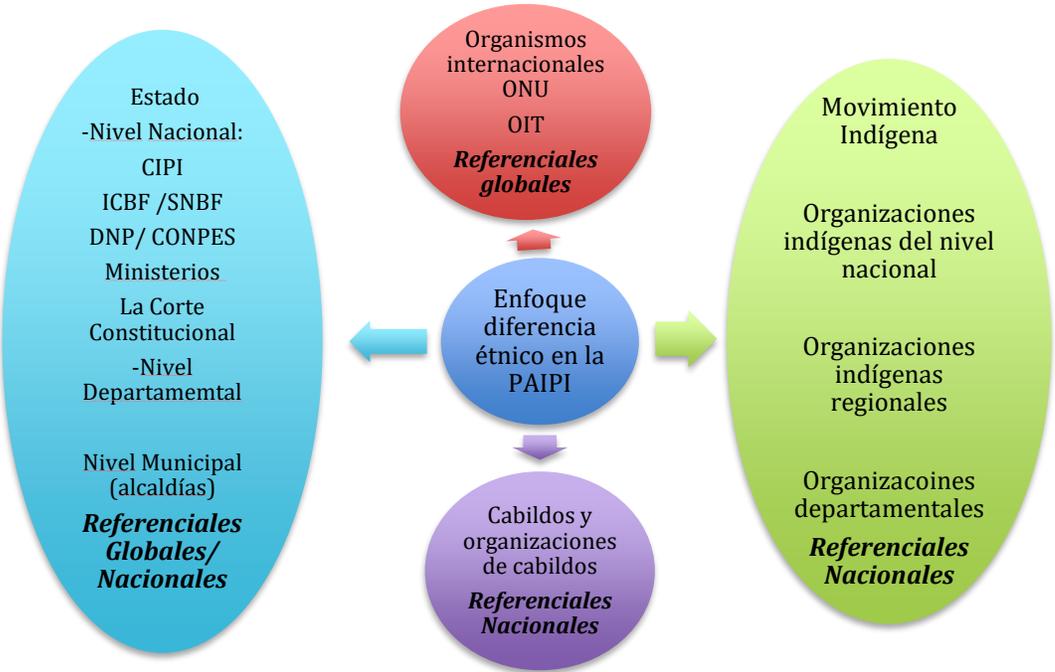
En cuanto al problema de la racionalidad de los actores en torno al enfoque diferencial étnico, se hace necesario analizar el lugar desde dónde se han producido los enunciados nodales, así como desde los cuales se fundamenta. De acuerdo a lo anterior, se deben abordar las imágenes que permean la acción pública diferenciada para el caso de grupos étnicos en el marco de la política pública de atención a la primera infancia, analizar las redes de actores, la comprensión sobre el rol de la administración pública y, vista como una superficie de emergencia, identificar sus componentes, racionalidades y tensiones, entre otros elementos.

Asimismo y tras la búsqueda de analizar la relación de los referenciales con respecto a la materialización de las imágenes que promueven, en el marco de las políticas públicas; se hizo necesario para este caso tomar datos cuantitativos para abordar la situación de los derechos de los pueblos indígenas en Colombia, y particularmente, la de los niños y niñas de la primera infancia. Si bien este es un estudio de corte cualitativo, el análisis de algunos indicadores, en contraste con el análisis de los referenciales, permitió ver la coherencia o no, entre lo que se enuncia y promueve y lo que ocurre en términos de la garantía de los derechos.

³³ ROTH, André-Noël. (2008, julio-diciembre). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. p. 85

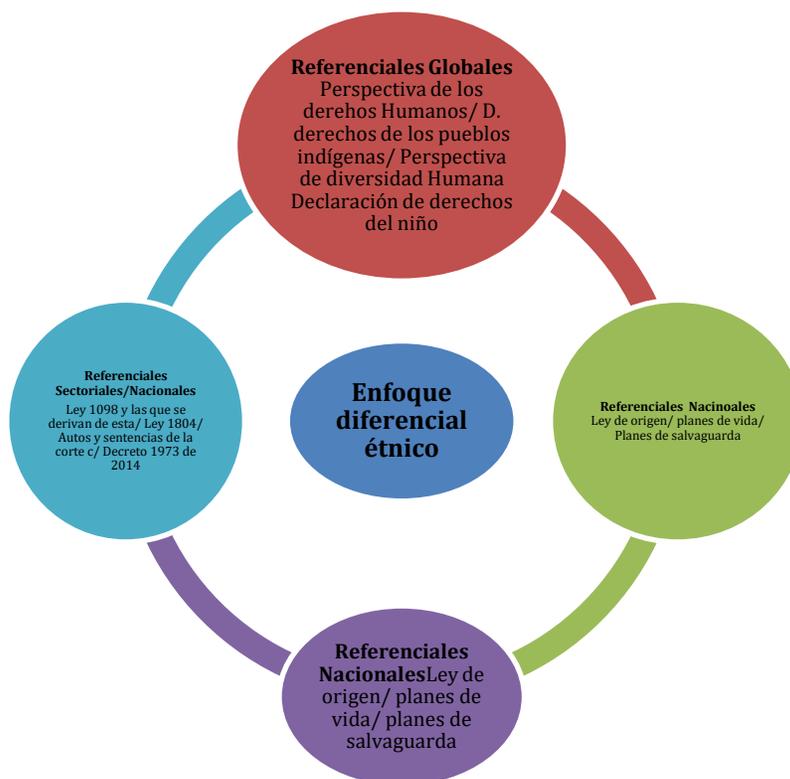
Partiendo de la identificación de los lugares de enunciación para la configuración del enfoque diferencial étnico en el marco de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) y acudiendo a la caja de herramientas propuesta por Adele Clarke, se expondrá a continuación el mapa situacional en el que se ubican los actores claves y, frente a los mismos en el mapa de arenas - mundo, la identificación de los referenciales que cada uno promueve en la comprensión del enfoque diferencial étnico, para posteriormente hacer un abordaje de cada uno de ellos.

Ilustraciones 1. Mapa de actores claves en la configuración del Enfoque Diferencial Étnico en la PAIPI



Fuente: Elaboración propia

Ilustraciones 2. Mapa de arenas - mundos o referenciales según actores



Fuente: Elaboración propia

2.1 Referenciales globales: discursos en los que emergen posturas éticas y políticas

Los referenciales globales son “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales(...)”³⁴ y desde los cuales se posicionan temas en la agenda pública, siendo determinantes para la acción. Dichos referenciales pueden ser abordados como objetos discursivos por lo que se hace necesario profundizar en los que han sido determinantes para la configuración del enfoque diferencial étnico, en la formulación de la política pública de primera infancia tales como: (i) perspectiva de los Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (ii) la Convención de los Derechos del Niño y (iii) la perspectiva de diversidad.

³⁴ Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia

2.1.1 Perspectiva de los Derechos Humanos

La Política de Atención Integral a la Primera Infancia se configura a partir de referenciales u objetos discursivos, dentro de los cuales, la perspectiva de derechos humanos que como referencial global es determinante en el marco de la acción institucional. En este sentido, *“la política para el desarrollo integral de la primera infancia, es un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños en 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 se debe asegurar a cada niña y a cada niño, de acuerdo con su edad, sexo y condición en el marco de la protección integral”*³⁵

Como referencial global, la perspectiva de derechos se sustenta en valores, reglas morales y éticas asumidas como “universales” y que por su nivel de legitimidad, en términos de la relación saber - poder, no admiten ninguna disposición o interpretación intercultural, que vaya en contradicción a las mismas. Así, desde el régimen de existencia que posibilita a un discurso posicionarse y hacerse visible frente a otros, la perspectiva de derechos humanos visibiliza a las niñas, los niños y los adolescentes en tanto reconoce su carácter especial, como se menciona a continuación: *“la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”*³⁶ y que *“todos los niños, nacidos dentro o fuera del matrimonio, tienen derecho a igual protección social”*³⁷.

De la misma manera el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Ley 74 de 1968 y ratificado por Colombia el 28 de

³⁵ En el Código de la Infancia y la Adolescencia (artículo 7), recoge la protección integral en cuatro imperativos en relación con los derechos de las niñas y los niños: el reconocimiento de la titularidad, la garantía y el cumplimiento de sus derechos, la prevención de su amenaza o vulneración, y su pleno restablecimiento cuando han sido vulnerados.

³⁶ Organización de las Naciones Unidas. *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Numeral 2º del artículo 25. P.28 Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>.

³⁷ *Ibid.* P. 29

octubre de 1969, establece en el artículo 24, que todos los niños *“tienen derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor[es] requieren”*.

Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada por Colombia en 1973, en su artículo 19 señala que *“todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y el Estado”*³⁸, aspecto que es ratificado por el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual fue ratificado por Colombia en 1997.

Otros referenciales globales para la configuración de las políticas públicas en mención y que hacen parte de la perspectiva de derechos humanos, son el Estatuto de la Corte Penal Internacional,³⁹ adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de julio de 1998 y ratificado por Colombia el 5 de agosto de 2002, el cual aborda el carácter especial de protección en situaciones bajo responsabilidad del Estado y otras medidas diferenciales que por parte de la Corte Constitucional se tomaron frente a casos que involucran a personas menores de 18 años. Dicho Estatuto es complementado por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño a través del cual se especifica la prohibición total a los grupos armados, legales e ilegales, para reclutar personas con menos de dieciocho años.

Otro instrumento es el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁰ relacionado con las peores formas de trabajo infantil, aprobado en

³⁸ Organización de los estados Americanos. *Convención Americana sobre los derechos Humanos*. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

³⁹ Corte Penal Internacional. Estatuto de la corte penal internacional. Disponible en: <http://www.dipublico.org/3592/estatuto-de-la-corte-penal-internacional-de-17-de-julio-de-1998/>

⁴⁰ Organización Internacional del Trabajo. *Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C182

Colombia por la Ley 704 de 2001, el cual busca prohibir y eliminar todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso y obligatorio.

De otro lado, y en cuanto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas particularmente se encuentran la Convención de la UNESCO contra la discriminación en la enseñanza (1948), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), así como el Convenio 169 de la OIT de 1989.

El Convenio No 169 de la OIT es definido como el instrumento internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas y tribales, que reconoce las *“condiciones sociales, culturales y económicas de los pueblos indígenas y el hecho de encontrarse regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o por una legislación especial, y la circunstancia de descender de poblaciones que habitan el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Agrega también que la conciencia de la identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental a la hora de determinar los grupos a los cuales se les aplica este convenio”*⁴¹.

A partir de lo enunciado es fundamental tener en cuenta que el Convenio 169 otorgó la denominación de *Pueblos Indígenas*, lo cual reafirmó la diferencia con respecto a otras poblaciones y les otorgó ciertos atributos particulares, dentro de los cuales está el reconocimiento de derechos individuales y colectivos.

⁴¹ GAETE, URIBE, Lucia. *“El Convenio 169. Un análisis de sus categorías problemáticas a la luz de su historia normativa”* Revista Luz et Praxis, Año 18, No 2, 2012, pp. 77 - 124 ISSN 0717 - 2877 Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Pág. 80, 81, 82, 109

Para el caso particular de los niños y niñas, el Convenio 169 hace mención, en el artículo 28, a que *“siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo al que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo”*. Asimismo, el artículo 29 dice: *“un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional”*⁴².

La declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas de 2007 con relación a la protección de las niñas y los niños, especifica que *“la protección de la niñez indígena en situaciones de vulneración, por exposición a formas de trabajo peligrosas y lesivas para el desarrollo integral y armónico de sus vidas. Es importante el llamado que hace a los Estados para que la toma de decisiones relativas al trabajo, se hagan mediante la consulta y la participación directa de los integrantes de los pueblos indígenas y la visibilización particular de su niñez”*⁴³.

Así, el Convenio 169 de la OIT y la declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas de 2007, forman parte de un *corpus* normativo denominado Derechos de los Pueblos Indígenas, integrante de la rama más amplia de los derechos humanos, con normas, principios y órganos temáticos propios. Tales instrumentos abarcan desde la necesidad de especificación de los derechos humanos universales, hasta el reconocimiento de derechos específicos de naturaleza individual y colectiva. Se trata entonces de instrumentos internacionales que no se encuentran aislados, sino que responden a un consenso internacional sobre la materia, debiendo ser interpretados a la luz de dichos

⁴² OIT. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989. En: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

⁴³ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Recomendaciones para la garantía de los derechos de la niñez indígena en Colombia*. ICBF. Bogotá. p. 23

estándares.

Teniendo en cuenta lo anterior y al hacer el análisis de los referenciales globales descritos, se identificó que los valores que promueven estos instrumentos normativos se basan en la dignidad y la igualdad humana, por lo cual constituyen la imagen de ciudadanos poseedores de derechos, sin ser discriminados por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento o cualquier otra condición.

“En suma el principio de igualdad permite: 1). que se reclame al Estado el otorgamiento de todas las personas de un trato con igual consideración y respeto. 2). Que en las órbitas de importancia pública se establezcan normas que prohíban la discriminación y 3). Que se adopten acciones que permitan, a través de medidas de discriminación inversa, la disminución de las diferencias económicas y sociales en el seno de la sociedad. Generalmente al estado se le reclama el establecimiento de medidas legislativas que prohíban tratamientos discriminatorios que vulneren la igual dignidad (...). De igual manera, se reclama la adopción de medidas redistributivas que garanticen a las personas más pobres el acceso de los bienes y oportunidades mínimas requeridas para alcanzar una vida acorde a su dignidad”⁴⁴.

En estos términos, con los procesos de universalización, generalización y especificación de los derechos en su configuración histórica, se reconoce la igualdad ante la ley y la igualdad formal de todas las personas y una igualdad material frente a la garantía de estos derechos, en tanto que *“la igualdad es la virtud ética y política que exige tratar a todos los seres humanos con el mínimo*

⁴⁴ Op. Cit. p. 59

racero por ser a la vez portadores de la misma dignidad eminente y titulares de los mismos derechos fundamentales”⁴⁵.

Dichos instrumentos, además de los principios de dignidad e igualdad, hacen el llamado a posibles formas de vulneraciones de los derechos, frente a lo cual el Estado debe realizar acciones en términos de restablecimiento de los mismos. En tal sentido, *“hay tres formas de entender la vulneración, primero en términos individuales, como una situación particular en donde no se analiza la situación del grupo al que pertenece la persona, en tal sentido es una vulneración de un sujeto aislado visto como débil o frágil, que se debe superar y “normalizarse”.*

De otro lado, *la vulneración puede ser vista desde las situaciones de grupos (...) se tiene en cuenta que hay sociedades inequitativas, racistas, clasistas y patriarcales que excluyen a segmentos de la población (...) y en las que están presentes formas de discriminación, por lo cual se debe hacer énfasis en la igualdad material y el reconocimiento de la diferencia. La tercera es la vulneración es la de las identidades, que requiere de cierto manejo, es decir, acompañadas del análisis de la situaciones en términos de la garantía de sus derechos, más allá de las identidades étnicas se identifican los rasgos o esas características que comparte un grupo, que generan discriminaciones (...) para generar acciones de política pública que garanticen los derechos humanos”⁴⁶.*

Para el caso de análisis particular, se debe hacer mención a que en Colombia se han reconocido situaciones sistemáticas de vulneración de derechos a las comunidades y pueblos indígenas, lo cual se ha constituido en un elemento clave para la configuración del enfoque diferencial étnico, el cual *“busca la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica. Además de*

⁴⁵ HUERTAS; O, BARACALDO, D.A.; CELIS, E; PINZÓN S.M; PEÑA, J.E. *El principio de Igualdad y no discriminación a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá. 2008. p.8

⁴⁶ Entrevista realizada al abogado Diego Otero, en el marco de la investigación. Noviembre de 2016

*la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos (...)*⁴⁷.

Lo anterior pone de manifiesto que para el caso colombiano, la perspectiva de los Derechos Humanos si bien ha permitido avances en cuanto a la igualdad formal en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, no logra trascender frente a los algoritmos que promueve, en términos del logro, acciones concretas que posibiliten la igualdad material, esto deja ver que las brechas existentes entre lo que promueven los referenciales y lo que ocurre en realidad, frente a la situación de sus derechos, las cuales aún son bastante amplias.

2.1.2 La Convención de los Derechos del Niño

En materia de garantía de los derechos, y particularmente, de los derechos de los niños y las niñas, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, se constituye en un referencial global de gran importancia, el cual incide en la configuración de las políticas públicas de primera infancia, infancia y adolescencia, ya que contienen todas las dimensiones para la garantía de los derechos considerando elementos fundamentales como: el interés superior del niño, el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo y el derecho a la opinión. Igualmente plantean postulados éticos y filosóficos que los Estados, la sociedad civil y las familias deben asumir.

“La Convención de los derechos de los niños, constituye un hito en la historia de la humanidad ya que abre las puertas para un nuevo derecho, para una nueva reformulación del pacto social, en donde todos los niños, niñas y adolescentes sean sujetos activos de ese nuevo pacto (...) Transforma necesidades en

⁴⁷ MONTEALEGRE, Diana. *Enfoques diferenciales de género y etnia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2011. P.34

*derechos, colocando en primer plano el problema de la exigibilidad, no sólo jurídica sino también político – social de los derechos. La misma tiene en cuenta las diferentes realidades culturales, sociales, económicas y políticas de cada Estado, de forma tal que cada país escoja sus propios medios para aplicar los derechos comunes a todos (...)*⁴⁸.

En tal sentido, la convención promueve un giro frente a la concepción de la infancia y, en términos poblacionales, posiciona y visibiliza el tema de la niñez en la agenda pública como prioritario, lo cual indiscutiblemente ha incidido en las políticas públicas de manera diferenciada. Por lo anterior, *“las niñas y niños comienzan a ser reconocidos como sujetos sociales y ciudadanos con derechos en contextos democráticos; así mismo, asigna a la sociedad y al Estado el papel de garantes y responsables de la vigencia de dicha condición. En ese marco, el desarrollo aparece como uno de los derechos universales de los niños y las niñas, convirtiéndolo en un bien al cual todos deben tener acceso, independientemente de su condición personal o familiar*⁴⁹”.

Otro elemento a tener en cuenta, es que la Convención de los Derechos del Niño ampara el desarrollo integral a partir del acceso a oportunidades y garantía de derechos, lo cual se ve reflejado en los artículos 24 al 31. *“El Estado colombiano ha promovido en décadas anteriores planes y programas de carácter nacional para el desarrollo de la primera infancia, y el asunto ha sido incorporado en los últimos planes nacionales de desarrollo así como en numerosos documentos de política pública, económica y social. Infortunadamente, las llamadas políticas de ajuste, la crisis económica y la agudización del conflicto armado han afectado el curso de la política pública de infancia en el país, impidiendo su fortalecimiento y disminuyendo su impacto*⁵⁰”.

⁴⁸ TORRADO, María, M. REYES, María, E. DURAN, Ernesto. *Bases para la formulación de un plan nacional para el desarrollo de la primera infancia*. En: Revista Infancia, adolescencia y familia. Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Infancia. Bogotá. vol. 1, número 1, (2006).Pp.15-21. ISSB 1900-8201

⁴⁹ *Idem*. p.14

⁵⁰ *Idem*. p.15

Para el caso de los derechos de la niñez indígena, en la Convención se hace visible, en el artículo 30, que *“en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o emplear su propio idioma”*⁵¹.

*“Los garantes de los derechos y portadores de obligaciones con respecto a la niñez y adolescencia indígena son principalmente el Estado colombiano y también las autoridades indígenas. Esto introduce el análisis sobre el encuentro y las tensiones entre la visión desde los derechos del Estado y la agenda internacional y la visión indígena sobre sus niñas, niños y adolescentes”*⁵².

En términos de seguimiento a las acciones para garantizar los derechos de los niños y las niñas, la Convención cuenta con un comité que hace seguimiento a las acciones que adelantan los Estados, y a las que se han comprometido. En este marco, se realizó la Observación General N° 11 en donde dicho Comité hace referencia en particular a los niños indígenas y sus derechos, teniendo como objetivo principal orientar a los Estados en estas disposiciones. A lo largo de 80 numerales, dicha observación expone de manera detallada los desarrollos jurídicos en materia de niñez indígena, relacionando su contenido tanto con los artículos de la propia Convención, como con otros tratados, convenios y declaraciones internacionales que integran el marco normativo para la garantía de sus derechos.

De esta manera, el comité hace mención a que las evidencias muestran cómo los niños indígenas afrontan considerables dificultades para ejercer sus derechos y, en consecuencia, abordan recomendaciones específicas a ese respecto en

⁵¹ ONU. *Convención de los derechos del niño*. En: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobreloderechos.pdf>

⁵² INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Recomendaciones para la garantía de los derechos de la niñez indígena en Colombia*. ICBF. Bogotá. p. 33

sus observaciones. Igualmente reconoce que en contra de lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención, los niños indígenas continúan siendo objeto de graves discriminaciones en una serie de ámbitos, en particular en el acceso a la atención en salud y a la educación.

2.1.3 La perspectiva de diversidad

En la declaración universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, en el artículo 1, reconoce que *“la cultura adquiere formas diversas a través del tiempo y del espacio. Esta diversidad se manifiesta en la originalidad y la pluralidad de las identidades que caracterizan a los grupos y las sociedades que componen la humanidad. Fuente de intercambios, de innovación y de creatividad, la diversidad cultural es tan necesaria para el género humano como la diversidad biológica para los organismos vivos. En este sentido, constituye el patrimonio común de la humanidad y debe ser reconocida y consolidada en beneficio de las generaciones presentes y futuras”*⁵³.

En el artículo 4 de dicha declaración se hace mención a *“la defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona humana. Ella supone el compromiso de respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas. Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance”*⁵⁴.

La diversidad étnica y cultural se sustenta en el marco internacional de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 7 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia mediante la Ley 2313 de 1986) en los artículos 2, 26 y 27. En la Convención Americana sobre

⁵³ UNESCO. *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad Cultural*. En: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

⁵⁴ UNESCO. *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad Cultural*. En: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

los Derechos Humanos (aprobada por la Ley 16 de 1972) en el artículo 1, párrafo 1; y en La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ratificada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981, de septiembre 2 de 1981).

Atendiendo a estos referenciales globales y en el marco del ejercicio de ratificación y apropiación de los mismos, el Estado colombiano, en su constitución, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural (artículo 7), así como las lenguas y dialectos de los grupos étnicos como oficiales en sus territorios, la enseñanza que se imparte en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias (artículo 10), el derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68) y el reconocimiento de los territorios indígenas (artículo 286), entre otros.

Esto, y como imagen del referencial, promueve que la diversidad cultural se constituya como un derecho fundamental que parte del reconocimiento de diferentes identidades y formas de comprender y vivir el mundo, propendiendo por el derecho a la igualdad y no discriminación, lo cual, en coherencia con estos principios, debe responder a la formulación de políticas públicas que busquen a través de sus acciones proteger y respetar el entendimiento entre culturas.

En tal sentido, en la Política Pública de Primera Infancia, la diversidad se comprende desde las formas de concebir y vivir la infancia, planteando un cuestionamiento a la noción de desarrollo infantil homogénea y bajo la comprensión que *“no todas las comunidades identifican el desarrollo de los niños y niñas de la misma manera (...), en el entendido que hay tantas expectativas sobre el desarrollo infantil, como culturas, posibilitando que las personas, familias y comunidades puedan contar con la libertad de definir aquello que consideran apropiado para sus vidas (...) propendiendo por la pervivencia cultural de las comunidades (...) y afianzando el establecimiento de diálogos respetuosos (...), lo cual significa para la relación con los niños, niñas, sus familias y comunidades la adecuación de las atenciones que se brindan, el uso y respeto de las lenguas, y el*

fomento y cuidado de la identidad de los grupos étnicos (...) así como la participación de las comunidades en la definición de las acciones, de acuerdo con las particularidades de los grupos étnicos y en diálogo con sus planes de vida”⁵⁵.

A pesar de estos desarrollos y entendiendo que este reconocimiento a la diversidad como derecho fundamental no ha sido suficiente para garantizar los derechos de la primera infancia de los pueblos indígenas, en términos materiales, como se verá más adelante, se debe hacer mención a las críticas dadas frente a esta perspectiva, en tanto que deja de lado el análisis y la transformación de las relaciones de poder que han puesto en desventaja a unas poblaciones con relación a otras, como es el caso de los pueblos indígenas.

Al respecto Catherine Walsh menciona que *“La Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural de 2005 al declarar la diversidad cultural como patrimonio de la humanidad como fuente de democracia política y factor de desarrollo económico social, debe enfatizar es en la importancia que los estados establezcan políticas y promueven la colaboración entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil hacia un desarrollo humano sostenible como manera de garantizar la preservación y promoción de la diversidad cultural (...) por ello la Declaración de UNESCO defiende la diversidad sin denunciar o cambiar el capitalismo globalizado (...).*

Desde esta perspectiva se orientan y definen las políticas de la mayoría de los Ministerios de Cultura que se argumenta por la necesidad de la inclusión de individuos de los grupos históricamente excluidos como mecanismo para adelantar la cohesión social. Adjuntar el desarrollo humano sostenible o integral, la inclusión y la cohesión también sirve para promover otra medida más recientemente

⁵⁵ CIPI. *Lineamiento para la atención integral de la primera infancia en perspectiva de reconocimiento de la diversidad*. Bogotá. 2016. p.7

*propuesta por UNESCO: gestionar la diversidad para que no sea fuente de amenaza y seguridad.”*⁵⁶

El reconocimiento a la diversidad étnica y cultural no ha logrado incidir de manera contundente en las formas de interacción entre la institucionalidad y los pueblos indígenas para garantizar sus derechos individuales y colectivos, pues esta población sigue siendo vulnerada y desconocida, por lo que esta problemática debe ser un tema fundamental en la agenda pública, y que se implementen mecanismos que mejoren su interacción y que repercutan en el mejoramiento de la situación de sus derechos, en directa relación con la pervivencia y fortalecimiento organizativo, en coherencia con la materialización de los valores, normas, algoritmos e imágenes que constituyen los referenciales globales.

2.2 Referenciales sectoriales, nacionales

Los referenciales nacionales se configuran a partir del ejercicio de apropiación y ajuste de los referenciales globales por parte de las instituciones del Estado y de los movimientos sociales, en el marco de la definición de políticas públicas, dándole una nueva asignación de sentido, como el caso del enfoque diferencial étnico, que deviene de referenciales globales tales como la perspectiva de derechos humanos y la de la perspectiva de diversidad humana, pero que en el escenario nacional, se sustenta en el reconocimiento de las afectaciones del conflicto armado y de la violación sistemática de los derechos de los grupos étnicos, dentro de ellos, los pueblos indígenas.

En artículo 44 de la Constitución Política de Colombia reconoce como derechos fundamentales de niños y niñas: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la

⁵⁶ WALSH Catherin. Interculturalidad y (de) colonialidad: *Perspectivas críticas y políticas*. Ponencia preparada para el XII Congreso ARIC, Florianópolis, Brasil, 29 de junio de 2009.

recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos.

A partir de lo anterior, la Ley 1098 de 2006 se constituye en un referencial sectorial que desarrolla los principios enmarcados en la Convención del Niño, promoviendo la protección integral, lo que implica reconocer la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, definiendo la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad, en la garantía de los mismos, así como la exigibilidad, la participación y las normas de orden público.

Esta ley los cobija como sujetos de derechos y contiene la definición de principios, el alcance y contenido dichos derechos, el proceso administrativo para su garantía y restablecimiento, la definición de los roles de las autoridades competentes, entre otros. Además contiene un apartado relacionado con las políticas públicas que deben diseñarse y ejecutarse para prevenir, garantizar y restablecer sus derechos en todos los niveles tanto nacional, como departamental, distrital y municipal, así, como las reglas que rigen el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En tal sentido, la ley está compuesta por tres libros, el primero, sobre la protección integral de niños, niñas y adolescentes; el segundo, sobre el sistema de responsabilidad penal para adolescentes y procedimientos especiales para cuando los niños, las niñas o los adolescentes son víctimas de delitos; un tercero, sobre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, políticas públicas e inspección, vigilancia y control.

El Código de Infancia y Adolescencia, en relación a los niños, niñas y adolescentes indígenas, *“sigue las dos líneas jurisprudenciales que han sido establecidas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional: el principio pro infans, es decir, la consagración del principio del interés superior del niño, y el marco del respeto a la autodeterminación de los pueblos indígenas, y dándole*

primacía al primero (...) en su sección introductoria establece que Los niños, las niñas y los adolescentes de los pueblos indígenas y demás grupos étnicos, gozarán de los derechos consagrados en la Constitución Política, los instrumentos internacionales de Derechos Humanos y el presente Código. Señala además que los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas deben ser especialmente protegidos de cara a los principios que rigen su cultura y su organización social, detentando de forma preeminente sus libertades fundamentales como la de locomoción, conciencia, libre desarrollo de la personalidad, y elección de profesión u oficio, consagradas en la Constitución Política y en los tratados internacionales de Derechos Humanos”.

Asimismo, “el Código fija unos límites de aplicación a la autonomía del derecho indígena fundados en la consagración del principio del interés superior del niño, como límite a la discrecionalidad de las actuaciones de las autoridades indígenas en términos del uso o abuso del poder en menoscabo de la dignidad y de los derechos de los niños”⁵⁷.

Igualmente, la Ley 1804 de 2016 se constituye en el referencial intersectorial fundamental para la protección de la primera infancia, en tanto establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, sentando las bases conceptuales y técnicas que buscan fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad.

En tal sentido, dicha ley expone la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce

⁵⁷ ECHEVERRY, Juan. A. *Niñez y adolescencia indígena en Colombia, situación de derechos y respuesta de los garantes*. UNICEF. Bogotá. 2013. p.106

efectivo de los derechos de esta población.

Esta ley se constituye en un referencial intersectorial en tanto que promociona y promueve un trabajo articulado e intersectorial que, desde la perspectiva de los derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve un conjunto de acciones intencionadas y efectivas, todas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Lo anterior a través de la atención integral que debe asegurarse a cada individuo de acuerdo con su edad, contexto y condición.

La política se cimenta en los principios consagrados en la Constitución, en la Ley 1098 de 2006, así como en la legislación nacional e internacional asociada. Con esto se reafirman diez de los principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, destacando entre ellos, el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.

Asimismo, reconoce la atención integral como el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas, encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones deben ser pertinentes, oportunas, flexibles y diferenciales, lo cual para los niños y niñas de pueblos indígenas implica identificar sus particularidades en razón de la diversidad de situaciones, condiciones y contextos, y actúa intencionadamente sobre los entornos para transformar situaciones de discriminación en razón a estas diferencias.

Dentro de las normas que ratifica el compromiso con la diversidad para el caso de Colombia se encuentra la Ley 70 de 1993 para comunidades afrodescendientes,

negras, palenqueras y raizales y el Decreto 1745 que regula la creación de Consejos Comunitarios; el Decreto 1088 por el cual se regula la creación de asociaciones de cabildos indígenas y/o autoridades tradicionales; la Ley 1381 de 2010, Ley de Lenguas; la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación y el Decreto 804 sobre la Atención educativa para minorías étnicas; el Decreto 2406 por el cual se crea la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para Pueblos Indígenas, CONTCEPI.

Por último se debe mencionar el Decreto 1953 de 2014 el cual en términos de la política pública de primera infancia busca incidir para que los pueblos indígenas administren sus propios recursos para contar con una educación propia, reconocida por las organizaciones indígenas como Semillas de Vida. El Decreto 1953 regula las acciones tendientes a la profundización de la autonomía de los pueblos indígenas dentro de su territorio, pero éste también reconoce que el logro de la autonomía completa es un proceso que puede tomar tiempo y requiere otras condiciones que, probablemente en 2014, año en el cual se expide el Decreto, no estaban presentes.

Es así como también el decreto insta a las entidades a cargo de la atención a las Semillas de Vida, a atender a la población indígena, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 42, sobre Estrategias y acciones que buscan promover mecanismos que aseguren que la niña y el niño indígena no se desliguen de sus familias para que se garantice el crecimiento con todos los elementos culturales y entre ellos la lengua del pueblo al que pertenece.

Por lo anterior busca promover condiciones para que los niños y niñas permanezcan con sus padres, y en especial con sus madres, además de vincular a los sabedores, sabios, mayores y autoridades indígenas propias como los principales orientadores de la formación de las Semillas de Vida y sus familias. De la misma manera busca genera las condiciones para que las familias ejerzan su responsabilidad como eje fundamental en el proceso de formación y desarrollo de

las Semillas de Vida, garantizar una alimentación y nutrición sana de los niños y las niñas, en el marco de la soberanía alimentaria de cada pueblo.

De otro lado buscan que se produzcan y apliquen materiales propios, de acuerdo con la propuesta pedagógica de cada pueblo indígena que rescaten y preserven la cultura, cosmovisión y la relación con la madre naturaleza.

Por último reconocer los espacios para el ejercicio de la ritualidad como medios de vivencia y formación cultural, así como garantizar que la dirección política, pedagógica y administrativa de Semillas de Vida esté a cargo de las autoridades indígenas y de la comunidad para su seguimiento, evaluación y proyección y contribuir a la creación de espacios de coordinación de los ámbitos de acción local, regional y nacional para que los planes de vida de los Territorios Indígenas respectivos se articulen con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, entre otros elementos.

2.2.1 El enfoque diferencial y sus dimensiones como respuesta al reconocimiento de vulneración de los derechos

Ante el reconocimiento de los principios de dignidad, igualdad y reconocimiento de situaciones de vulneración de derechos para el caso de poblaciones específicas, el enfoque diferencial basado en la perspectiva de los derechos humanos *“permite comprender la compleja realidad social y realizar acciones que contribuyan a eliminar todas las formas de segregación y discriminación social. Como su nombre lo indica, este enfoque reconoce la diferencia como punto de partida para formular e implementar políticas públicas (...) que integren los sujetos que fueron fragmentados en función de su visibilización, articulando acciones orientadas a comprender y actuar frente al sujeto y las colectividades, con una mirada integral y compleja (...)”*⁵⁸, teniendo en cuenta que aborda dimensiones poblacionales,

⁵⁸ IDPAC. Lineamientos Distritales para la aplicación del enfoque diferencial. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016. Pág. 26

constituidas en diferentes contextos y procesos históricos, en el marco de la lucha por el reconocimiento de diferentes ciudadanías.

En este sentido, el enfoque determina la *“forma de análisis y de actuación social y política que por una parte, identifica y reconoce las diferencias (...); y sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo. A partir del reconocimiento de las diferencias y sus implicaciones, busca la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica. Además de la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos (...).*

Asimismo, comprende *“un conjunto de argumentos teóricos, políticos y prácticas orientadas hacia el reconocimiento de las diferencias, de la diversidad cultural, social e histórica (...). Determina la forma de análisis y de actuación social y política que, identifica y reconoce las diferencias (...); y sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo. Así entendido, constituye un enfoque transversal y trazador de la política pública, que reconoce las particularidades de los sujetos para la garantía de sus derechos, y la disminución de condiciones de vulnerabilidad y riesgo (...)”*⁵⁹.

Así, el enfoque diferencial propone abordar de manera particular a las poblaciones sujeto, como el caso de los grupos étnicos, los niños y las niñas, las personas víctimas del conflicto armado, las personas con situaciones especiales de salud, teniendo en cuenta sus condiciones únicas, tras la búsqueda de reducir las inequidades y propender por acciones pertinentes que garanticen el *“derecho a ejercer una ciudadanía desde la diferencia, en escenarios de una democracia participativa, de inclusión igualitaria de ciudadanos y ciudadanas en la escena*

⁵⁹MONTEALEGRE al, Diana. “Enfoques diferenciales de género y etnia” Especialización Acción Sin Daño y Construcción de Paz. Bogotá: Universidad Nacional, pag, 11.

*política y en la toma de decisiones en la esfera privada y pública*⁶⁰, lo cual se constituye en un reto para las instituciones del Estado, teniendo en cuenta que estas son las que viabilizan las estrategias para materializar el enfoque, de acuerdo a temas y propósitos específicos.

2.2.2 El enfoque diferencial étnico

Con la Constitución de 1991, Colombia se reconoció como una nación pluriétnica y multicultural, lo cual significó el reconocimiento de los grupos étnicos como sujetos de derechos (individuales y colectivos), con interlocución válida en los procesos políticos, sociales, económicos, culturales y territoriales. Es importante mencionar que en este proceso fueron determinantes los movimientos indígenas, que mucho antes de la reforma constitucional, ya venían demandado el respeto por las diferencias socioculturales y el reconocimiento de la diversidad, tras la búsqueda de promover las garantías de sus derechos, frente a la vulneración histórica y sistemática a los mismos.

*La dimensión étnica “hace énfasis en la visibilizarían, autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, rom, afrodescendientes, raizales y palenqueros; bajo la comprensión de que las relaciones de etnicidad resultan múltiples, amplias y complejas, pero con la convicción de que los grupos y dimensiones mencionadas son parte de los fines primordiales de la incorporación de la perspectiva étnica y requisitos previos para el abordaje de enfoques relacionales integrales (...)”*⁶¹

Por lo anterior, *“la Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas en Colombia y faculta a sus autoridades a ejercer funciones públicas, legislativas,*

⁶⁰CASTTELLS, Manuel. *La Era de la Información. El poder de la Identidad*. 1997. citado en: Subdirección de Ordenamiento y desarrollo Territorial, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. *Guía para la inclusión de la variable étnica y el enfoque diferencial, en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Bogotá: DNP, 2012, pág. 24

⁶¹*Idem*. pág. 12

administrativas y jurisdiccionales en sus territorios, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, usos y costumbres. Adicionalmente, la Carta política en el marco de los principios y valores constitucionales, especialmente del reconocimiento del carácter multiétnico y pluricultural de la Nación Colombiana reconoce los derechos colectivos de los pueblos aborígenes a la supervivencia como grupo diferenciado, a la propiedad de sus tierras y territorio y a la disposición y administración de los recursos naturales que existen en ellos, a la autonomía y autogobierno y a identidad e integridad cultural, en el marco de los estándares internacionales de derechos humanos”⁶².

Así, el reconocimiento de las identidades étnicas en los procesos de redefinición del Estado, se debe en parte a las luchas históricas del movimiento indígena que “desde los años setenta iniciaron un proceso de organización en algunas regiones del país. Sobresale el fenómeno del CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), que congrega a los grupos indígenas Nasa del Cauca y paralelo a ello el pueblo Misak que también comienza su dinámica organizativa. A lo largo de las décadas de los setenta y ochenta se va configurando paulatinamente un movimiento indígena a escala nacional que integra cada vez más a diversos grupos étnicos. Al final de la década del ochenta ya existía una organización nacional indígena con participación de la mayor parte de grupos étnicos de diferentes regiones geográficas (...).

La movilización de las poblaciones indígenas colombianas, iniciada dos décadas atrás, encuentra eco en la capa tecnocrática y en la dirigencia de los sectores aperturistas de la economía. En realidad, la nueva ideología de los organismos internacionales (Banco Mundial, BID, Naciones Unidas, etc.) acepta un contenido “etnicista” en su visión de los estados nacionales, el cual forma parte del soporte en las nuevas políticas sociales desde los organismos multilaterales respecto a poblaciones vulnerables. Si durante la década del ochenta la sensibilidad en los

⁶² INDEPAZ. Situación de los pueblos indígenas en Colombia. En: KAS paper, Fundación Konrad Adenauer Stiftung. Número. 4 (2009). p. 5

discursos tecnocráticos internacionales incorporaba a la mujer, la juventud, etc., ahora se incluye a los grupos étnicos”⁶³.

Para el caso de los grupos étnicos, “en el desarrollo de los mandatos constitucionales y de los estándares internacionales, la Corte Constitucional ha reiterado los derechos fundamentales de estos pueblos y comunidades, entre ellos, los derechos a la autonomía política, cultural y territorial y a la justicia propia, a la participación, a través de la consulta previa, al respeto a su cosmogonía y a sus territorios ancestrales (...) para ello ha ratificado varios instrumentos internacionales que amparan los derechos de los pueblos indígenas, entre ellos el Convenio 169 de la OIT ratificado mediante la Ley 21 de 1991”⁶⁴.

“Si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto gana especial notoriedad sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados”⁶⁵.

De la misma manera, “en el marco de la jurisprudencia relacionada con la garantía de los derechos de los grupos étnicos, especialmente de las sentencias T-063 de 2003 y T-025 de 2004, se insta a adelantar acciones afirmativas y enfoques diferenciales (...) frente a lo cual algunas entidades han venido avanzando en su aplicación, no obstante, pese a esos esfuerzos aún no se cuenta con un concepto unificado y aplicable a la gestión pública que oriente las intervenciones estatales en sus diferentes niveles, lo cual facilitaría de manera sustancial dar cumplimiento a las funciones del Estado (...)”⁶⁶. Sin embargo en las bases para el Plan Nacional de desarrollo: Todos por un nuevo país 2014- 2018, se “plantearon la importancia de

⁶³ URREA, Fernando. HURTADO, Teodora. La construcción de las etnicidades en la sociedad colombiana contemporánea: un caso ejemplar para una discusión sobre etnicidad y grupos raciales. En: FULLER, Norma. *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002. p. 166- 198.

⁶⁴ INDEPAZ. *Situación de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. p.4

⁶⁵ *Idem*. p.34

⁶⁶ *Op. cit.* p.24

fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la planificación, y desarrollo de los planes de gobierno, y en la gestión del desarrollo económico y social orientados por el enfoque diferencial que promueva la garantía de derechos de comunidades étnicas” entre otras poblaciones.

El enfoque diferencial étnico como referencial nacional e intersectorial hace énfasis a las dimensiones de visibilización, autonomía y libre determinación de los pueblos indígenas, raizales, rom y afrodescendientes; bajo la comprensión de que *“las relaciones de etnicidad resultan múltiples, amplias y complejas, pero con la convicción de que los grupos y dimensiones mencionadas son parte de los fines primordiales de la incorporación de la perspectiva étnica y requisitos previos para el abordaje de enfoques relacionales integrales frente a la construcción de la identidad étnica en Colombia”*⁶⁷.

En tal sentido se vienen desarrollado de manera progresiva acciones que buscan garantizar los derechos de los grupos étnicos bajo el principios de equidad y respeto por la diferencia, enmarcados en el enfoque diferencial y los presupuestos de las acciones afirmativas, denominación que alude a *“todas aquellas medidas, políticas o decisiones públicas a través de las cuales se establece un trato ventajoso, que favorece a determinadas personas o grupos humanos tradicionalmente marginados o discriminados, con el único propósito de avanzar hacia la igualdad sustancial de todo el conglomerado social”*.

Por lo anterior, se puede visibilizar que el enfoque diferencial étnico y la inclusión de la perspectiva intercultural implican la construcción conjunta de procesos que contemplen acciones acordes a los contextos y particularidades culturales. En este sentido y para el caso de la atención integral a la primera infancia, se parte de promover diálogos de saberes con los grupos étnicos, sobre su situación las concepciones y prácticas favorables para el cuidado de los niños, las niñas de la

⁶⁷ MONTEALEGRE, Diana. *Enfoques diferenciales de género y étnia*. Universidad Nacional; Bogotá. 2011. p. 12

primera infancia, el reconocimiento de actores claves en los procesos de atención al interior de las comunidades (médicos tradicionales, parteras, sabedores), entre otras.

Asimismo, implica la identificación conjunta del acceso y estado actual de las atenciones y servicios institucionales, lo cual permitirá a partir del estado de las cosas, formular de manera conjunta la adecuación de las atenciones existentes o creación de otras formas de atención, para que estas sean acordes a las prácticas culturales de las familias y comunidades y puedan dar respuesta a las situaciones particulares, en articulación con los planes de vida, planes de salvaguarda (para el caso de los pueblos indígenas y de etnodesarrollo (para el caso de las comunidades negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales).

2.2.3 Movimientos sociales

En el marco de los referenciales nacionales, también se identifican los promovidos por los movimientos sociales, en este caso el movimiento indígena, ya que han incidido en la configuración de marcos normativos y en la definición e implementación de acciones de política pública que buscan garantizar los derechos individuales y colectivos; así como en la comprensión del enfoque diferencial étnico. Dentro de estos referenciales se pueden identificar: la cosmovisión, la ley de origen, los planes de vida y los planes de salvaguarda, estos últimos producto de la relación con el Estado.

La cosmovisión es *“el conjunto estructurado de los diferentes sistemas ideológicos con los que el grupo social, en un momento histórico pretende aprehender el universo, engloba todos los sistemas, los órdenes y los ubica”*⁶⁸ por lo cual articula las diferentes dimensiones de la vida en armonía con el territorio, en una mirada integral que teje el mundo material y espiritual.

⁶⁸ LÓPEZ, Alfredo. *Cosmovisión y pensamiento indígena*. México, UNAM. 2013. p.12

En este orden, otro referencial clave es la ley de origen, la cual es entendida de manera general como el sistema de conocimiento ancestral indígena, para el manejo de todo lo material y lo espiritual. Su cumplimiento garantiza el equilibrio y la armonía con la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida como pueblos. Asimismo, regula las relaciones entre los seres vivientes en la perspectiva de la unidad y la convivencia en el territorio ancestral.

De otro lado el plan de vida es un instrumento de planeación que se construye a partir de un proceso participativo y que se constituye en el ordenador de política y de gobierno de las comunidades indígenas. Contiene información sobre la comunidad, los recursos, las necesidades, así como los cambios que se requieren y los proyectos para lograrlos, definiendo, el posicionamiento de la comunidad con respecto al gobierno indígena y los actores gubernamentales, entre otros.

Por último y en el marco del auto 004 de 2009, la Corte Constitucional ordena la formulación e implementación de planes de salvaguarda para responder a la crítica situación que viven 34 pueblos indígenas de Colombia, afectados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado. Los planes tienen como propósito, según la Corte, garantizar el retorno de la población desplazada en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad; y atender los casos especiales de las personas, familias y comunidades que no puedan retornar por la vigencia de las amenazas que propiciaron su destierro. Pero más que esto, los Planes de Salvaguarda se orientan a garantizar la pervivencia de cada pueblo y, como condición para ello, la vigencia plena de sus derechos constitucionales.

Lo anterior incide de manera directa en la comprensión del enfoque diferencial étnico para los pueblos indígenas, los cuales se relacionan con el restablecimiento del orden, el fortalecimiento de las formas de pensamiento ancestral y el replanteamiento de las relaciones con el Estado, en la búsqueda de la autonomía, la subsistencia y la superación de las situaciones que vulneran de manera

sistemática sus derechos. Lo anterior se hace evidente en las palabras de un líder indígena, que frente a este enfoque, mencionó:

“Por origen fueron constituidos mediante un orden, los espacios territoriales, las sociedades humanas, las especies animales, vegetales, todas estas cosas, están en su orden, pero el humano es la causa principal de generar un desequilibrio en dicho ordenamiento y finalmente terminamos alterando todo, por lo cual ese orden se ha perdido por diferentes motivos, entonces los enfoques diferenciales, significan retomar los principios de ordenamiento, no tanto porque me traten de cierta forma o porque tenga ciertos privilegios, o porque los pueblos indígenas demos lastima, no, simple y llanamente porque necesitamos nuevamente identificar que se debe reordenar, preservar, respetar (...)

En tal sentido los sabedores, los mayores, los sabios entienden la interculturalidad, los enfoques diferenciales para la gente indígena, se entendería bien en el sentido de ordenarnos entre todos. Parte de identificar cuál es el estilo de vida, sus formas de ver el mundo de comprender el orden para restablecerlo, hablando en un lenguaje mucho más universal, no en sentido de que como yo soy institución y hago tanta vaina puedo maltratar, entonces vamos a ver cómo es que eres tú para yo ir con cuidadito, no en ese sentido, sino en el sentido de que la vida es universal, es una sola cosa y entonces vamos a mirar cómo nos ordenamos entre todos. Así nadie es protagonista, nadie es más que nadie, sino que todos somos protagonistas, por tanto en el escenario de vida todos tenemos que ordenarnos, ese es el planteamiento.

Entonces por eso los diálogos que ha habido con diferentes personajes, ministros, instituciones, funcionarios, presidente, el mensaje siempre ha sido ese, y la base de ordenamiento principal siempre viene siendo la plataforma territorial, o el territorio, como la base sobre la cual se concibe, se perpetua dicho ordenamiento, al final se dice que la vida es integral, todo proviene del territorio, y ese es el planteamiento en términos concretos, entonces repito si uno esa visión étnica la

acerca a los términos que están de moda ahora entonces habría que darle una definición, redactar dicha definición del enfoque diferencial como un asunto de establecer unas reglas de juego universales de ordenamiento o de reordenamiento, en el sentido de que desde el origen se concibe que hay un ordenamiento y la ley natural establece un orden, entonces si los humanos alteramos dicho orden nos corresponde reordenar, si yo soy consciente, soy humilde si reconozco que desordeno y toda estas cosas está partiendo de un buen punto porque reconoce y va a reordenar, reordenarse y ordenar”⁶⁹

Asimismo y en el marco de los desarrollos del enfoque diferencial étnico, las organizaciones indígenas manifiestan su desacuerdo frente a la manera de gestionarlo, teniendo en cuenta que no se han establecido mecanismos suficientes para que las organizaciones indígenas sean las que lideren los procesos y administren los recursos, como se menciona a continuación:

“Hay algo crítico de estos procesos del enfoque diferencial y es que si son acciones dirigidas a pueblos se debe dar la oportunidad a los pueblos para que a través de su estructura, formas de organización operen sus cosas y establezcan una coordinación con el estado para aquello de vigilar, entendiendo que hay recursos de por medio y para que sean bien ejecutados. Lo que se pide es que dejen actuar a la gente en su escenario, ósea, si no pasa eso y más bien la institucionalidad es la que empieza metiéndose, contratando profesionales que no son de las comunidades, definiendo acciones desde el escritorio (...) entonces supuestamente hacemos política con el estado, lloramos, nos abrazamos, pero bueno y al final el indígena donde queda, el indígena simplemente queda como el que recibe, no se postula como autoridad, administrador de su territorio, operador en su territorio, y entonces se van debilitando muchas cosas, las formas organizativas, de gobernar, porque internamente hay instancias, hay mecanismos,

⁶⁹ Entrevista realizada a líder indígena y gestor del proceso de construcción de Rutas Propias, para fines del presente estudio. 17 Noviembre de 2016

es toda una estructura organizativa, ese es el riesgo que a mí de hecho se me escapo reflexionar sobre eso, porque siempre vemos como ese riesgo (...).

Ahora resulta que todo el mundo habla de modelos con enfoque diferencial, el hospital habla de enfoque diferencial, todo el mundo dice a no buena para allá en su territorio tenemos nuestros programas con enfoque diferencial, y entonces pues nos están dejando simplemente como niños a quien todo mundo le lleva regalitos, yo pienso que ese no debe ser el fin de la ruta con enfoque diferencial, no debe ser para desplazar estratégicamente a los indígenas en sus formas de gobernarse, de organizarse, porque sería maquiavélico, a no vamos hablar aquí que es lo que les gusta a ustedes, pero al final llega la institución, como el artífice, como el dueño que es, y el indígena sigue allí, y creo que es una forma de destruir una cultura y hasta más grave (...)

Por eso nos toca trabajar con lo que hay, listo ya hay unas normas que más o menos favorecen los derechos indígenas, hay unas instituciones que cada vez parecen tener más voluntad, pero hay que aclarar que no se trata de construyamos algo en conjunto y luego la institucionalidad sea la que se poseione e invada con sus programas, porque más bien debilitan más aun las estructuras y desestructura a los grupos étnicos, por eso el planteamiento que nosotros hacemos es retomar los cómo hacer las cosas y cada uno, el estado y las organizaciones indígenas procuren hacer lo que cada una sabe hacer bien (...) se trata de ayudarnos, dialogando, tratándonos respetuosamente (...)⁷⁰.

Lo anterior refleja la necesidad de repensar las formas de materializar el enfoque diferencial étnico, ya que el problema más allá de los valores, la norma, los algoritmos y las imágenes que promueven los referenciales globales, nacionales, sectoriales e intersectoriales que lo constituyen, radica en las formas de formular e

⁷⁰ Entrevista realizada a líder indígena para fines del presente estudio. 12 de Diciembre de 2016

implementar las acciones para esta población, así como la falta de actuación del Estado ante las situaciones de vulneración de derechos.

En este orden de ideas, al hacer un análisis de la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia y analizar el panorama general de la situación de los derechos de las comunidades, se evidencia la urgente necesidad de lograr hechos que apunten a la coherencia entre lo que expresan los órdenes discursivos, lo que promueven los referenciales de la política pública y lo que ocurre en la práctica.

2.3 Análisis de la situación de derechos, los referenciales y su materialización

Teniendo en cuenta los elementos que configuran los referenciales globales, sectoriales, nacionales en el reconocimiento de los pueblos indígenas y de los niños y niñas como sujetos de derechos, y desde los cuales se promueven valores como el respeto por la dignidad y la igualdad sin discriminación por motivo de raza, sexo, origen étnico, idioma, religión, o de otra índole, se puede identificar que si bien Colombia cuenta con un marco normativo amplio y acorde a los estándares internacionales en materia de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, no ha sido suficiente para que se garanticen efectivamente, como se podrá reflejar más adelante con el análisis de situación de sus derechos.

Por último y teniendo en cuenta los referenciales identificados anteriormente, a continuación se presentan dos cuadros resumen en los cuales se hace una síntesis de los elementos que los configuran:

Cuadro Resumen de los Referenciales Globales

| Referenciales Globales | | | |
|------------------------|--|--|---|
| Componentes | Perspectiva de los Derechos Humanos | Perspectiva de Diversidad Humana | Convención de los derechos del niño |
| Valores | La perspectiva de derechos se sustenta en valores, reglas morales y éticas asumidas como “universales” y que por su nivel de legitimidad, en términos de la relación saber - | La defensa de la diversidad cultural es un imperativo ético, inseparable del respeto a la dignidad de la persona. Nadie puede invocar la diversidad cultural para vulnerar los | Reconoce la vulnerabilidad particular de los niños, garantiza la no discriminación y reconoce que todas las decisiones deben estar guiadas por el interés superior del niño (los derechos |

| | | | |
|-------------------|---|--|---|
| | <p>poder, no admiten ninguna disposición o interpretación intercultural.</p> <p>Los valores que promueven estos instrumentos normativos se basan en la dignidad y la igualdad humana</p> | derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance | de los niños priman sobre los demás), el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia, el desarrollo y el derecho a la opinión. |
| Normas | <p>-Declaración de los derechos Humanos</p> <p>- Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada por Colombia en 1973</p> <p>- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado por la Ley 74 de 1968 y ratificado por Colombia el 28 de octubre de 1969</p> <p>- Estatuto de la Corte Penal Internacional, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de julio de 1998 y ratificado por Colombia el 5 de agosto de 2002.</p> <p>- El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relacionado con las peores formas de trabajo infantil, aprobado en Colombia por la Ley 704 de 2001</p> | <p>Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 7 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (aprobado en Colombia mediante la Ley 2313 de 1986) en los artículos 2, 26 y 27. En la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (aprobada por la Ley 16 de 1972) en el artículo 1, parágrafo 1; y en La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (ratificada en Colombia mediante la Ley 22 de 1981, de septiembre 2 de 1981).</p> <p>La Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), El Convenio 169 de la OIT de 1989.</p> | Convención de los derechos de niño |
| Algoritmos | Promover la garantía de los derechos de todas las personas y restablecerlos en el caso de ser vulnerados, en la búsqueda de su dignidad y en el marco del principio de igualdad formal y material. | Promover el reconocimiento de la diversidad humana y dese allí garantizar los derechos de todas las personas y restablecerlos en el caso de ser vulnerados, en la búsqueda de su dignidad y en el marco del principio de igualdad formal y material | Promover la protección integral, lo que implica reconocer la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, definiendo la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad, en la garantía de los mismos, así como la exigibilidad, la participación y las normas de orden público. |
| Imágenes | Seres humanos a los que se les garantizan sus derechos sin ser discriminados por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento o cualquier otra condición | Seres humanos a los que se les garantizan sus derechos sin ser discriminados por motivo de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, discapacidad, propiedades, nacimiento o cualquier otra condición | Niños y niñas a los que se les garantiza el derecho a la vida, a la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, a tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. |

Cuadro Resumen de los Referenciales Sectoriales, Nacionales e intersectoriales

| Referenciales Sectoriales , Nacionales e Intersectoriales | | | |
|---|---|---|---|
| Componentes | Código de la infancia y la adolescencia | Ley propia | Política para el desarrollo integral de la primera infancia |
| Valores | Desarrolla los principios enmarcados en la Convención del Niño. | <p>Equilibrio y la armonía con la naturaleza, el orden y la permanencia de la vida como pueblos.</p> <p>Regula las relaciones entre los seres vivientes en la perspectiva de la</p> | La dignidad intrínseca a todos los miembros de la especie humana implica que los niños y las niñas de 0 a 6 años no requieren hacer o lograr nada para merecerla, ni tampoco requieren de la presencia de factores externos u otros |

| | | | |
|-------------------|--|--|--|
| | | <p>unidad y la convivencia en el territorio ancestral.</p> <p>Coexistencia, la correlación, la complementariedad, la unidad, la reciprocidad, el equilibrio y la armonía entre los elementos y especies de la naturaleza y el cosmos.</p> | <p>individuos para que se la otorguen. Son seres racionales únicos, dotados de libertad y con capacidades y potencialidades que les son propias y están en ejercicio pleno.</p> |
| Normas | Ley 1098 de 2006 | Ley de Origen | <p>-Ley 1804 de 2016 para el desarrollo integral de la primera infancia.</p> <p>Frente al reconocimiento de la diversidad:</p> <p>Decreto 1088 por el cual se regula la creación de asociaciones de cabildos indígenas y/o autoridades tradicionales; la Ley 1381 de 2010, Ley de Lenguas; la Ley 115 de 1994, Ley General de Educación y el Decreto 804 sobre la Atención educativa para minorías étnicas; el Decreto 2406 por el cual se crea la Comisión Nacional de Trabajo y Concertación de la Educación para Pueblos Indígenas, CONTCEPI.</p> <p>Decreto 1953 de 2014 el cual en términos de la política pública de primera infancia busca incidir para que los pueblos indígenas administren sus recursos de educación, salud, saneamiento básico.</p> |
| Algoritmos | Promover la protección integral, lo que implica reconocer la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, definiendo la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad, en la garantía de los mismos, así como la exigibilidad, la participación y las normas de orden público. | Promover la armonía física y espiritual de los pueblos indígenas, para la pervivencia en sus territorios ancestrales y para que la vida exista y funcione universalmente y a perpetuidad. | Promover la protección integral, lo que implica reconocer la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, definiendo la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad, en la garantía de los mismos, así como la exigibilidad, la participación y las normas de orden público. |
| Imágenes | Niños y niñas a los que se les garantiza el derecho a la vida, a la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, a tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión | Ordenamiento, funcionamiento, pervivencia, coexistencia, correlación, complementariedad, unidad, reciprocidad, equilibrio y armonía, en cuanto a su constitución de sociedad étnica y condición de elemento y/o especie de vida universal; rige su compostura y comportamiento intrínseco y con los demás elementos y especies de la naturaleza y el cosmos. | Ciudadanos a los que se les garantizan sus derechos, les respetan su libertades fundamentales, en particular los derechos de las personas que pertenecen a minorías y los de los pueblos indígenas a los que se les reconocen derechos individuales y colectivos |

2.3.1 Situación general de los derechos de los pueblos indígenas

A continuación se presentan un panorama general de la situación de derechos de los pueblos indígenas y posteriormente se abordan algunos indicadores por las realizaciones propuestas por la Política de Atención Integral a la primera infancia, que posibilitan de manera general ver la situación de derechos de los niños y niñas de pueblos indígenas y la de sus familias y comunidades. Pero antes de revisar la situación particular de derechos y para tener un contexto más claro, se debe mencionar que de los 42.090.502 colombianos registrados en el Censo 2005, 1.392.623 se auto reconocieron como indígenas, pertenecientes a 87 pueblos, que corresponden al 3,4% de la población nacional. *“Por su parte, la ONIC (Organización Nacional de Pueblos Indígenas) reconoce un total de 102 pueblos indígenas que además de ser hablantes del castellano se expresan en 65 lenguas agrupadas en 12 familias lingüísticas y otras unidades independientes. Sus miembros están presentes en 29 departamentos y 458 municipios expandidos sobre el 43,4% del territorio colombiano”* ⁷¹.

Frente a lo anterior cabe anotar que existen diferencias entre los datos poblacionales manejados por la institucionalidad y los datos de las organizaciones indígenas, lo que refleja las deficiencias en los sistemas de información en relación con la captura de datos, más aun en zonas rurales dispersas, lo cual se constituye en un punto de tensión entre la institucionalidad y las organizaciones indígenas y que dificulta hacer análisis más precisos.

En este sentido se debe mencionar que la variable “pertenencia étnica” se incluyó por primera vez en el Censo de 1993 y en las Estadísticas Vitales solo se consideró a partir del 2008, no obstante esta sigue presentando problemas que se evidencia en el sub registro de la información, la baja calidad de los datos, en tanto que depende del auto reconocimiento. Por otro lado, los análisis de la

⁷¹ CORREA, François. *Infancia y trabajo infantil indígenas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia; Bogotá. 2010. pág. 19

población indígena en los sistemas de información se maneja de manera general, por lo cual se dificulta una lectura particular por cada uno de los 102 pueblos.

Según el censo 2005 la población indígena en Colombia representa un 3,36% de la población total del país, dentro de la cual 703.046 son hombres y 689.557 son mujeres, de estos 243.034 son niños y niñas de 0 a 5 años de edad, resaltando acá que el mayor peso poblacional se ubica en la franja de los primeros dos años de vida, como se muestra en la tabla número 1.

Tabla 1. Población Indígena de 0 a 5 años según censo 2005

| Edad | Indígena | Rom | Raizal de San Andrés y Providencia | Palenquero | Negro mulato, afrocolombiano (a), | Ninguno de los anteriores | No Informa | Total |
|------------------|---------------|------------|------------------------------------|------------|-----------------------------------|---------------------------|---------------|----------------|
| 0 años | 42599 | 89 | 624 | 118 | 98199 | 655986 | 59148 | 856763 |
| 1 año | 42979 | 97 | 640 | 142 | 98070 | 660956 | 13233 | 816117 |
| 2 años | 41669 | 82 | 600 | 130 | 96312 | 657932 | 12994 | 809719 |
| 3 años | 38724 | 72 | 633 | 132 | 93672 | 657801 | 13130 | 804164 |
| 4 años | 37489 | 71 | 612 | 136 | 93771 | 675704 | 14315 | 822098 |
| 5 años | 39574 | 76 | 639 | 160 | 101083 | 719241 | 16518 | 877291 |
| Total 0-5 | 243034 | 487 | 3748 | 818 | 581107 | 4027620 | 129338 | 4986152 |

Fuente: DANE-REDATAM- Consulta en 20 de abril de 2017.

Cabe anotar que para el Censo de 1993, la población indígena comprendía el 1,6% del total de la población, lo cual manifestó un cambio significativo con respecto al Censo 2005 en el que los pueblos indígenas representan el 3,36% del total de la población. Este significativo crecimiento poblacional en los 12 años entre un censo y otro no puede ser explicado solamente por la dinámica demográfica, sino también por el mejoramiento de la calidad de los registros, que gracias a la participación activa y presión por parte de las organizaciones indígenas, se ha fortalecido.

Según los datos del censo 2005, diez departamentos concentran casi el 80% del total de la población indígena del país: Guajira (19.98%), Cauca (17.85%), Nariño (11.14%), Córdoba (10.85%) Sucre (5.96%), Tolima (4,02%), Cesar (3,22%), Putumayo (3,20%), Choco (3,17%) y Caldas (2,75%). Asimismo, se identifica que hay 46 pueblos con menos de 1000 personas, 32 pueblos con menos de 500

personas, 18 pueblos con menos de 200 y 10 pueblos con menos de 100 personas. Estos últimos reconocidos por sus características de seminomadismo y contacto “reciente” con la sociedad mestiza y la institucionalidad.

A continuación se presenta, en la tabla 2, la distribución de los pueblos indígenas por departamento.

Tabla 2. Pueblos indígenas por Departamento, Censo 2005

| Territorio⁷² | Departamentos | Pueblos indígenas |
|--------------------------------|----------------------|---|
| NORTE | Atlántico | Mokana |
| | Cesar | Arhuaco, Kogui, Wiwa, Yuko, kankuamo |
| | La Guajira | Arhuaco, Kogui, Wayuu, Wiwa |
| | Magdalena | Arhuaco, Chimila, Kogui, Wiwa |
| | Sucre | Senú, |
| NOROCCIDENTE | Antioquia | Embera, Embera Chamí, Embera Katio, Senú, Tule |
| | Córdoba | Embera Katio, Senú |
| | Chocó | Embera, Embera Chamí, Embera Katio, Tule, Waunan |
| NORORIENTE | Arauca | Betoye, Chiricoa, Hitnu, Kuiba, Piapoco, Sikuani, U´wa |
| | Norte de Santander | Barí, U´wa |
| | Santander | (U´wa), Guanés |
| CENTRAL | Boyacá | U´wa, Muisca |
| | Caquetá | Andoke, Coreguaje, Coyaima, Embera, Embera katio, Inga, Makaguaje, Nasa, Uitoto |
| | Cundinamarca | Muisca |
| | Huila | Coyaima, Dujos, Nasa, Yanacona |
| ORINOQUÍA | Meta | Achagua, Guayabero, Nasa, Piapoco, Sikuani |
| | Casanare | Amorúa, Kuiba, Masiguare, Sáliba, Sikuani, Tsiripu, Yaruros, U´wa |
| | Vichada | Kurripako, Piapoco, Piaroa, Puinave, Sáliba, Sikuane |
| AMAZONÍA | Amazonas | Andoke, barasana, Bora, Cocama, Inga, Karijona, Kawiyarí, Kubeo, Letuama, Makuna, Matapí, Miraña, Nonuya, Ocaina, Tanimuka, Tariano, Tikuna, Uitoto, Yagua, Yauna, Yukuna, Yuri |
| | Guainía | Kurripako, Piapoco, Puinave, Sikuani, Yeral |
| | Guaviare | Desano, Guayabero, Karijona, Kubeo, Kurripako, Nukak, Piaroa, Piratapuyo, Puinave, Sikuani, Tucano, Wanano |
| | Vaupés | Bara, Barasana, Carapana, Desano, Kawiyarí, Kubeo, Kurripako, Makuna, Nukak, Piratapuyo, Pisamira, Siriano, Taiwano, Tariano, Tatuayo, Tucano, Tuyuka, Wanano, Yurutí |
| CENTRO-OCCIDENTE | Caldas | Cañamomo*, Embera, Embera Chamí, Embera Katio |
| | Risaralda | Embera, Embera Chamí |
| | Tolima | Coyaima, Nasa |
| SUR-OCCIDENTE | Cauca | Coconuco, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró, Yanacona |
| | Nariño | Awa, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto |
| | Putumayo | Awa, Coreguaje, Embera, Embera Katio, Inga, Kamèntsa, Kofán, Nasa, Siona, Uitoto |
| | Valle del Cauca | Embera, Embera Chamí, Nasa, Waunan |

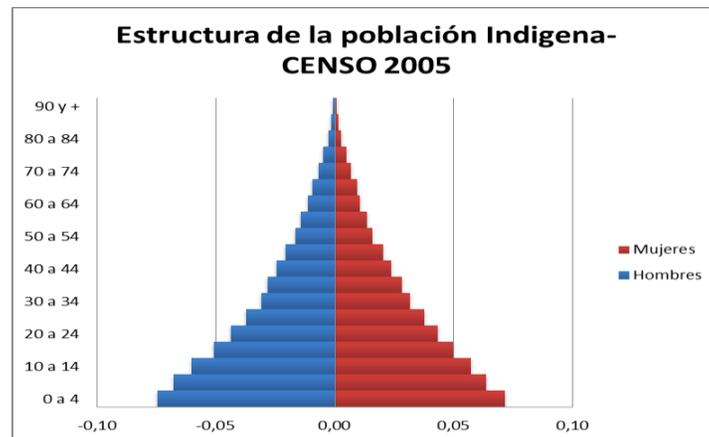
Fuente: DANE CENSO 2005

Con los datos del Censo 2005 se identificó que la población indígena es una población joven. Esta estructura poblacional indica que a pesar del rezago

⁷² La definición territorial se realizó en el Censo del 2005 para población indígena

demográfico, la población indígena está en un proceso incipiente de transición, siendo las edades más jóvenes las de mayor representatividad con respecto a otros ciclos vitales como se muestra en la gráfica 1.

Gráfico 1. Pirámide población indígena Censo 2005



Fuente: elaboración propia a partir de CENSO 2005- procesamiento en REDATAM

Ahora bien, la población indígena ha migrado en los últimos años del área rural a cabeceras municipales, centros poblados y a “*las grandes ciudades, como consecuencia del proceso migratorio debido a la atracción de los centros poblados, del agotamiento y la escasez de las tierras, el desplazamiento forzado, resultado de la violencia y el conflicto armado*”⁷³. De acuerdo al CENSO 2005, existe una disminución de la población indígena en área rural, pasando del 92,58% al 79,58%, lo que evidencia la modificación frente a los asentamientos de esta población.

En el Registro Único de Víctimas (RUV), para el mes de septiembre de 2015, se identificaron un total de 6.149.028 personas víctimas del conflicto armado⁷⁴ y

⁷³ CORREA, François. *Infancia y trabajo infantil indígenas en Colombia*. Universidad Nacional de Colombia; Bogotá. 2010. p. 19

⁷⁴ Son consideradas víctimas las personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1 de enero de 1985, como consecuencia de violaciones graves y manifiestas de las normas internacionales de Derechos Humanos y de infracciones al Derecho Internacional Humanitario -DIH ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. También se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir o asistir a la víctima de los hechos antes referidos que estuviere en peligro, o para prevenir esa victimización. Así mismo son víctimas los niños que nacieron a causa de un abuso sexual cometido en el marco del conflicto armado.

9.254.853 hechos victimizantes⁷⁵. Para la población indígena se tenían identificadas un total de 130.524 víctimas y 73.538 hechos victimizantes. El 94,0% de los hechos victimizantes de esta población se encontraba tipificado como desplazamiento forzado. En cuanto a la distribución del número de víctimas por departamento, el mayor porcentaje de personas reportadas lo hizo el departamento del Cauca con el 15,34%, seguido del departamento de Nariño con el 10,93%, y Putumayo con el 8,64%.

A partir de este panorama y los avances frente al reconocimiento de los pueblos indígenas, se hace necesario mencionar que las acciones por parte del Estado no han sido suficientes, lo que se refleja en la situación de derechos de los pueblos indígenas. *“Según las cifras del DANE, el 63% de la población indígena vive bajo la línea de pobreza y el 47,6% no tiene los ingresos para adquirir una canasta de alimentos que cubra los requerimientos alimenticios mínimos diarios. El 34,53% no tiene acceso a la salud. La tasa de analfabetismo entre 15 y 49 años es de 24,1%, mientras la de la población mestiza es seis veces menor, y solamente el 50% entre los 5 y los 25 años asiste a alguna institución educativa. De otra parte, “3 de cada 5 indígenas no tienen acceso a acueducto, 4 de cada 5 no tienen acceso a alcantarillado y 2 de cada 5 no tienen acceso a energía. La población indígena tiene una cobertura en acueducto 4 veces menor a la de los mestizos, 3,2 veces menor en alcantarillado y 9,3 veces menor en servicio de energía (...)*

“La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), confirmó que entre 2002 y 2009 más de 1.000 indígenas fueron asesinados por causas violentas, siendo los pueblos más afectados Nasa, Wayúu, Kankuamo, Awá y Embera chamí (...) Cerca del 15% eran mujeres, niños y niñas. Además, en ese periodo se calcula que 176 indígenas fueron víctimas de desaparición forzada, 187 fueron víctimas de violencia sexual y tortura, y 633 de detenciones arbitrarias (...) Durante

⁷⁵ Hecho victimizante se refiere a: homicidio incluidas víctimas de masacres; secuestro; desaparición forzada; tortura; delitos contra la libertad y la integridad sexual en el marco del conflicto; minas antipersonales; munición sin explotar y artefacto explosivo improvisado; vinculación de niños niñas adolescentes a actividades relacionadas con el conflictos; acto terrorista; atentados; combates; enfrentamientos y hostigamientos; abandono forzado o despojo forzado de tierras, o desplazamiento forzado, entre otras. Una persona puede contar con más de un hecho victimizante.

*el año 2008, 99 indígenas fueron asesinados y 25 en el primer trimestre de 2009. En los últimos 7 años, se registran 5 mil amenazas contra los pueblos indígenas y sus organizaciones. Entre 2002 y 2009 se ha denunciado que 84 indígenas habrían sido víctimas de ejecuciones extrajudiciales, y en 10 casos se les atribuyó directamente a la fuerza pública*⁷⁶.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional evidenció en el auto 004 de 2009 que treinta y cuatro pueblos indígenas del país⁷⁷ están en peligro de desaparición física y cultural por causa del conflicto armado y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales, individuales y colectivos, y del Derecho Internacional Humanitario, por lo cual les otorga protección de derechos fundamentales en el marco de superación del estado de cosas inconstitucional, declarado en sentencia T-025 de 2004.

Así mismo, la Corte Constitucional describió como consecuencias del desplazamiento para los pueblos indígenas, la pobreza, la inseguridad alimentaria, las restricciones de movilidad, las condiciones de salud deterioradas, la alta mortalidad infantil y las altas tasas de enfermedades prevenibles y la invisibilidad preexistente por censos y estadísticas divergentes. El desplazamiento forzado y la desintegración étnica y cultural resultantes del conflicto armado, hacen aún más difícil el registro preciso sobre el panorama étnico del país.

En tal sentido, la normatividad asociada al enfoque diferencial en Colombia, en su mayoría ha surgido en el marco del conflicto armado interno. En ese sentido, se pueden destacar la sentencia T-025 de 2004; los autos 251, 092, 004, 005, 006 y 007 de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004; la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Asimismo, existen otros instrumentos de

⁷⁶ MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Perfil de la situación en salud de los pueblos indígenas en Colombia. 2016. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/ED/PSP/Perfil-salud-pueblos-indigenas-colombia-2016.pdf>. pág. 7

Idem. p 7

⁷⁷ Dentro de ellos los Wiwa, Kankuamo, Arhuaco, Kogui, Wayúu, Embera-Katío, Embera-Dobidá, Embera-Chamí, Wounaan, Awá, Nasa, Pijao, Koreguaje, Kofán, Siona, Betoy Sikuani, Nukak-Makú, Guayabero, U'wa, Chimila, Yukpa, Kuna, Eperara-Siapidaara, Guambiano, Zenú, Yanacona, Kokonuko, Totoró, Huitoto, Inga, Kamentzá, Kichwa, Kuiva

promoción y protección de los derechos humanos que han buscado responder a la necesidad de vincular un enfoque diferencial en las directrices de acción de la sociedad. Entre ellos se destaca la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Además del auto 004 de 2009, la Corte Constitucional ha emitido otros autos específicos en los que ordena una actuación inmediata para la protección de los derechos de los pueblos que enfrentan mayores problemáticas y que ya estaban referidos en dicho auto, tal es el caso del auto 382 de 2010 por el cual se ordena diseñar e implementar un plan de intervención y atención en salud, nutrición y seguridad alimentaria para atender al pueblo Hitnú y Macaguán del departamento de Arauca y el auto 174 de 2011 que ordena adoptar como medida cautelar un plan provisional urgente de reacción y contingencia para el pueblo Awa de Nariño y Putumayo.

Otros son el auto 173 de 2012 que ordena para los pueblos Jiw y Nukak del Meta y Guaviare adoptar un plan que subsane las necesidades de atención humanitaria con énfasis en salud, nutrición y seguridad alimentaria; el auto 051 de 2013 que ordena informar sobre las medidas adoptadas para la protección de los derechos fundamentales, con aplicación diferencial para niños, niñas, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y tercera edad, de las comunidades indígenas Embera, desplazadas en Bogotá y las retornadas o reubicadas; el auto 091 de 2015 que ordena informar medidas de atención, asistencia y reparación a los pueblos indígenas Macaguaje (Caquetá); Dujo (Huila); Ocaina y Yahuna (Amazonas); Bará, Barasano, Hupdë y Pisamira (Vaupés); Yamalero, Tsiripu, Yaruro, Waipijiwi y Amorúa (Casanare y Vichada), desplazados o confinados.

A pesar de estos desarrollos legislativos en el reconocimiento de los pueblos indígenas en los mecanismos de protección internacionales y nacionales existentes y no solo para el caso de los pueblos declarados en el auto 004 de 2009 sino para los 102 pueblos indígenas del país, la implementación de las acciones públicas en temas de educación, salud, seguridad alimentaria, entre

otros temas, ha generado tensiones, ya que no ha logrado aportar de manera significativa a la protección y garantía de sus derechos, por lo cual, y a pesar de los avances en el campo normativo, se presentan conflictos entre las instituciones del Estado, las autoridades tradicionales y las organizaciones indígenas, de donde emergen divergencias o polifonías discursivas en la comprensión de la situación en directa relación con el posicionamiento de uno u otro referencial y las prácticas que deviene de los mismos.

2.3.2 Análisis de la situación de derechos de la primera infancia según las realizaciones propuestas por la PAIPI

Para poder abordar la situación de derechos de la primera infancia, se tomaron algunos indicadores relacionados con las realizaciones planteadas por la Política Pública de Primera Infancia, las cuales hacen referencia a las condiciones y estados que materializan los derechos en la vida de cada niña y cada niño, lo que hace posible su desarrollo integral. Estas son: *vive y disfruta del nivel más alto posible de salud, disfruta y mantiene un estado nutricional adecuado, crece en ambientes que favorecen su desarrollo, construye su identidad en un marco de diversidad, expresa sus sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos, crece en un contexto que promociona sus derechos y actúa ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.*

De acuerdo a lo anterior, el análisis de situación de derechos por realizaciones permite identificar la coherencia entre lo que promueven los referenciales y lo que ocurre en la práctica, sin embargo, se debe aclarar que los sistemas de información que soportan el seguimiento de los avances en las prácticas en defensa de los derechos de niños y niñas de la primera infancia, son limitados, en tanto son generales y no logran abarcar la especificidades de información necesarias, además de presentar deficiencias en términos de la calidad de los datos y la lectura por cada grupo en particular, entre otros.

Así, “la calidad de la información existente para identificar y visibilizar la realización de los derechos de niños y niñas de grupos étnicos es deficiente por las limitaciones en el auto-reconocimiento de la pertenencia étnica en la que quedan grandes dudas si se debe a que efectivamente las personas no se reconocen perteneciente a un grupo u otro, o son las personas que capturan el dato, las que toman la decisión de no preguntar, obviar la información, o asumir y asignar la pertenencia étnica (...)”⁷⁸.

Análisis de la Situación de Derechos de la Primera Infancia por realizaciones:

1. Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud

La salud es un derecho fundamental en cualquier momento del curso de la vida, lo cual incluye desde el aseguramiento, hasta el acceso efectivo y con calidad a dichos los servicios a lo largo de la vida. En cuanto al aseguramiento, existe una condición en los pueblos indígenas que hace que no sea universal, teniendo en cuenta el acceso a los servicios sanitarios relacionados a la dispersión geográfica, las barreras culturales y económicas, entre otras.

Para el año 2015, la afiliación de este grupo étnico al régimen subsidiado es de 1.522.692, menos del 1% en comparación con la población no indígena.

Tabla 3. Aseguramiento población indígena 2015

| Año | Afiliación al régimen subsidiado | |
|------|----------------------------------|-------------|
| | Indígena | No indígena |
| 2015 | 1.522.692 | 21.657.109 |

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social Perfil epidemiológico de población indígena 2016.

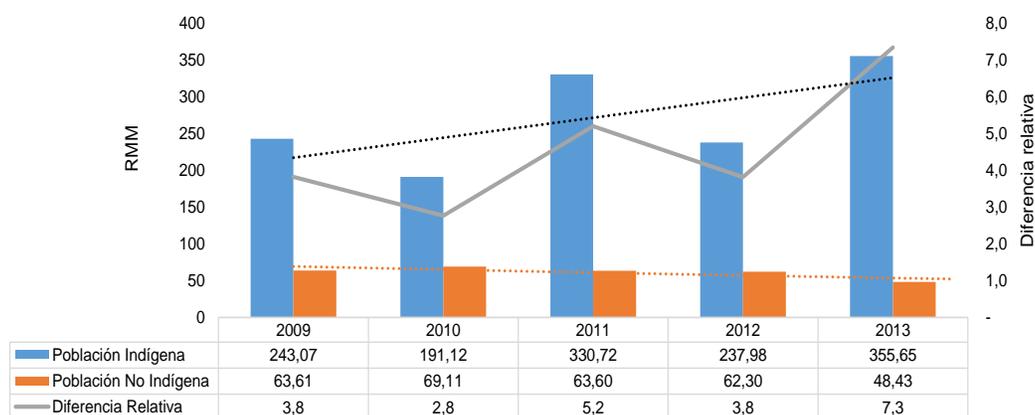
Razón de mortalidad materna

Para la población indígena en el periodo 2009-2013 se ha presentado un aumento de mortalidad materna, ya que pasó de una razón de 243,07 a 355,65 muertes por

⁷⁸ CIPI. Documento de análisis de la calidad del dato de las fuentes de información para el análisis de la situación de derechos de grupos étnicos en Colombia 2015. Bogotá. p. 53, 55

100.000 nacidos vivos, lo que significa un aumento de 46,32%, es decir, 17 muertes maternas más.

Gráfico 2. Razón de Mortalidad Materna en Población Indígena, Colombia 2009-2013



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social-Perfil epidemiológico población indígena

A diferencia del resto de la población, donde la razón de mortalidad materna ha tendido un descenso significativo, ya que entre el periodo 2009 y 2013 se redujo en 15,18 muertes maternas por cada 100.000 nacidos vivos, con una razón que pasó de 63,61 a 48,43, lo cual significa una reducción de 23,87%, es decir, 124 muertes menos. Lo anterior corrobora las inequidades que existen entre la población general y la población indígena.

Tasa de Mortalidad Neonatal

Por otro lado, la tasa de mortalidad neonatal es al número de recién nacidos que mueren antes de alcanzar los 28 días de nacidos, por cada 1.000 nacidos vivos en un año determinado. La mortalidad neonatal es componente de la mortalidad infantil, es decir, aporta en un 40% a esta estadística. Son estos 28 días, siendo este periodo, en el que los esfuerzos se deben intensificar de manera progresiva, teniendo en cuenta que la mortalidad infantil es un indicador clave del desarrollo de un país.

Gráfico 3. Tasa de Mortalidad Neonatal población general y población indígena. Colombia 2009-2013



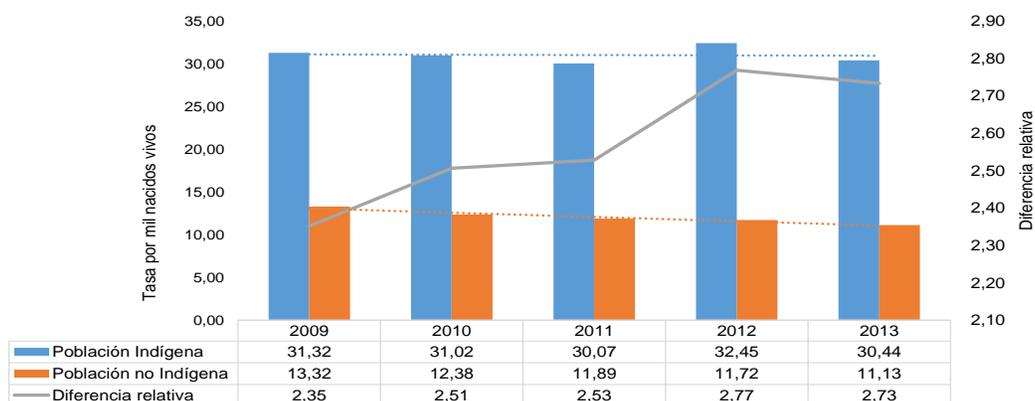
Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social-Perfil epidemiológico población indígena

La tasa de mortalidad neonatal en la población indígena disminuyó en 2,5 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. En este periodo la tasa de mortalidad neonatal pasó de 13,96 a 11,42, lo cual es equivalente a una disminución de 18%. Por otro lado, la tasa de mortalidad neonatal en la población no indígena disminuyó en 1,20 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, entre 2009 y 2013, lo cual equivale a una reducción del 14%. Es decir, en este periodo la tasa pasó de 8,37 a 7,16 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

Tasa de mortalidad en menores de un año

La mortalidad en menores de un año en la población indígena, entre el periodo 2009 y 2013 pasó de 31,32 a 30,44, esta disminución corresponde a 0,89 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, lo que significa una disminución del 2,83%.

Gráfico 4. Tasa de Mortalidad infantil en población no indígena e indígena. Colombia 2009-2013



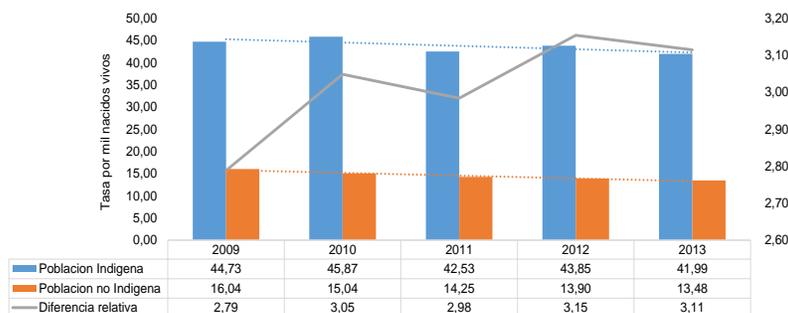
Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social-Perfil epidemiológico población indígena

En este mismo sentido, para la población no indígena, en el periodo entre 2009 y 2013, se registró una tasa de mortalidad que pasó de 13,32 a 11,13; la disminución fue de 2,19 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, presentando una disminución del 16%.

Tasa de mortalidad en menores de 5 años

Por último, en la población indígena la mortalidad en menores de 5 años en el periodo 2009-2013 muestra una tasa que pasó de 44,73 a 41,99 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, lo que muestra una reducción del 6,52%.

Gráfico 5. Tasa de mortalidad en menores de 5 años para población indígena. Colombia entre 2009-2013



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social-Perfil epidemiológico población indígena

Así, para la población no indígena, la tasa de mortalidad descendió, y pasó de 16,04 a 13,48 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, lo que representa una reducción del 16%.

“En cuanto a las causas de mortalidad en menores de 5 años en población indígena, las deficiencias nutricionales y anemias nutricionales, las infecciones respiratorias agudas, los trastornos respiratorios específicos del periodo perinatal y otros accidentes inclusive sus secuelas, son los grupos de enfermedades con mayor presencia”⁷⁹

De otro lado, se hace necesario mencionar que *“se asocia también como causas de mortalidad de la niñez indígena, aquellas asociadas a la violencia, el conflicto armado interno y el suicidio. Las zonas que con mayor frecuencia han presentado suicidios de jóvenes indígenas son las del bajo Atrato, en el departamento del Chocó (Curvaradó), Antioquia, en la zona de Urabá y en el sur de Córdoba, las cuales han sido afectadas por el conflicto y han ocasionado en los niños, niñas y jóvenes una “desesperanza aprendida”, en la que el espíritu de la muerte hace que se pierda la fuerza del aliento, la esperanza de la lucha, esa impotencia que los envuelve que hace que pierdan todo el sentido por la vida”⁸⁰.*

Teniendo en cuenta lo anterior, la situación en salud de los niños y niñas indígenas muestra diferencias significativas con respecto al resto de la población, *“manifestándose en indicadores desfavorables en términos de mortalidad y ligado a las enfermedades carenciales, cuyas consecuencias más sentidas se reflejan en los problemas nutricionales de toda la población indígena, especialmente de los niños afectados en mayor proporción por enfermedad diarreica aguda, infecciones respiratorias, entre otras, frente al resto de la población infantil)”⁸¹.*

⁷⁹ Ministerio de Salud, y. P. (2016). Perfil de Salud de los Pueblos Indígenas de Colombia 2016. p.68

⁸⁰ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Recomendaciones para la garantía de los derechos de la niñez indígena en Colombia*. ICBF. Bogotá. p. 33

⁸¹ MINISTERIO DE SALUD. *Perfil Epidemiológico de los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, 2010. Pág. 59, 60. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Documents/Documentos%20Técnicos%20Plan%20Decenal%20de%20Salud%20Pública/Perfil%20Epidemiológico%20P.%20Ind%C3%ADgenas%20Parte%202.pdf>

Esta situación de vulnerabilidad, y en el marco de los determinantes de la salud, es causada por las desigualdades económicas y la exclusión étnica y cultural, la cual se ve agravada por el conflicto político y armado, que ha presentado mayores afectaciones para los pueblos indígenas en la lucha por el control de sus territorios, *“además de los impactos del narcotráfico, el auge de economías extractivas y la consecuente presencia de empresas nacionales y transnacionales en los territorios ancestrales; todos estos factores no solo impactan la base material de la subsistencia de las comunidades sino su matriz cultural y espiritual, generando cambios y afectando la salud y la vida en general de la población indígena”*⁸².

2. Disfruta y mantiene un estado nutricional adecuado

Desde la Convención de los Derechos de los Niños de 1989, la Constitución Política de Colombia, en 30 artículos referidos a grupos étnicos y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU 2007, se ha establecido que los niños y niñas tienen derecho a la salud y en este a mantener un buen estado nutricional. No obstante, se logra observar que sigue siendo una población en donde la problemática en temas de acceso a servicios de salud, a servicios como acueducto y alcantarillado se mantiene, siendo esto un condicionante al estado nutricional de la población, en donde se presenta como una de las causas de morbilidad más importante en este ciclo vital, situación que en comparación con la población no indígena, no es tan frecuente, característica que necesariamente hacen que persista una inequidad matizada por los altos niveles de pobreza.

“Tanto para la población indígena como para la población general, los mayores condicionantes de la pobreza de los hogares fueron la falta de alcantarillado (94%) para las dos poblaciones, seguida del bajo logro educativo 82,2% población general y 87,0% para población indígena; sin acceso a fuentes de agua mejorada

⁸² *Idem.* p. 60

79,4% para población general y para población indígena 56,8% una diferencia de 22,6% puntos porcentuales entre las dos poblaciones; en material inadecuado de pisos el 48,7% para población general y 23,8 para población indígena.”⁸³

Tabla 4. Bajo peso al nacer 2009-2013

| Periodo | Bajo peso al nacer/Indígena |
|---------|-----------------------------|
| 2009 | 9,09 |
| 2013 | 8,99 |

Fuente: ENSIN 2010

“En Colombia, el porcentaje de bajo peso al nacer para el resto de la población tuvo una variación de 9,09% en el 2009 a 8,99% en el 2013. Para la población indígena este indicador pasó de 8,50% en el 2009 a 8,17% en el 2013, lo que significa que este indicador mejoro en un 3,97% el año 2013. No obstante y para complementar el análisis, en los datos de la ENSIN 2010 (Encuesta Nacional de la Situación Nutricional) se afirma que “la prevalencia de desnutrición crónica - DC (retraso en talla para la edad) en niños y niñas menores de cinco años a nivel nacional es de 13%. La prevalencia de DC en niños y niñas indígenas de esta edad es la más alta, con 29,5%, frente a 10,6% en afro descendientes y 12,6% en los otros (población que no se auto reconoce de algún grupo étnico). mismo sucede con la prevalencia de DC severa de 9,4% en niños indígenas frente a 1,8% entre afro descendientes y 2,4% en los otros.

La prevalencia de desnutrición global – DG (bajo peso para la edad) en menores de cinco años a nivel nacional es de 3,4% (considerado a nivel internacional como una prevalencia baja). En los niños y niñas indígenas de la muestra, la prevalencia es más del doble: 7,5%.”⁸⁴ Ahora bien, una de las situaciones que se presenta y de manera notable, y en especial en los niños y niñas entre los 0 y 2 años, es la prevalencia de anemia nutricional, la ENSIN lo ratifica “la prevalencia de anemia y

⁸³ MINISTERIO DE SALUD. *Perfil Epidemiológico de los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, 2010. p. 119.

⁸⁴ UNICEF. *Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina: El derecho a la salud y alimentación en Colombia*. UNICEF. Panamá 2014. p. 19.

encontró que en niños y niñas de 6 a 59 meses fue de 27,5 %. En la muestra de niños indígenas de esa edad hubo una prevalencia de 33% y una diferencia significativa con el grupo de otros (población que no se auto reconoce de algún grupo étnico, 26%)”⁸⁵.

Lo anterior, es más notorio en Departamentos como Guajira, Bolívar, Guainía y Chocó, entre otros, donde tiene asentamiento una proporción alta de población indígena y donde, históricamente es la población más vulnerable y con mayores brechas en relación con el resto de la población en el país.

De otro lado se debe tener en cuenta que el acceso al agua potable, al saneamiento básico y a las buenas prácticas de higiene, afecta directamente la situación nutricional, frente a lo cual, *“las comunidades indígenas son las más relegadas en el país, ya que al encontrarse ubicadas en la zonas rurales apartadas, la prestación de éstos servicios es muy baja, ya que, según la encuesta de Calidad de Vida del DANE de 2011, se presentan los siguientes porcentajes de coberturas: acueducto 56,3%, alcantarillado 12,3 % y recolección de basuras 18,3%. Al revisar otros datos de coberturas por departamento del servicio de acueducto vs. la prevalencia de EDA, se encuentra que los departamentos que poseen poblaciones indígenas tienen los peores indicadores y corresponden a las costas Caribe y Pacífica, y a la región Amazónica”⁸⁶*

3. Crece en entornos que favorecen su desarrollo

Las estructuras familiares en la población indígena son de mayor número de miembros con respecto a otras poblaciones, lo que explica *“el mantenimiento de la fecundidad en elevados niveles, y sobre todo la sobrevivencia de los niños así como la de los adultos, lo cual causa una prolongación del tiempo de coexistencia entre los individuos cada vez más numerosos en las familias. Se asiste pues a una ampliación de las familias (aumento de los colaterales sobrevivientes) y a una*

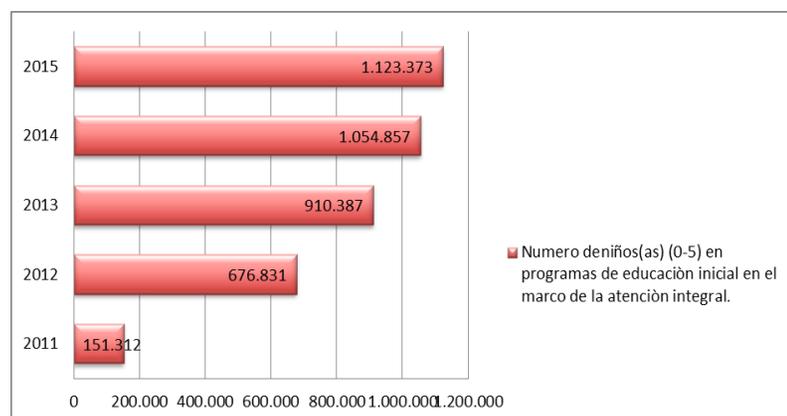
⁸⁵ UNICEF. *Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina: El derecho a la salud y alimentación en Colombia*. UNICEF. Panamá 2014. p. 20.

⁸⁶ *Ídem*. p.36

*coexistencia de varias generaciones (algunas veces en el mismo grupo doméstico).*⁸⁷

Desde la política de Estado, se ha tenido en cuenta las diferencias entre la población, tanto en lo cultural como en lo étnico. Sin embargo, los sistemas de información aun no lo plasman como se quisiera. Por tanto, se habla del total de niños y niñas atendidos integralmente.

Gráfico 6. Número de niños(as) (0-5) en programas de educación inicial (2011-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de consulta en SUIN- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) 20 de abril de 2017.

La educación inicial se entiende como *“un proceso intencionado, permanente y continuo de interacciones y relaciones sociales de calidad, pertinentes y oportunas, que posibilitan a los niños y niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias en función de un desarrollo pleno como seres humanos y sujetos de derechos. Como tal, requiere un cuidado y acompañamiento apropiado del adulto que favorezca su crecimiento y desarrollo en ambientes de socialización sanos y seguros”*⁸⁸.

⁸⁷ CEPAL. Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas. CEPAL. Chile. 2006. p. 18.

⁸⁸ ICBF. *Manual Operativo de la Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural*. ICBF. Bogotá. 2016.p.8

Para el año 2015, un número de 1.123.373 niños y niñas estaban registros en programas de educación inicial a cargo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en diferentes modalidades de atención. No obstante, esta información es para el total de la población cubierta, es decir, dentro de esta población se encuentra aquellas que se identifican como población étnica, y entre ellos, los indígenas, es decir, no existen datos diferenciados.

Desde el año 2015 se viene trabajando en la formulación de una modalidad propia en los territorios étnicos, la cual se estructura como una apuesta de educación inicial en el marco de la atención integral con enfoque diferencial, *“que promueve la garantía del cuidado y nutrición a mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia, niños y niñas en Primera Infancia y sus comunidades, con pertinencia y calidad, a través de formas de atención concertadas con las familias y las comunidades, que permitan promover la garantía de derechos, la participación y el desarrollo integral de la primera infancia respondiendo a las características propias de sus territorios”*⁸⁹.

Bajo estos principios, en 2016 la CIPI definió la línea de gestión territorial para el acompañamiento a 12 comunidades de grupos étnicos y para la formulación de una nueva modalidad propia e intercultural de educación inicial, que parte del reconocimiento de la diversidad y la apropiación de lo que les pertenece. En este marco, las 12 comunidades de grupos étnicos han trabajado en la definición de sus formulaciones, pero teniendo en cuenta la temporalidad en la que se planteó el presente análisis (2012 a 2015), dichos procesos no se abordarán, pero se reconoce que este es un tema clave de estudio que permitirá seguir profundizando en lo relacionado con el enfoque diferencial étnico y la perspectiva de diversidad en la política de atención integral a la primera infancia.

⁸⁹ *Idem.* p.33

4. Construye su identidad en un marco de diversidad

Según el informe de derechos de los niños y las niñas indígenas, la información del registro civil del orden nacional dice que *“el 3,5% de niños y niñas entre 0 y 5 años no cuenta con registro de identidad. Lo anterior es debido a causas como el desplazamiento forzado, la migración interna entre las regiones, la ubicación geográfica de los pueblos indígenas y barreras de tipo socio cultural. Ahora bien, lo anterior, y con más intensidad en este grupo etario, es una razón de preocupación, en cuanto al goce efectivo de sus derechos⁹⁰”*.

5. Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta

Desde la concepción de la estrategia de atención integral para la primera infancia, se deben promover espacios de participación para los niños y niñas de primera infancia, sin embargo, en muchas de las comunidades indígenas, la primera infancia no es un ciclo significativo para promover dichos espacios, por lo que esta realización no se ha pensado en el marco de lo diferencial, y por lo tanto debería revisarse.

6. Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.

Teniendo en cuenta que los entornos se constituyen en los escenarios donde transcurre la vida de los niños y las niñas, en los cuales viven de manera permanente con sus familias, se hace necesario mencionar que a pesar del reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, existe una preocupación frente a la vulneraciones sistemáticas de sus derechos, lo cual se sustenta en prácticas racistas de la sociedad mestiza, resultado de los procesos de conquista y colonización y el conflicto armado, entre otros, situaciones estas que son estructurales y que siguen afectado la situación de dichas comunidades,

⁹⁰ BARRAN, Mariana. *Informe alternativo al informe colombiano sobre el cumplimiento de la Convención de los derechos de los niños*. Bogotá. CODICE. 2014. p.25

así “los 102 pueblos indígenas de Colombia, siguen padeciendo los efectos directos de la confrontación y la consiguiente militarización de los territorios (...) Son diversas las maneras como el conflicto afecta la vida de los pueblos indígenas: desde el irrespeto constante y reiterado a las autoridades indígenas por parte de los actores armados ilegales y legales, hasta las amenazas, hostigamientos y persecuciones de individuos, familias y comunidades por los actores armados (...) que terminan con la expulsión de sus territorios.

Las guerrillas continúan reclutando no solo menores de edad en sus filas, sino personas adultas, creando confusión, divisiones y señalamientos en las comunidades (...) Del mismo modo, es importante resaltar que el difícil ingreso de operadores humanitarios a determinadas zonas, así como la situación de confinamiento de varios grupos indígenas presentan dificultades crecientes en el adecuado acceso de las comunidades a los servicios básicos y la asistencia humanitaria”⁹¹.

De la misma manera la Corte Constitucional, con relación a la población víctima del conflicto, reconoce que gran parte de estas son perteneciente a pueblos indígenas, por lo cual, “ha venido planteando los riesgos derivados de la violación de los derechos humanos fundamentales y constitucionales y en tal sentido ha manifestado la persistencia del impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos por ejemplo del desplazamiento forzado interno sobre estos grupos y comunidades y en la protección de sus derechos individuales y colectivos. Para la Corte, el presupuesto jurídico es el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen estas comunidades por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”⁹².

⁹¹ ARIZA, Rosember. *Pueblos indígenas de Colombia ante el sistema de interamericano de derechos humanos*. Universidad del Rosario; Bogotá. Pág. 3, 4.

⁹² DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *El enfoque diferencial, un principio transversal en la materialización de los derechos de los grupos étnicos en su condición de víctimas*. En: Boletín N°3; Bogotá, 2014.

De igual forma, la realidad socioeconómica de los pueblos indígenas está “*caracterizada por la mínima realización y garantía de sus derechos representado en baja cobertura en educación, deficiencia en servicios públicos especialmente en el área rural en donde habita más del 70% de las comunidades indígenas, contaminación de fuentes de agua como consecuencia de dinámicas productivas y de desarrollo en sus territorios o cerca de ellos, aumentando el crítico problema del bajo acceso al agua adecuada para el consumo humano, el desplazamiento, entre otros factores que sitúan a la población indígena como una población en riesgo, e incluso a muchos de sus pueblos como pueblos en riesgo de extinción física y cultural como lo ha indicado la Corte Constitucional en el auto 004 de 2009 (...)*”⁹³.

La anterior situación sigue afectando directamente el desarrollo de los niños y niñas indígenas en su primera infancia, a sus familias y a sus comunidades, como ya se ha anotado anteriormente, por lo cual no se puede hacer una lectura multidimensional y completa de las atenciones que recibe dicha población, esto, devela la urgente necesidad de garantizar y proteger los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas en el país, más allá de la idea romántica del reconocimiento de la diversidad cultural.

En tal sentido se puede afirmar que “*las políticas públicas no se direccionan a construir un país en el que el adecuado desarrollo y crecimiento de las generaciones de niños y niñas colombianas sea un objetivo de los gobiernos y del conjunto de la sociedad y parece ignorar muchas veces sus necesidades particulares a través del enunciado sin contenido del enfoque diferencial por lo cual la niñez indígena presenta obstáculos adicionales para acceder a la educación, la salud, la vivienda*”⁹⁴.

⁹³ MINISTERIO DE SALUD. *Perfil Epidemiológico de los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, 2010. Pág. 59, 60.

Disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Documents/Documentos%20Técnicos%20Plan%20Decenal%20de%20Salud%20Pública/Perfil%20Epidemiológico%20P.%20Ind%C3%ADgenas%20Parte%202.pdf>

⁹⁴ BARRAN, Mariana. *Informe alterno al informe colombiano sobre el cumplimiento de la Convención de los derechos de los niños*. Bogotá. CODICE. 2014. p.25

3. Análisis del proceso de construcción de Rutas Integrales de atención a la primera infancia por parte de pueblos indígenas: la experiencia de la ruta construida por la Confederación Indígena Tayrona

Desde las perspectivas de derechos humanos y de diversidad y bajo los principios del enfoque diferencial étnico, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia – CIPI desde el año 2013, promovió en algunas comunidades de grupos étnicos⁹⁵, la construcción de Rutas Integrales de Atención Propias, que buscaron recoger las concepciones y prácticas tradicionales de cuidado y crianza, así como la identificación de las atenciones claves para el desarrollo integral de las niñas y los niños, de acuerdo a su cosmovisión y formas de vida.

A partir de ello, las entidades que conforman la CIPI, dentro de ellas el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, en coordinación con el grupo de diversidad de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y con el apoyo de otras entidades tales como organismos internacionales y organizaciones indígenas, acompañaron técnica y financieramente el desarrollo de procesos que buscaron generar puentes para la identificación y logro de las atenciones a la primera infancia indígena pertinentes culturalmente y acordes a sus contextos territoriales.

En este marco, se adelantó un proceso concertado con la Confederación Indígena Tayrona como organización que representa al pueblo Arhuaco, cuyo objeto fue el desarrollo del estudio *Aproximación al proceso de las pautas de crianza*, realizado en el 2014, el cual fue financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y con el apoyo técnico del grupo de diversidad de la CIPI. Ese año, se generaron

⁹⁵ Durante el 2013 y parte del 2014 se desarrollaron acciones con distintos grupos étnicos del país en 15 territorios, centradas principalmente en la construcción de la Ruta Integral de Atenciones-RIA-con enfoque diferencial. Esto se realizó en paralelo al proceso adelantado por el Ministerio de Salud y Protección Social en convenio con la OIM, en 14 comunidades y el desarrollo de 11 estudios de pautas de crianza.

documentos en los que se determinaron los criterios para la definición concertada de Rutas Integrales de Atención Propias⁹⁶.

Durante el 2013, el ICBF, en convenio con la Organización Aldeas Infantiles y en coordinación con el grupo de diversidad de la CIPI, acompañó un primer momento la formulación de la Ruta Integral de Atención a la Primera Infancia del Pueblo Arhuaco a través del la CIT, que luego fue complementado en el 2014 con apoyo técnico y financiero del Ministerio de Salud y Protección Social. Dicho ejercicio se inició con un proceso de concertación, a partir del cual se definió la metodología de trabajo, así como la selección de dos gestores indígenas, para cada uno de los departamentos.

En términos metodológicos, el ejercicio de formulación de la Ruta, se realizó desde estrategias participativas lideradas por los gestores indígenas, quienes promovieron diálogos de saberes con madres, padres, abuelos, etnoeducadores, autoridades, líderes y los Mamu⁹⁷, para la identificación de elementos significativos frente a las concepciones propias de cuidado, los momentos del curso de la vida, la primera infancia, el desarrollo integral, así como la identificación de entornos, actores, y las atenciones dirigidas al bienestar de los niños y niñas, entre otros elementos.

Por lo anterior, se debe aclarar que a pesar de la existencia de documentos etnográficos resultado de prolongados trabajos de campo sobre las concepciones y prácticas relacionadas con la infancia del pueblo Arhuaco, para el presente estudio se tuvieron en cuenta, los planteamientos de los representantes de las organizaciones y comunidades indagadas por los gestores, con el fin de tomar fuentes directas, acorde a la estrategia metodológica planteada.

⁹⁶ En el marco de un convenio entre el Ministerio de Educación y el Cabildo de la Sierra Nevada, ejecutado en los últimos tres meses del año 2015, tuvo por objetivo estructurar una propuesta de educación inicial propia, la cual tuvo mayores desarrollos en el 2016 y 2017, motivo por el cual no se tomó de insumo para el presente análisis.

⁹⁷ Personas conocedoras y depositarias de las normas de origen, por lo cual ocupan un lugar muy importante en la comunidad.

A partir de lo anterior, en el presente capítulo se analizan las tensiones identificadas entre la institucionalidad que brinda las atenciones a la primera infancia (tales como el ICBF, el sector salud) y las comunidades, en términos de las posturas epistémicas frente a las concepciones en torno a la primera infancia, las formas de operar de los programas y servicios, así como las lecciones aprendidas del proceso, que pueden aportar insumos a las reflexiones sobre el trabajo con comunidades de pueblos indígenas en el marco de la atención a la primera infancia, susceptibles de ser mejoradas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se hace necesario hacer una aproximación general al pueblo Arhuaco, que permita una mejor comprensión de las temáticas abordadas.

3.1 Contexto territorial y poblacional del Pueblo Arhuaco

“La Sierra Nevada de Santa Marta está ubicada al norte de Colombia entre los departamentos de Cesar, Guajira y Magdalena, con una extensión aproximada de 1.334.530 hectáreas, en las cuales habitan cuatro pueblos indígenas, dentro de ellos los Kogui, los Wiwa, Los Kankuamos y los Arhuacos (...). El INCORA ahora INCODER, mediante resolución 113 de 1974, creó la primera reserva especial para la población Arhuaca, la primera reserva indígena en la Sierra Nevada de Santa Marta, en los municipios de Valledupar departamento del Cesar, y los municipios de Fundación y Aracataca en el departamento del Magdalena (...)

El pueblo Arhuaco hoy en día, está asentado en 47 comunidades, que se rigen de acuerdo a los usos y costumbres de la cultura, gobernados por autoridades propias y reconocemos unidad política de la gobernabilidad en una directiva como gobierno central de aproximadamente 42 mil personas que lo conforman (...)

La base de organización social es la familia extensa. De la familia se toma en cuenta la división entre mayores y menores en donde se tiene en cuenta el

conocimiento, la edad, sexo y casta, lo cual no se encuentra desligado del territorio (...) En general, los Mamu son los orientadores de las decisiones que se toman en la comunidad por lo cual su papel es importante y decisivo en la toma de decisiones y direccionamiento organizativo interno.

En el caso de la comunidad Iku, internamente es notoria la presencia actual de autoridades de dos tipos: las “civiles” y “tradicionales”. Las primeras conforman la interlocución de la organización interna con la sociedad Bunachu, conformada por el Gobernador, tesorero, fiscal, secretario, y asesores. En la organización de cada parcialidad encontramos un cabildo central, uno o dos comisarios, Estas figuras no hacen parte de la forma de organización originaria del pueblo Iku, pero en la actualidad se asumen como propias. La directiva está conformada por un gobernador, fiscal secretario y tesorero (...) Las autoridades que conforman la estructura de gobierno, son elegidos por parte de un proceso liderado por los Mamu, para ocupar el cargo por un periodo de 4 años, el cual puede prolongarse si las autoridades internas así lo consideran en asamblea general”⁹⁸

3.2 Construcción de la Ruta Integral de Atención Propia del Pueblo Arhuaco

Para la construcción de la Ruta Integral de Atención Propia, los gestores de las comunidades a través del desarrollo de círculos de la palabra, entrevistas, autoobservación⁹⁹, se acercaron a comprensiones de su propia realidad de manera reflexiva, abordando las temáticas en torno a la situación de la primera infancia, las concepciones de infancia, ciclos de vida, prácticas y rituales para el cuidado, entornos propios para el desarrollo de niñas y niños, atenciones institucionales y tensiones al respecto. Asimismo, se revisaron diferentes documentos del pueblo Arhuaco en los cuales se establecen políticas y directrices internas y los

⁹⁸ CABILDO ARHUACO DE LA SIERRA NEVADA, CONFEDERACIÓN INDÍGENA TAYRONA- CIT. *Construcción de Rutas Integrales de Atención Propia*. MSPS-OIM. Bogotá. 2014

⁹⁹ Esta modalidad de observación permite a las comunidades verse a sí mismas en este caso frente a las acciones de la medicina institucional/occidental, o a las instituciones de salud verse a sí mismas frente a las formas de entender la salud por los pueblos indígenas, afro y Rrom. En: Sánchez, S, Trujillo, J. Caja de herramientas para la adecuación técnica y la pertinencia cultural de los programas, y servicios de salud pública con los pueblos indígenas, afrocolombianos y Rrom. Bogotá: Convenio 275 de 2013, MSPS/OPS; 2013.

documentos producto de los avances de las primeras fases del proceso de construcción de la ruta, entre otros.

En este marco, los gestores identificaron la necesidad de realizar otro tipo de actividades tales como reuniones comunitarias y asambleas, por lo cual se acordó respetar las metodologías propias, considerando que son ellos quienes, como líderes comunitarios, conocen la forma de trabajo con sus comunidades, los tiempos y escenarios adecuados y las diferentes motivaciones para su participación en estos ejercicios de construcción colectiva.

“Para la realización de las reuniones, se tuvo en cuenta las orientaciones de las autoridades tradicionales en coordinación con la Directiva General y se acordó establecer mecanismos de socialización y participación comunitaria ampliados, para que en una comunidad central se puedan reunir varias parcialidades y puedan generar procesos de identificación de dificultades y en los temas abordados, planteando de igual modo de manera conjunta, los mecanismos de tratamiento y solución a cada una de las dificultades encontradas. Es un mecanismo que permite una mayor participación y apropiación de las temáticas permitiendo la construcción de procesos de larga duración”¹⁰⁰.

Las preguntas que orientaron el proceso de construcción de la Ruta, fueron las siguientes:

- ¿Cuál es el contexto en el que viven las familias de las comunidades?
- ¿Cuál es la concepción de la primera infancia para las comunidades?
- ¿Cuáles son los ciclos o momentos de vida?
- ¿Cuáles son los entornos donde los niños y niñas crecen y se desarrollan?
- ¿Cuál es la concepción de desarrollo propia de las comunidades?

¹⁰⁰ MSPS – OPS. *Propuesta de herramientas para la implementación de la estrategia de fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales para la atención integral en salud en infancia y adolescencia, con enfoque diferencial étnico (intercultural)*. Bogotá. 2016. p. 25

- ¿Cómo es el desarrollo de los niños y niñas en cada uno de los entornos?
- ¿Cuáles son las prácticas de cuidado de los niños y niñas?
- ¿Cuáles son las personas claves para el cuidado?
- ¿Cuáles son las vivencias relacionadas con la prestación de servicios institucionales?
- ¿Cuáles son las mayores barreras para poder acceder a estos servicios?
- ¿Cómo se podrían mejorar estos servicios?

A partir de los resultados, producto de la formulación de la Ruta, se identificaron tensiones frente a las concepciones y prácticas en torno a la primera infancia, las maneras de concebir y operar los programas y servicios, así como la búsqueda de alternativas para poder mejorarlas o plantearlas desde la visión propia.

3.3 Tensiones epistémicas entre la concepciones institucionales y las abordadas por la Confederación Indígena Tayrona

Entendiendo desde Foucault la episteme como el conjunto de configuraciones que dan lugar a las formas de conocimiento y que implican cuerpos de pensamiento que constituyen los modos de entender y vivir el mundo, las primeras tensiones que se identifican en este análisis, son las tensiones epistémicas, producto de las interacciones entre la institucionalidad y las comunidades del pueblo Arhuaco, que no distan de la experiencia de otros pueblos indígenas del país.

En tal sentido, se hace necesario aclarar que *“Foucault parte de concepción de episteme como totalidad cultural (...) En los textos dedicados al estudio de la cultura, el término episteme aparece como sinónimo de saber: saber teórico, saber práctico, en un lugar y un tiempo determinado (...). Describir la episteme es entonces, describir la región intermedia entre los códigos fundamentales de una cultura: los que rigen su lenguaje, sus esquemas perceptivos, sus intercambios,*

sus técnicas, sus valores, la jerarquía de sus prácticas (...) que explican estas formas del orden y que se expresan a través de discursos y prácticas”¹⁰¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, las principales tensiones en términos epistémicos entre la institucionalidad y el pueblo Arhuaco en el marco del tema central de estudio, parten de las concepciones frente a las formas de ver y comprender la vida y el mundo, en directa relación con las concepciones y prácticas de cuidado de la primera infancia y la manera de concebir y gestionar los programas y servicios dirigidos a esta población, entre otras.

De esta manera, se contraponen la lógica occidental moderna que caracteriza a la institucionalidad y desde la cual, se fragmenta el conocimiento en saberes especializados o campos diferenciados sobre los que se intervienen las diferentes dimensiones de la vida, versus la mirada integral del pueblo Arhuaco y en general de los pueblos indígenas, las cuales están constituidas desde sus leyes de origen, cosmovisiones, a partir de las cuales los campos materiales y espirituales se constituyen en unidad.

“El pueblo o sociedad Arhuaca se caracteriza por ser holística, condición que obedece al mandato y ordenamiento de la Ley de origen, así sus aspectos sociales, culturales, políticos, económicos, incluso territoriales, conservan estructuras más o menos jerarquizadas y categorizadas en el marco de connotaciones y nociones de niveles de desempeño y funcionamiento, pero es claro que nada se concibe separado. Esto se aprecia cuando al analizar o diagnosticar cualquiera de los temas internos con participación de la población, resulta difícil tratarles por separado. Hablar de territorio, cultura, economía, educación, salud, gobernabilidad, organización social, política o cualquiera otro tema, inevitablemente conduce a hablar de todo y del todo.

¹⁰¹ CASTRO, Edgardo. *El vocabulario de Michael Foucault, un recorrido alfabético por sus temas y conceptos*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. p.145

Esta característica, bastante común en los grupos indígenas, que para muchos teóricos académicos significa no más que un estado o etapa de desarrollo social insípido y normal en toda sociedad – en el entendido que una sociedad simple o mecánica a diferencia de otra compleja u orgánica, es más integral y por tanto su división social del trabajo es igualmente simple –, para los Arhuacos se trata de un mandato y ordenamiento de origen, y no un estado o etapa de desarrollo transitorio, por lo que debe preservarse como condición indispensable para seguir cumpliendo indefinidamente la misión espiritual de velar por la vida universal.

Lo holístico de la sociedad Arhuaca se fundamentan principalmente en dos aspectos que al final, por ley de reciprocidad, terminan siendo uno solo: la indivisibilidad entre lo material y lo espiritual, y la indivisibilidad entre lo conceptual y el práctico. Pero la indivisibilidad no solo se refiere a la idea de que las cosas no solo no se pueden tratar por separado, sino que además de ello, deben siempre ocurrir simultáneamente; es decir, lo material y lo espiritual se desarrollan en una misma expresión de lógica y existencia, en la medida de que lo conceptual y la práctico se den simultáneamente en un mismo acto.

En la vida práctica estos postulados se traducen y reflejan en el hecho de que no hay unos que solo asuman funciones espirituales mientras que otros solo aspectos materiales, ni que mientras unos solo conceptúen o piensen otros solo actúen; lo que existen son guías o líderes teórico-prácticos. Es decir, personas que lideran con el ejemplo en práctica para que los demás sigan replicando y/o mejorando el “ejemplo práctico”. Por ello, en la sociedad indígena, Arhuaca en este caso, se habla de consensos colectivos, de consultas y concertaciones comunitarias. Vale aclarar que al hablar de consensos o concertaciones, no se trata de hacer un ejercicio de sufragio o de confrontar ideologías, sino de llegar a acuerdos colectivos para optar por lo que más convenga y favorezca a la supervivencia física y espiritual de todos”¹⁰².

¹⁰² IZQUIERDO E, IZQUIERDO Luis G. *Ruta Integral de Atención Propia e Intercultural del Pueblo Arhuaco con Enfoque Diferencial, Sierra Nevada de Santa Marta*. MSPS- OPS. Bogotá. 2016. p.20

Otro elemento a tener en cuenta en el marco de esta integralidad, al igual que para la mayoría de los pueblos indígenas, es que la visión del mundo está íntimamente ligada *“al territorio ancestral, de acuerdo con los principios establecido por la Ley de Origen, el cual está delimitado por la línea negra y conformado por los espacios sagrados, dentro de los cuales fueron dejados todos los elementos necesarios para el desarrollo de la vida, y al mismo tiempo fue dejado un código de uso de cada uno de los elementos de la naturaleza contenidos en este espacio (...) Es el espacio concebido desde nuestros orígenes como Madre, es el mapa tradicional que contiene los códigos fundamentales para la vida y permanencia cultural, donde se recrean de manera permanente los principios y preceptos que estructuran la identidad (...) Abarca tanto la dimensión espiritual, como la dimensión material que evoca el espacio donde se desarrollan las culturas. En el territorio se sustenta la cultura y se teje el mundo de relaciones, conocimientos y valores (...)”*¹⁰³

Esta comprensión sobre el territorio también se constituye en un tema de tensión entre unas y otras lógicas, en tanto las instituciones que lideran los programas y servicios en el marco de las políticas públicas de primera infancia, como el caso del ICBF con sus modalidades de atención regulares, históricamente no han considerado y reconocido el territorio como un entorno clave para los procesos de aprendizaje y desarrollo de los niños y las niñas, asimismo, en muchos casos no se han tenido en cuenta temas relacionados con la alimentación propia, las prácticas de medicina tradicional, los agentes de cuidado reconocidos por las comunidades, entre otros elementos, como se verá más adelante.

Frente a lo anterior se hace necesario mencionar que si bien desde la “Estrategia de Cero a Siempre” y posteriormente desde la Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, se ha visibilizado y posicionado el reconocimiento de la diversidad como principio en la comprensión del desarrollo de las niñas y los

¹⁰³ *Op. cit.* p. 14- 15

niños, los tipos de familia, las maneras en que las comunidades viven, y donde aún son escasas las experiencias de atenciones diferenciales, formuladas con las comunidades desde este reconocimiento.

Durante el 2015 el ICBF, el Ministerio de Educación en conjunto con otras entidades del gobierno y el grupo de diversidad de la CIPI, diseñó la metodología para la construcción de propuestas de educación inicial propias y se acompañó a 12 comunidades de grupos étnicos, dentro de ellas el pueblo Arhuaco, ejercicio en el cual se siguen evidenciando las tensiones que emergieron en el proceso de construcción de la Rutas Integrales de Atención Propias, que no distan de lo ya mencionado.

Es importante resaltar que para que se promuevan estos procesos de interacción entre los pueblos indígenas y el Estado en la definición de programas y servicios para la primera infancia, sustentados en el enfoque diferencial étnico, son determinantes las formas de organización social, política y administrativa, en tanto su capacidad o no de exigirlos. Se hace necesario mencionar que no todas las comunidades pertenecientes a los 102 pueblos indígenas del país, tienen la misma capacidad de negociación con el Estado, ya que coexisten diferentes formas organizativas que ponen a unos pueblos en desventaja frente a otros; como el caso de poblaciones que no hablan español, que tienen otras lógicas de organización social, o que habitan en zonas de alta dispersión, frente a las cuales las instituciones no tienen capacidad de interacción, evidenciando la existencia de barreras culturales y geográficas que impiden garantizar una oferta institucional pertinente y acorde a sus formas de vida.

3.3.1 Concepciones sobre los ciclos de vida

Desde la postura institucional, acorde a la episteme occidental moderna, los programas y proyectos desarrollados en el marco de las políticas públicas de primera infancia, se ordenan y configuran desde el enfoque de ciclo de vida y desde una mirada “niñocéntrica”, que no articula los tránsitos con políticas

correspondientes a otros ciclos de vida, como el caso de la infancia o la adolescencia; además carece o está desarticulada de otras acciones dirigidas a las familias, a partir de lo cual se presenta una fragmentación que caracteriza a esta postura epistémica y las formas de gestionar las políticas públicas, como se evidencia en la siguiente afirmación:

“Para las comunidades Arhuacas fue muy difícil concebir a las niñas y los niños solos, sin sus familias y comunidades, por ello es importante preguntarse ¿cómo entonces entrar a posicionar una figura individualizada y solitaria?, ¿hasta dónde podremos seguir insistiendo en estas construcciones en la que el centro de las acciones es sobre el niño o la niña cuando para los pueblos ancestrales sus lógicas son comunitarias, colectivas”¹⁰⁴.

Así, desde la mirada institucional, se fragmentan además de los ciclos de vida, por campos temáticos, desde los cuales cada sector lidera y posiciona sus temas de interés, lejos de una mirada integradora e integral en torno a las personas, las familias y las comunidades, de lo cual difiere la perspectiva del pueblo Arhuaco como se verá más adelante.

En este orden de ideas, la mirada institucional y en el marco de los instrumentos normativos, los ciclos de vida, se comprenden así: primera infancia (0 a 5 años), niñez (6 a 12 años), adolescencia (12 a 18 años), juventud (18 a 28 años) adultez (28 a 60 años) y vejez (de 60 años en adelante), cada uno de estos ciclos, acordes a los desarrollos biológicos y psicológicos de las personas. Así, la institucionalidad comprende *“el ciclo de vida, como un enfoque que permite entender las vulnerabilidades y oportunidades de invertir durante etapas tempranas del desarrollo humano; reconoce que las experiencias se acumulan a lo largo de la vida, que las intervenciones en una generación repercutirán en las siguientes, y que el mayor beneficio de un grupo de edad puede derivarse de*

¹⁰⁴ MOYA, Juana, D. *Informe final acompañamiento Arhuaco de la Sierra Nevada*. ICBF- Fundación Plan y Cabildo Indígena del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada. Bogotá. 2016. p. 16

intervenciones previas en un grupo de edad anterior. Además, permite mejorar el uso de recursos escasos, facilitando la identificación de riesgos y brechas y la priorización de intervenciones claves”¹⁰⁵.

Si bien la política de atención integral a la primera infancia se reconoce como una apuesta intersectorial, sigue planteándose desde el enfoque de ciclo de vida, centrada en la primera infancia, sin ninguna conexión con los trayectos y tránsitos respecto a otros ciclos como la niñez y la adolescencia. Lo anterior se refleja en que el país hoy cuenta con la Ley 1804 de 2016, que establece la política para el desarrollo integral de la primera infancia, pero aún no cuenta con una política pública para la niñez y adolescencia, acorde a los desarrollos planteados en la política de primera infancia, desde una mirada articuladora, centrada en las personas. Aquí se debe aclarar que en este momento el ICBF, en cabeza del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, viene trabajando de manera intersectorial en la formulación de dicha política, lo cual se constituye en un punto importante para poder superar esta mirada fragmentada.

Desde la perspectiva del pueblo Arhuaco, la mirada sobre los ciclos de vida es mucho más amplia e integradora, en tanto el sujeto y la comunidad son vistos como parte de un todo, en tal sentido existen cuatro etapas o ciclos de vida, los cuales determinan y orientan el desarrollo familiar, de los linajes y de la sociedad en general. De esta manera se consideran como momentos de la vida:

“El Nacimiento (Gunseymuke) que se constituye en la llegada del nuevo ser, concebido como destinación de los padres y madres espirituales. Los padres biológicos son importantes en el concepto del cuidado y crianza física del recién nacido, pero los verdaderos padres son las fuerzas superiores de la vida que se manifiestan a través de los sitios o espacios sagrados de la naturaleza y del cosmos.

¹⁰⁵ Disponible [En: https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cicloVida.aspx](https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cicloVida.aspx)

El desarrollo (Munseymuke) es el momento en que tanto la mujer como el hombre alcanzan el desarrollo natural de sus cuerpos biológicos, el cual se manifiesta mediante el cambio de diversas características del organismo, las emociones, la psiquis, el raciocinio y la espiritualidad. El desarrollo en la mujer, suele ser de mayor relevancia cultural con altas repercusiones en el concepto de vida universal. El desarrollo marca el momento del paso a la capacidad de reproducirse, por lo que significa adquirir cambios definitivos que repercutirán por el resto de la vida.

Matrimonio (Jwaungawi) es el momento del matrimonio, comprende la tercera etapa más importante de la vida en la cultura Arhuaca, después del nacimiento y el desarrollo. Se trata de la unificación del hombre con la mujer para fines de cumplimiento de los mandatos de la Ley de Origen. Para los Arhuacos, el matrimonio implica responsabilidades físicas, emocionales, psíquicas, racionales y espirituales, no solamente entre las personas, sino principalmente con la naturaleza y el cosmos. Tiene como finalidad garantizar la permanencia de la misión de preservar el equilibrio y armonía espiritual en la naturaleza y el cosmos.

Mortuoria (Eysa) es el cierre del ciclo de la vida en manifestación física para continuar en la dimensión espiritual a perpetuidad. Para los Arhuacos, morir significa pasar de una dimensión a otra, pero se sigue vinculado a la generación que queda en la dimensión física. La mortuoria retorna a la etapa de nacimiento, configurando un mismo ciclo¹⁰⁶.

¹⁰⁶ IZQUIERDO E, IZQUIERDO Luis G. *Ruta Integral de Atención Propia e Intercultural del Pueblo Arhuaco con Enfoque Diferencial*, Sierra Nevada de Santa Marta. MSPS –OPS. Bogotá. 2016. p. 5

3.3.2 Concepciones sobre la primera infancia y sus implicaciones en la atención institucional

Antes de entrar en las concepciones sobre la primera infancia, se debe hacer mención a que esta no es una categoría propia, sino que se ha adoptado a partir de la interacción con la institucionalidad. En tal sentido, en el marco de la construcción de la ruta, se hizo mención a que a partir del relacionamiento con las instituciones se han adoptado conceptos e instrumentos en el campo de la educación escolarizada y la salud institucionalizada, que han sido apropiados.

Al respecto se mencionó que: *“aún cuando por diversas razones la realidad tiende a distar de lo ideal, la adopción de lo foráneo casi siempre va acompañado de la idea o intención de fortalecer lo propio. Se entiende que lo foráneo, algunas veces por imposición y otras por asimilación cultural, se ha ido insertando en la sociedad y cultura arhuacas, gracias a la invasión y colonización que ha conllevado a que hoy día haya una fuerte presencia de elementos ajenos, pero en cierta medida son adoptados”*¹⁰⁷.

Sin embargo, dentro de la comprensión de los ciclos de vida del pueblo Arhuaco no se establece una categoría de infancia u otra que se le aproxime; a pesar de ello, y en el marco de la interacción con el Estado, se han concertado acciones específicas para la población entre 0 y 5 años, de acuerdo con la concepción institucional, lo que ha permitido el establecimiento de concesos para la atención de esta población.

Otro elemento que se debe mencionar como línea de tensión entre la institucionalidad y las comunidades, es el reconocimiento del principio del interés superior del niño posicionado por la Convención de los Derechos del Niño, ya que en los referenciales del pueblo Arhuaco, no se concibe a ningún miembro de la

¹⁰⁷ *Idem.* p.25

comunidad por encima de otro, como se menciona en el siguiente fragmento: *“no se piensa en la niñez como un sector de la población, sino que se mira de manera integral a la familia, la comunidad y al pueblo, entendiendo que todos deben cumplir con unas normas para garantizar la existencia de nuestro pueblo durante generaciones”*¹⁰⁸.

Debido a esta concepción, la solitud de las comunidades ha sido la de formular procesos de atención a las familias y comunidades en general, y no particularmente para los niños y niñas, lo que implica articulación institucional. En este sentido se hace un llamado a tener en cuenta el sistema de castas familiares, las cuales cuentan con dinámicas propias desde donde se definen diferentes roles al interior de la comunidad, como se menciona a continuación:

*“No se quiere una política netamente asistencialista, que imponga planes y programas de atención para la primera infancia y que vaya en detrimento de los valores culturales que posteriormente conlleven y contribuyan a la desaparición cultural de un pueblo, por lo cual se deben fortalecer los valores culturales, valorar las prácticas propias, apoyar los centros ceremoniales y la producción de alimentos, para garantizar el bienestar de los niños, niñas, familias”*¹⁰⁹.

3.3.2.1 Componente pedagógico

En cuanto al componente pedagógico de las modalidades de atención a la primera infancia y particularmente en lo referente a la modalidad de educación inicial, se han presentado históricamente tensiones frente a la falta de reconocimiento de las prácticas culturales propias, relacionadas con la cosmovisión, el territorio, los lugares sagrados, entre otros. Asimismo, existen tensiones frente al no reconocimiento de agentes comunitarios como parte del talento humano de estas modalidades, tales como sabedores, parteras, médicos tradicionales, entre otros.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 8

¹⁰⁹ *Idem.* p. 9

Así, las comunidades Arhuacas plantean que los procesos de educación inicial, deben mantener una relación con los componentes propios de su cultura, tales como el conocimiento ancestral, los calendarios agro ecológicos, las especialidades requeridas y el desempeño social de acuerdo al linaje, el conocimiento del territorio y el desarrollo espiritual.

Por lo anterior, se considera que son fundamentales en el proceso pedagógico de educación inicial, la participación de los Mamus, las madres, los padres, los abuelos, los cuales en entornos como la huertas, el patio, el fogón, enseñan a los niños y niñas a sembrar, tejer y cuidar el territorio. Es decir, que no se hace necesario que en las modalidades de atención institucional de educación inicial, *“los niños y niñas se trasladen diariamente a un sitio y sean atendidos por personas ajenas a su hogar, porque esto afecta las dinámicas propias de crianza, entendiendo que es la madre quien debe dar los primeros saberes y transmitir los conocimientos, no la maestra, ni otras personas. Los niños en esta edad deben permanecer bajo los cuidados y atenciones de la madre, ya que en esta etapa se crea el aprecio, el enlace familiar y refuerza los conocimientos que deben transmitirse por medio de la vivencia diaria”*¹¹⁰.

En tal sentido, la educación inicial según los Arhuacos, debe orientar al indígena en resolver preguntas como: “¿quién soy?, ¿de dónde vengo? ¿en dónde vivo? y ¿para dónde voy?”. *“Al respecto un mamu decía, que para los indígenas muchas veces se entienden que el destino del niño se define desde la mímica que los niños hacen frente al comportamiento de los padres, y así ya saben si serán líderes, constructores de casas, tejedores, etc”*¹¹¹

¹¹⁰ MOYA, Juana, D. *Informe final acompañamiento Arhuaco de la Sierra Nevada*. ICBF- Fundación Plan y Cabildo Indígena del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada. Bogotá. 2016. p. 15

¹¹¹ *Idem*. Pag. 16

Desde esta perspectiva, se hace necesario que las instituciones como el ICBF hagan una transformación frente a los procesos de atención a la primera infancia. En tal sentido se menciona que *“el apoyo de cualquier institución del gobierno entienda que es bajo nuestros principios que se haga lo que vamos a hacer y que se requiere el apoyo para que se dé el fortalecimiento que el pueblo requiere, que no se nos imponga desde las instituciones y que entiendan la forma de ver y pensar y la legitimidad que tenemos los Arhuacos para dirigir nuestra modalidad de educación inicial”*¹¹².

Para poder conciliar la mirada institucional y la de las comunidades, se requiere una construcción conjunta en la que no se imponga una perspectiva pedagógica sobre otra, sino que se proporcione el reconocimiento de cada perspectiva y, desde un marco intercultural, se generan otras formas de conocimiento, manteniendo siempre como referencia el contexto de la comunidad y sus prácticas.

3.3.2.2 Componente de nutrición

Otro punto de tensión en el marco de las atenciones a la primera infancia, tiene que ver con el tema alimentario, ya que en muchos casos, en las minutas de los servicios del ICBF, no se tienen en cuenta las prácticas alimentarias de las comunidades, no se reconoce que el alimento, desde la perspectiva de las comunidades, tiene más que una dimensión física (aporte de nutrientes al cuerpo), sino se vinculan a este, las dimensiones culturales, sociales, mentales y espirituales, que en gran parte definen la calidad del alimento y su poder nutritivo en un sentido más amplio.

Para los pueblos indígenas, *“la alimentación es el mantenimiento de la vida. Existe alimento material y espiritual, hay que alimentarse bien para que se mantenga la*

¹¹² *Idem.* Pag. 18

verdadera sabiduría, para poder transmitir energías positivas, para ayudar a los demás, para trabajar. Una persona bien alimentada mantiene un espíritu fuerte. El que se enferma es porque tiene un espíritu débil y se está alimentando mal. El alimento espiritual está asociado a las dietas y al cumplimiento del consejo que es una normatividad del buen vivir (...) Asimismo la alimentación desde esta mirada se enmarca en sus concepciones sobre la vida misma, que parten de la existencia de un ordenamiento ancestral que viene desde la llamada por los pueblos, como la Ley de Origen, la cual regula los usos del territorio por la colectividad y por las personas (...)

En síntesis, la concepción de los pueblos indígenas sobre la alimentación y la nutrición está fuertemente vinculada con la dinámica territorial, los procesos sociales y culturales. El territorio es concebido como una red compleja y dinámica de flujos materiales, energéticos, relaciones ecológicas, sociales y culturales de negociación, alianza y reciprocidad entre los seres humanos y los demás seres vivos, en los lugares que ellos habitan tanto física como espiritualmente. Esto incluye sus mitos, las visiones sobre el origen del universo y del ser indígena que forman parte de sus universos culturales, explicando sus relaciones con la naturaleza y con el territorio”¹¹³.

Frente a este tema se presenta una gran desconfianza por parte de los representantes de las organizaciones y autoridades indígenas ante la alternativa que, históricamente el ICBF, ha ofrecido en relación al apoyo alimentario, y el cual consiste en la provisión de Bienestarina¹¹⁴ a los niños, niñas y sus familias, ya que se considera que este producto no es la alternativa, en tanto está hecha a base de soja transgénica, lo cual y según su perspectiva, genera desordenes a nivel hormonal y de otro tipo, como lo manifiesta claramente un líder indígena: “con el

¹¹³ UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, Anexo 1. Protocolo General del Estudio Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional de los Pueblos Indígenas de Colombia. Abril de 2013 (Sin Publicar)

¹¹⁴ La Bienestarina es un complemento alimentario producido por el ICBF desde el año 1976 y es entregado a la población vulnerable del país, a través de los programas del ICBF. Desde sus inicios, la bienestarina se ha suministrado a niños y niñas mayores de 6 meses, mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y adultos mayores. Ver en: <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallCBF/Bienestar/Bienestarina>

lenguaje de seguridad alimentaria, nos ponen a comer lo que ellos quieren, a sabiendas que la bienstarina que trae soya transgénica y que eso es un negocio para los cultivadores de soya transgénica y a nosotros nos la regalan y nos la consumimos. Todo este desajuste nos ha producido la pérdida de una gran cantidad de semillas y de nuestra cultura alimentaria”.

Por lo anterior, el ICBF viene trabajando desde hace varios años con algunas comunidades indígenas del país en la construcción y entrega de minutas diferenciales, que incluyen alimentos propios. Asimismo, en el marco de la puesta en marcha de la modalidad propia de educación inicial, se espera superar esta tensión, en directa relación con el fortalecimiento de la soberanía alimentaria de los pueblos y frente a la cual existen también grandes diferencias. De un lado, la institucionalidad hace referencia al concepto de seguridad alimentaria, el cual es entendido como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

En cuanto a los pueblos indígenas la comprensión del tema alimentario va más allá de esta definición y comprende el concepto de autonomía alimentaria la cual responde a la capacidad de los pueblos de producir sus propios alimentos y mantener sus prácticas culturales ancestrales, como un camino para el fortalecimiento cultural y la reafirmación de su identidad.

3.3.2.3 Componente de Salud

La atención integral a la primera infancia incluye servicios de salud tales como los controles prenatales, vacunación, controles de crecimiento y desarrollo, lo cual se constituye como otro de los puntos de mayor tensión, en tanto existen epistemes diferentes frente a la comprensión de lo que significa la salud y la enfermedad, así

como la falta de reconocimiento de los agentes de la medicina tradicional, en el marco de las atenciones institucionales.

Lo anterior responde a procesos de índole histórica, que en marco de las relaciones saber-poder, configuran al saber biomédico como un conocimiento legítimo y verdadero en contraposición a otros saberes, catalogados como prácticas folclóricas, mágicas y desconociendo su estatus de conocimiento. Es por esto que se hace necesario, en el marco de estas políticas, fortalecer y revalorar la medicina tradicional, y las prácticas de cuidado, mantenimiento, tratamiento y recuperación de la salud.

Esto implica reconocer que la salud, para los pueblos indígenas, se comprende como un estado de armonía de las relaciones entre los individuos, y de estos en sus interacciones con los demás y en su relación con el territorio y no simplemente como la ausencia de enfermedad. La salud es la realización de un estado de equilibrio y armonía espiritual de los seres.

De la misma manera, se debe tener en cuenta que para algunos pueblos y comunidades indígenas, existen enfermedades de origen cultural que afectan específicamente a niñas y niños; tienen un referente desde la religiosidad y la espiritualidad, pero no son reconocidas en el sistema de salud occidental, por tanto su tratamiento es en el territorio y su complicación puede desencadenar la muerte del niño o niña.

Estas enfermedades son: *“enfermedades de espíritus producidas por entidades espirituales a causa de violar las normas colectivas que protegen el territorio y la comunidad. Asimismo se reconocen enfermedades de orden mágico causadas por otras personas, como el mal de ojo. Este grupo de enfermedades solo pueden ser*

*tratadas por médicos tradicionales, a través de diferentes acciones terapéuticas como rezos y rituales, entre muchos otros*¹¹⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el marco de la formulación de la Ruta Integral de Atenciones Propia, las comunidades del pueblo Arhuaco ven necesario el posicionamiento de la medicina tradicional y la consulta con los mamus como una acción que debe hacerse de manera prioritaria y preferente a cualquier otro tipo de valoración externa, ya que él es quien orienta todos los procesos de armonización espiritual y solo es a partir de su valoración que el niño o niña podrá ser remitido a alguna entidad externa a la comunidad.

Por último se debe mencionar que además de las tensiones identificadas con relación a los sistemas de medicina tradicional y occidental, existen tensiones frente a las atenciones institucionales tales como los controles prenatales, el parto, los controles de crecimiento y desarrollo, y la vacunación, entre otros, en tanto no han sido adecuados técnica ni culturalmente, lo cual es visto, en muchos casos, como una vulneración a los derechos ya que no considera las particularidades de las poblaciones, generando barreras culturales, geográficas y económicas, que impiden el acceso a las mismas.

Las adecuaciones técnicas y culturales se refieren a ajustes en los procesos, procedimientos, guías y protocolos de atención, de manera que se permita dar respuesta a las necesidades de salud de forma respetuosa con la cultura y los sistemas médicos tradicionales, en coherencia con los contextos geográficos y sociales en que habitan. Lo anterior requiere de construcciones conjuntas entre la institucionalidad y las organizaciones de los pueblos indígenas, en la identificación de barreras culturales, geográficas y económicas que puedan superarse desde la adecuación de las atenciones, lo cual implica, por ejemplo, contar con traductores de las comunidades en las instituciones de salud, adecuación de las salas de

¹¹⁵ OPS, 2008. Una visión de salud intercultural para los pueblos indígenas de las Américas. Componente comunitario de la estrategia de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI)

parto, construcción de infraestructuras más amables para las comunidades, contar con casas de paso y casas maternas, así como promover puentes y puntos de articulación entre la medicina tradicional y la medicina occidental.

3.3.2.3 Componente administrativo y operativo

Este componente hace referencia a la relación entre la institucionalidad y las organizaciones indígenas para la contratación de los servicios y los procesos de supervisión a los mismos, lo cual se constituye nuevamente en un punto de tensión, teniendo en cuenta que de un lado la institucionalidad maneja unas lógicas y tiempos que no están necesariamente relacionadas con los tiempos y formas de organizar y administrar por parte de las organizaciones indígenas.

Uno de los puntos sensibles al respecto, son los mecanismos de contratación de los sabedores y otros agentes comunitarios, ya que el ICBF exige su vinculación al sistema de seguridad social como independientes en el régimen contributivo, lo que genera un conflicto en tanto que ellos hacen parte del régimen subsidiado, por lo cual proponen contemplar otras formas de vinculación laboral que no implique cumplir con este requisito.

Asimismo, los formatos, protocolos y estrategias de supervisión no han sido ajustados o formulados con las organizaciones, lo cual es problemático en tanto están pensados para servicios de corte institucional. Estas formas de atención, que son más de corte comunitario, corren un permanente riesgo frente a la valoración que se les da en términos del cumplimiento de los estándares, motivo por el cual se hace necesario hacer construcciones conjuntas que sean más coherentes al respecto.

Los criterios de calidad de los servicios se deben articular a lo propuesto en los planes de vida, planes de salvaguarda y reglamentos internos, lo cual permitirá

articular los planteamientos políticos de los pueblos indígenas con la apuesta de las políticas públicas para la atención integral a la primera infancia.

Por lo anterior, las interacciones entre la institucionalidad y las comunidades, se debe fundamentar en el reconocimiento de las autoridades propias, las formas de organización y gobierno, sus prácticas culturales y el respeto por su territorio. Solo a partir de este reconocimiento será posible establecer puentes de diálogo bajo la premisa del respeto, promoviendo procesos más justos, capaces de poner en diálogo a las dos epistemes en pro de la garantía de los derechos de las niñas, las niñas, las familias y las comunidades de los pueblos indígenas del país.

“El discurso entorno a las políticas tiene efectos no únicamente retóricos (es decir no solo sirve para argumentar y convencer sobre determinadas políticas) sino sustanciales: incide en el contenido de las políticas e influye en su proceso de agendación, diseño, implementación y evaluación, en otras palabras las políticas públicas no solo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que le dan cobijo, las leyes que las sustentan y los valores que las justifican. Están influidas por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos. Este enfoque propone ir más allá de los hechos y datos duros para incluir también la forma en que se construyen discursos alrededor de las políticas públicas y los efectos que tienen en ellas”¹¹⁶.

¹¹⁶ CEJUDO, Guillermo. *Discursos y políticas públicas: enfoque constructivista*. CIE; México. 2008. Pág.3. Disponible en: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3524>

4. Conclusiones y recomendaciones

- En términos de los referenciales globales analizados en el presente trabajo, se puede inferir para el caso colombiano, que la perspectiva de los Derechos Humanos y los instrumentos que se derivan de esta, y los cuales han sido ratificados por el Estado para garantizar los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, si bien han permitido avances en cuanto al reconocimiento de nuevas ciudadanía; no son coherentes con los algoritmos que los constituyen ya que se siguen presentando situaciones de vulneración de estos derechos a la población indígena, lo que refleja que además de la igualdad formal no se ha logrado avanzar en términos de equidad y de igualdad material de los valores que promueven, para garantizar sus derechos individuales y colectivos.

De acuerdo a lo anterior, y a partir de las recomendaciones frente al seguimiento a los compromisos del Estado colombiano acorde a la Convención de los Derechos del Niño y en relación al análisis de la situación de derechos, se hacen evidentes situaciones de vulneración de derechos, desde lo cual se reafirma que los niños y niñas indígenas afrontan considerables dificultades ya que continúan siendo objeto de graves discriminaciones en múltiples ámbitos, en particular, en el acceso a la atención en salud y a la educación.

- Para los pueblos y organizaciones indígenas existen referenciales tales como la Ley de Origen, los planes de vida y los planes de salvaguarda, estos últimos producto de la relación con el Estado, que inciden en el ejercicio de gobernabilidad, en la planeación de acciones que buscan el bienestar de las personas y comunidades y en la comprensión del enfoque diferencial étnico.

Para el caso del pueblo Arhuaco, la comprensión sobre el enfoque diferencial se relaciona con el restablecimiento del orden, el fortalecimiento de las formas de pensamiento ancestral y el replanteamiento de las relaciones con el Estado, en la

búsqueda de la autonomía, la subsistencia y la superación de las situaciones que vulneran de manera sistemática sus derechos.

- En el marco de los desarrollos del enfoque diferencial étnico, las organizaciones indígenas manifiestan su desacuerdo frente a la manera de gestionarlo y materializarlo, teniendo en cuenta que no se han establecido mecanismos suficientes para que las organizaciones indígenas sean las que lideren los procesos y administren los recursos, así como el cuestionamiento por la no superación de las situaciones que atentan contra dichos derechos.

Lo anterior refleja la necesidad de repensar las formas de materializar el enfoque, ya que el problema, más allá de los valores, la norma, los algoritmos y las imágenes que lo constituyen; radica en las formas de formular e implementar las acciones para esta población, así como la débil actuación del Estado para superar las situaciones que vulnera los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

- Para materializar el enfoque diferencial, la interculturalidad se constituye en una perspectiva importante a partir de la cual se pueden promover procesos de construcción conjunta del Estado y los grupos étnicos, teniendo en cuenta que posibilita un proceso comunicativo, que propone la definición de condiciones específicas para la interacción equitativa entre grupos culturalmente diferentes, cada uno con una verdad, una visión especial del mundo y un marco de referencia respecto a diferentes aspectos de la realidad.

- A pesar de los desarrollos legislativos en el reconocimiento de los pueblos indígenas en los mecanismos de protección internacionales y nacionales existentes, y no solo para el caso de los pueblos declarados en el auto 004 de 2009 sino para los 102 pueblos indígenas del país, la implementación de las acciones públicas en temas de educación, salud y seguridad alimentaria, entre otros temas, ha generado tensiones manifiestas ya que no han logrado aportar de

manera significativa a la protección y garantía de sus derechos, y por lo cual, y a pesar de los avances en el campo normativo, se presentan conflictos entre las instituciones del Estado, las autoridades tradicionales y la organizaciones indígenas, de donde emergen divergencias o polifonías discursivas en la comprensión de la situación en directa relación con el posicionamiento de uno u otro referencial y las prácticas que devienen de los mismos.

La anterior situación sigue afectando directamente el desarrollo de los niños y niñas en su primera infancia, de las familias y comunidades de los pueblos indígenas, por lo cual no se puede hacer una lectura de las atenciones a los niños y niñas sin mirar estos contextos que debelan la urgente necesidad de garantizar y proteger los derechos individuales y colectivos de estas poblaciones, más allá de la idea romántica del reconocimiento de la diversidad cultural.

- A pesar del reconocimiento a la diversidad étnica y cultural en el marco de la Constitución Política de 1991, no se ha logrado incidir de manera contundente en las formas de interacción entre la institucionalidad y las comunidades indígenas de los 102 pueblos. Lo que pone de manifiesto la necesidad de promover procesos de construcción que contemplen acciones acordes a sus contextos y particularidades culturales.

En este sentido y para el caso de la atención integral a la primera infancia, se debe partir de diálogos de saberes con los grupos étnicos, que permitan identificar concepciones y prácticas propias en torno al cuidado y el desarrollo integral. Esto implica la identificación conjunta del acceso y el análisis del estado actual de las atenciones y servicios institucionales, lo que permitirá a partir de las conclusiones que de ahí surjan, formular de manera conjunta propuestas para su adecuación.

Lo anterior requiere que el talento humano de las instituciones responsables de la atención integral a la primera infancia, adquiera conocimientos sobre la cultura y los diferentes elementos que caracterizan la diversidad de los pueblos indígenas y

los grupos étnicos en general, además de desarrollar capacidades comunicativas para lograr el entendimiento mutuo con poblaciones con referentes culturales y sociales diferentes (simbólicos, lingüísticos, entre otros) e implementar mecanismos para concertar las atenciones con enfoque diferencial étnico.

- Entendiendo la episteme como el conjunto de configuraciones que dan lugar a las formas de conocimiento y que implican cuerpos de pensamiento que constituyen los modos de entender y vivir el mundo, se identifican tensiones epistémicas, producto de las interacciones entre la institucionalidad y las comunidades del pueblo Arhuaco, que no distan de la experiencia de otros pueblos indígenas del país. Dichas tensiones se relacionan con la manera de comprender la vida, los ciclos del curso de vida, el territorio como parte fundamental de la cultural, el desconocimiento de los sistemas de medicina propios y agentes claves para el cuidado de la primera infancia, entre otras.

A pesar de ello se debe reconocer que en el marco del proceso de construcción de Rutas Integrales de Atención Propias y de la formulación de modalidades de educación inicial para la primera infancia, con algunas comunidades de pueblos indígenas, se han dado avances para el establecimiento de relaciones basadas en la confianza, desde las cuales se hacen un llamado al Estado para flexibilizar su arquitectura institucional, así como promover una participación más efectiva de las autoridades y comunidades en los procesos de definición de las acciones públicas.

- Si bien la Política de Atención Integral a la Primera Infancia se reconoce como una apuesta intersectorial, sigue planteándose el enfoque de ciclo de vida, centrada en la primera infancia, sin ninguna conexión con los tránsitos y desarrollos con respecto a la niñez y la adolescencia. Lo anterior se refleja en que el país hoy cuenta con la Ley 1804 de 2016, que establece la política para el desarrollo integral de la primera infancia, pero aún no cuenta con una política pública para la niñez y adolescencia, acorde a los desarrollos planteados en la política de primera infancia, desde una mirada articuladora, centrada en las

personas. A partir de esta reflexión, se reafirma la necesidad de pensar políticas públicas desde otros referenciales más articuladores como, por ejemplo, el enfoque de curso de vida, el cual *“aborda los momentos del continuo de la vida y reconoce que el desarrollo humano depende de la interacción de diferentes factores a lo largo de la vida, de experiencias acumulativas y situaciones presentes de cada individuo influenciadas por el contexto familiar, social, económico, ambiental y cultural; entendiendo que invertir en atenciones oportunas en cada generación repercutirá en las siguientes y que el mayor beneficio de un momento vital puede derivarse de intervenciones hechas en un período anterior (...). Este enfoque constituye un salto cualitativo, respecto al del ciclo vital, pues abarca la totalidad, reconociendo la existencia de períodos críticos de crecimiento y desarrollo en todas las etapas de la vida”*¹¹⁷.

- Es importante resaltar que para que se promuevan procesos de interacción entre los pueblos indígenas y el Estado, en la definición de programas y servicios para la primera infancia y sustentados en el enfoque diferencial étnico, son determinantes las formas de organización social, política y administrativa, en tanto su capacidad o no de exigirlos. Se hace necesario mencionar que no todas las comunidades pertenecientes a los 102 pueblos indígenas del país, tienen la misma capacidad de negociación con el Estado, ya que coexisten diferentes formas organizativas que ponen a unos pueblos en desventaja frente a otros. Este es el caso de poblaciones que no hablan castellano, que tienen otras lógicas de organización social, o que habitan en zonas de alta dispersión, frente a las cuales las instituciones no tienen capacidad de interacción, evidenciando la existencia de barreras culturales y geográficas que impiden garantizar una oferta institucional pertinente y acorde a sus formas de vida.

- Los procesos de atención a la primera infancia de pueblos indígenas deben promover condiciones para que los niños y niñas permanezcan con sus padres, y

¹¹⁷ ANDRADE, Miguel. *La perspectiva de Curso de Vida*. En: Revista Latinoamericana de Población, vol. 8, núm. 4, enero-junio, 2012. p.16

en especial con sus madres, además de vincular a los sabedores, sabios, mayores y autoridades indígenas propias como los principales orientadores de los niños y niñas. Asimismo debe promover la construcción de materiales educativos propios, de acuerdo con la propuesta pedagógica de cada pueblo y reconocer los espacios para el ejercicio de la ritualidad como medios de vivencia y formación cultural.

- En la Ruta construida por el pueblo Arhuaco, se plasman sueños, realidades y visiones de futuro, los cuales deben ser considerados como referentes en el diseño de acciones en el marco de la política pública de primera infancia. De igual forma, existen numerosos insumos como los planes de vida y planes de salvaguarda, entre otros, que aportan de la misma manera para dicha construcción.

- En el ejercicio para la construcción de la ruta fue recurrente la crítica a las acciones de corto plazo por parte de la institucionalidad que finalmente no redundan en las transformaciones necesarias y no apuntan a los procesos de largo plazo planteados por los pueblos indígenas.

- A partir de las anteriores reflexiones, cabe decir que uno de los retos más complejos a los que se ha visto abocada la institucionalidad tiene que ver con los *medios*, los *recursos*, las *metodologías* y los *camino*s que se deben implementar para la atención de la primera infancia.

De allí que sea fundamental no solo el reconocimiento y la articulación de los agentes comunitarios en el marco de las atenciones, sino también el involucramiento de toda la comunidad en la identificación de las problemáticas, así como en la creación de propuestas que busquen resolverlas, generando compromisos desde ámbito institucional y comunitario. Esta es una forma de apropiación de las responsabilidades entre los actores y una manera de articulación de las respuestas esperadas.

- Las comunidades, al igual que las instituciones, tienen procesos organizativos diferenciados. De esta forma pueden encontrarse comunidades con procesos organizativos fuertes de larga trayectoria histórica, otras con procesos incipientes de organización y movilización y otras con procesos organizativos débiles, permeados por los intereses de liderazgos individuales, por lo cual el proceso de gestión intercultural debe configurarse hacia el interior de las propias comunidades y hacia fuera, en su relación con actores externos.

- La operacionalización del enfoque diferencial étnico y la inclusión de la perspectiva intercultural en los procesos de atención a la primera infancia, implican la construcción conjunta para la definición de acciones acordes a los contextos y particularidades culturales. En este sentido, se debe partir de promover diálogos de saberes sobre su situación, la identificación conjunta del acceso y estado actual de las atenciones y servicios institucionales, lo cual permitirá a partir del estado de las cosas, formular de manera conjunta nuevas atenciones o ya existentes para que sean acordes a sus prácticas y en articulación a los planes de vida, de salvaguarda y procesos de pervivencia cultural.

Bibliografía

AMAYA, Sandra. *Las representaciones sociales: ejes teóricos para su discusión*. Cuaderno de ciencias sociales, número 127. Costa Rica: FLACSO, 2002

ANAYA, S. James. *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*. Madrid: Trotta Editores, 2005

ANDRADE, Miguel. *La perspectiva de Curso de Vida*. En: *Revista Latinoamericana de Población*, vol. 8, núm. 4, enero-junio, 2012

ANTENQUERA, Nelson. *Multiculturalismo e interculturalidad. Políticas y prácticas de la educación indígena*. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2010

ARIZA, Rosembert. *Pueblos indígenas de Colombia ante el sistema de interamericano de derechos humanos*. Universidad del Rosario; Bogotá. Pág. 3, 4.

ARRUBLA, Deisy; BALLESTEROS, Magnolia; MARTINEZ, Alberto. *La perspectiva narrativa de Emery Roe*. En: ROTH, Andre-Noël. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010

BARRAN, Mariana. *Informe alternativo al informe colombiano sobre el cumplimiento de la Convención de los derechos de los niños*. Bogotá. CODICE. 2014

BONILLA, Elsy; RODRIGUEZ, Penélope. *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Norma Editores, 2003

CABILDO ARHUACO DE LA SIERRA NEVADA, CONFEDERACIÓN INDÍGENA TAYRONA- CIT. *Construcción de Rutas Integrales de Atención Propia*. MSPS-OIM. Bogotá. 2014

CASTRO, Edgardo. *El vocabulario de Michael Foucault, un recorrido alfabético por sus temas y conceptos*. Universidad Nacional de Quilmes. Bernal. 2012

CASTILLO, Juan, C. *El Estado-Nación pluriétnico y multicultural colombiano: la lucha por el territorio en la reimaginación de La nación y la reivindicación de la identidad étnica de negros e indígenas*. Madrid 2006. Trabajo de Grado (Doctorado en Estudios Iberoamericanos). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de ciencias políticas y sociología.

CEPAL. *Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas*. CEPAL. Chile. 2006.

CLARKE, Adele. *Situation Analysis of: Grounded Theory After the Postmodern Turn* (Thousand Oaks), CA: Sage, 2005.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T007 de 1995.

CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 336 de 2006.

CORREA, François. *Infancia y trabajo infantil indígenas en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010.

CORREA, Norma. *Interculturalidad y políticas públicas: una agenda al 2016*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *El enfoque diferencial, un principio transversal en la materialización de los derechos de los grupos étnicos en su condición de víctimas*. En: Boletín N°3; Bogotá, 2014

FERRÃO, María. *Educación intercultural en América Latina: distintas concepciones y tensiones actuales*. En: Revista Estudios pedagógicos. v.36 n.2 Valdivia: Universidad Austral de Chile, 2010.

FOUCAULT, Michael. *El orden del discurso*. México: Tusquets, 2013.

FOUCAULT, Michel. *Historia de la Sexualidad*. Madrid: Siglo XXI editores, 1998.

FULLER, Norma. *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002.

GIMÉNEZ, Carlos. *Guía sobre interculturalidad (Primera parte)*. Guatemala: UIM, 2000.

GODENZZI, Juan Carlos y Calvo Pérez, Julio (comps.): *Multilingüismo y educación bilingüe en América y España*, Cusco, CBC, 1997.

CABILDO INDÍGENA DE GUAMBIA. *Cosmovisión guambiana para la atención integral a la primera infancia y la resignificación del proyecto educativo guambiano*. Popayán: GEIM, 2007.

DEFENSORIA DEL PUEBLO. *El enfoque diferencial, un principio transversal en la materialización de los derechos de los grupos étnicos en su condición de víctimas*. En: Boletín N°3; Bogotá, 2014.

DELEUZE, Gilles, "¿Qué es un dispositivo?" en *Michel Foucault filósofo*. Barcelona: Gedisa editorial, 1990.

ERAZO, X; Martín, M; Oyarce, H. *Política Pública, para un estado Social de Derecho*. Santiago: LOM editores, 2007.

GALEANO, Myriam. *Políticas públicas de educación indígena construidas por el Consejo Regional Indígena del Cauca – CRIC – 1974 – 2012*. Bogotá, 2013. Trabajo de grado (Maestría en políticas públicas). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

GAETE, URIBE, Lucia. “*El Convenio 169. Un análisis de sus categorías problemáticas a la luz de su historia normativa*” *Revista Lus et Praxis*, Año 18, No 2, 2012, pp. 77 - 124 ISSN 0717 - 2877 Universidad de Talca - Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

HUERTAS; O, BARACALDO, D.A; CELIS, E; PINZÓN S.M; PEÑA, J.E. *El principio de Igualdad y no discriminación a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*. Grupo Editorial Ibáñez. Bogotá. 2008

IDPAC. *Lineamientos Distritales para la aplicación del enfoque diferencial*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016

INDEPAZ. *Situación de los pueblos indígenas en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung, 2009

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Marco general orientaciones de política pública y lineamientos técnicos de atención diferenciada ICBF en materia de familia infancia y adolescencia de grupos étnicos*. Bogotá: ICBF, 2007.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Modelo de enfoque diferencial*. Bogotá: ICBF, 2013

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Recomendaciones para la garantía de los derechos de la niñez indígena en Colombia*. ICBF Bogotá. 2012

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Manual Operativo de la Modalidad de Educación Inicial Propia e Intercultural*. ICBF. Bogotá. 2016.

IZQUIERDO, Belkis. *Políticas públicas en salud para pueblos indígenas en Colombia con enfoque intercultural*. Bogotá, 2007. Trabajo de grado (Maestría en Administración pública). Escuela Superior de Administración Pública.

IZQUIERDO E, IZQUIERDO Luis G. *Ruta Integral de Atención Propia e Intercultural del Pueblo Arhuaco con Enfoque Diferencial, Sierra Nevada de Santa Marta*. MSPS- OPS. Bogotá. 2016

LEWIN, Kurt. *Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia, 2002.

LÓPEZ, Alfredo. *Cosmovisión y pensamiento indígena*. México, UNAM. 2013

LOZANO, Ayala. *Aspectos sobre política pública, ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Facultad de derecho y ciencias políticas y Sociales Universidad Nacional, 2008.

LOZANO, Alejandro. Referenciales de política pública (Orientaciones generales, trabajo de campo). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Sin publicar.

MAJONE, Giandomenico. “*Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*”. México: Fondo de Cultura Económica, 1996

MARTINEZ, Marcelo. *Interculturalidad en la formulación de políticas públicas en la Región Andina*. La Paz: Escuela de Gestión Pública, 1993

MONTEALEGRE, Diana. *Enfoques diferenciales de género y etnia*. Bogotá: Universidad Nacional, 2011

MINISTERIO DE SALUD. *Perfil Epidemiológico de los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, 2010

MINISTERIO DE SALUD – ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. *Propuesta de herramientas para la implementación de la estrategia de fortalecimiento de capacidades individuales e institucionales para la atención integral en salud en infancia y adolescencia, con enfoque diferencial étnico (intercultural)*. Bogotá. 2016

MOYA, Juana, D. *Informe final acompañamiento Arhuaco de la Sierra Nevada*. ICBF- Fundación Plan y Cabildo Indígena del Resguardo Arhuaco de la Sierra Nevada. Bogotá. 2016

MULLER, Pierre. *Las políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA - CIPI. *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*. Bogotá, octubre de 2013.

REINBOLD, María, P. *Pensando y construyendo caminos para potencializar el desarrollo infantil. sistematización del proceso de concertación y construcción de la política pública de atención a la primera infancia “estrategia de cero a siempre” con los grupos étnicos del país*. Bogotá, 2015. Trabajo requisito de grado (Especialización acción sin daño). Universidad Nacional de Colombia.

RODRIGUEZ, Gregorio; GIL Javier; GARCIA, Eduardo. *Metodología de la investigación cualitativa*. Barcelona: Ediciones Algibe, 1998.

ROTH, André-Noël. *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2002.

ROTH, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

SÁNCHEZ, Esther. Los pueblos indígenas en Colombia: Derechos, Políticas y Desafíos. UNICEF, Oficina de Área Para Colombia y Venezuela, Bogotá.

SÁNCHEZ, Miguel. *La Primera infancia como construcción referencial: Revisión para el caso Colombiano*. Bogotá, 2015. Trabajo de grado (Maestría en políticas públicas). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

STRAUSS. A. "Une perspective en termes de monde social", en *La Trame de la négociation*, Paris, L'Harmattan, 1992.

TORRADO, María, M. REYES, María, E. DURAN, Ernesto. *Bases para la formulación de un plan nacional para el desarrollo de la primera infancia*. En: Revista Infancia, adolescencia y familia. Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Infancia. Bogotá. vol. 1, número 1, (2006).Pp.15-21. ISSB 1900-8201

UNICEF, *Los pueblos indígenas en Colombia, Derechos, Políticas y Desafíos*. Bogotá. UNICEF, 2002.

URREA, Fernando. HURTADO, Teodora. La construcción de las etnicidades en la sociedad colombiana contemporánea: un caso ejemplar para una discusión sobre etnicidad y grupos raciales. En: FULLER, Norma. *Interculturalidad y política: desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2002

UNICEF. *Panorama de la situación de la niñez y adolescencia indígena en América Latina: El derecho a la salud y alimentación en Colombia*. UNICEF. Panamá 2014

VILLAR, L. (2007). Estado de derecho y Estado social de derecho. *Revista Derecho del Estado*. N° 20

VIVAR, Karla. Trayectoria y desplazamiento de modelos teóricos e ideológicos: de la educación indígena a la educación intercultural en México. Una crítica antropológica. Guadalajara, 2014. Trabajo de grado de doctorado en Antropología Social. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

WALSH Catherin. Interculturalidad y (de) colonialidad: *Perspectivas críticas y políticas*. Ponencia preparada para el XII Congreso ARIC, Florianópolis, Brasil, 29 de junio de 2009.

Fuentes electrónicas

CEJUDO, Guillermo. *Discursos y políticas públicas: enfoque constructivista*. CIE; México. 2008. Disponible en: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3524>

CORTE PENAL INTERNACIONAL. Estatuto de la corte penal internacional. Disponible en: <http://www.dipublico.org/3592/estatuto-de-la-corte-penal-internacional-de-17-de-julio-de-1998/>

CORTEZ, Juan. A. *Enfoque diferencial en la política de atención integral a la población desplazada, una lectura sobre las políticas interculturales*. En: Memorias del primer encuentro internacional "la perspectiva de la interculturalidad: reflexiones y testimonios desde américa latina", Cuenca 20-30 de noviembre de 2007. Disponible en: http://www.academia.edu/5837558/ENFOQUE_DIFERENCIAL_EN_LA_POLÍTICA_DE_ATENCIÓN_INTEGRAL_A_LA_POBLACIÓN

De cero a siempre. Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2016/Paginas/Presidente-de-la-Republica-sanciona-Ley-De-Cero-a-Siempre.aspx>

LÓPEZ José. Conferencia en el Máster en Estudios Latinoamericanos, Instituto Interuniversitario de América Latina, Universidad de Salamanca, el 7 de octubre de 2008. Ver en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article3971>

MINISTERIO DE SALUD. *Perfil Epidemiológico de los pueblos indígenas de Colombia*. Bogotá, 2010. Pág. 59, 60. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/plandecenal/Documents/Documentos%20Técnicos%20Plan%20Decenal%20de%20Salud%20Pública/Perfil%20Epidemiológico%20P.%20Ind%C3%ADgenas%20Parte%202.pdf>

ONU. *Convención de los derechos del niño*. En: <https://www.unicef.org/argentina/spanish/7.-Convencionsobreloderechos.pdf>

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*. Disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_IL O_CODE:C182

OIT. *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*. 1989. En: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

OSUNA, Carmen. *Revista de Educación*. Número 358. Mayo-agosto 2012. Disponible es: http://www.uned.es/grupointer/re358_03_carmen_osuna.pdf

Organización de los estados Americanos. *Convención Americana sobre los derechos Humanos*. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

UNESCO. *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad Cultural*. En: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

UNESCO. *Declaración universal de la UNESCO sobre la diversidad Cultural*. En: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹ CIPI. *Lineamiento para la atención integral de la primera infancia en perspectiva de reconocimiento de la diversidad*. Bogotá. 2016