

# Política pública para la primera infancia: alcances desde su gestión educativa

## Educational Management: A Review of Public Policy for Early Childhood in Colombia

Andrea Johana AGUILAR Barreto [1](#); Wilson ORTIZ Sanguino [2](#); Juan Fernando ARÉVALO Portilla [3](#); Danny Daniel CARRILLO Benítez [4](#)

Recibido: 22/07/2018 • Aprobado: 10/10/2018 • Publicado 28/12/2018

### Contenido

- [1. Introducción](#)
- [2. Metodología](#)
- [3. Resultados](#)
- [4. Conclusiones](#)

[Referencias Bibliográficas](#)

#### RESUMEN:

La gestión pública en materia de educación es trascendental, para el progreso económico de las naciones y es un derecho fundamental personal que desde el renglón garantista del derecho constitucional demanda la intervención estatal para el perfeccionamiento y optimización política de todos los asuntos con fines de educabilidad. A su vez desde el renglón de administración pública y gobernabilidad, la gestión pública se determina por ser el medio adecuado y óptimo para establecer y diseñar estrategias en búsqueda de tres aspectos importantes, la acción transparente, la rendición de cuentas ante la sociedad civil y la medición de los resultados. Los programas de la primera infancia se entienden como el conjunto de acciones coordinadas con el fin de satisfacer las necesidades esenciales para preservar la vida y aquellas relacionadas con el desarrollo y aprendizaje humano, acorde con sus características, necesidades e intereses frente a la protección de los menores. Adicionalmente atendiendo al reconocimiento constitucional del derecho a la educación, esta investigación se adelanta a fin de reconocer la evolución de la política pública para la primera infancia desde su gestión educativa.

**Palabras clave:** Política pública educativa, gestión educativa, educación y primera infancia.

#### ABSTRACT:

Public management in education is transcendental, for the economic progress of nations and is a fundamental personal right from the guarantor line of constitutional law demands state intervention for the improvement and political optimization of all matters for educational purposes. At the same time from the area of public administration and governance, public management is determined to be the appropriate and optimal means to establish and design strategies in search of three important aspects: transparent action, accountability to civil society and the measurement of results. Early childhood programs are understood as the set of coordinated actions aimed at meeting essential life-preserving needs and those related to human development and learning, in accordance with their characteristics, needs and interests in relation to the protection of children. In addition in view of the constitutional recognition of the right to education, this research is advanced in order to recognize the evolution of public policy for early childhood since its educational management.

**Keywords:** Public educational policy, educational management, education and early Childhood.

# 1. Introducción

En consenso general dentro de la literatura en torno a la importancia del cuidado y la atención en la primera infancia, los estudios y las investigaciones disponibles muestran que hay un conjunto de beneficios sociales y económicos en aquellos países donde se hace una mayor inversión y se propician mayores esfuerzos en la atención, cuidado y garantía de los niños y las niñas menores de seis años (Ministerio de la Protección Social / MEN / ICBF, 2007; Myers, 2000; Peralta y Fujimoto, 1998; entre otros). De forma puntual se describe que los estudios en varias ciencias y disciplinas como "biología, neurociencia, ciencias del comportamiento, psicología del desarrollo, educación y economía concluyen que los primeros años de vida son básicos para el desarrollo del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social" (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2006, p. 6).

Se observa que las sociedades actuales y los gobiernos de turno están gestionando estrategias, programas y acciones para la protección y el bienestar integral de los niños(as), partiendo de las diversas dimensiones asociadas con su desarrollo: alimentación, educación y formación, salud, cuidado y cariño, entre otras: "la atención integral a la primera infancia no sólo es una prioridad nacional sino que se ha constituido en una preocupación internacional y en uno de los objetivos primordiales del Milenio para las Naciones del Mundo" (Ministerio de Educación Nacional, 2009, p. 7).

Sin embargo se debe reconocer que este interés por la primera infancia resulta algo reciente en términos de diseño e implementación de políticas públicas, pues hasta hace poco se han empezado a formular planes integrales o estrategias amplias con el objetivo de dar cumplimiento al amplio compendio normativo que regula los derechos y las garantías de los niños y las niñas. En efecto los derechos de los niños(as) es un asunto que tiene su fuente en normas de carácter internacional y nacional ya formulados desde hace décadas, pero sólo la evidencia científica y los informes sobre la situación de determinadas comunidades ha dado lugar a la formulación de políticas que hagan efectivos los derechos consagrados.

---

## 2. Metodología

Como ejercicio de hermenéutica jurídica enmarcado dentro del paradigma interpretativo, el presente documento analiza el desarrollo que frente a la gestión educativa han alcanzado las políticas públicas de primera infancia. La técnica implementada fue la revisión documental debido a que esta nace de "un proceso que abarca la ubicación, recopilación, selección, revisión, análisis, extracción y registro de información contenida en documentos" (Hurtado, 2012, pág. 851), donde se hizo preciso hacer una revisión hermenéutica de fuentes primarias tales como las políticas públicas de primera infancia PAI, PAIPI y de cero a Siempre, así mismo las fuentes formales a la Constitución y la Ley y como secundarias los principios generales del derecho y la doctrina constitucional, debido a que como fuentes de información en el ordenamiento jurídico colombiano que regulan las situaciones en estudio, también y como elementos centrales, se tomaron los procesos e informes jurídicos que reportan las situaciones jurídicas.

---

## 3. Resultados

### 3.1. Política Pública frente a la primera Infancia

Fernandes y Galvis (2006), señalan que los programas de atención para los menores hasta hace algunas décadas no presentaban mayores avances. Por ejemplo en 1974 la cobertura de estas poblaciones era inferior al 0,5%, es decir, no había programas específicos para el desarrollo integral de los menores, lo cual evidencia el poco interés sobre el tema. Y es en el año de 1979 donde dicha cobertura se amplía a menores de 7 años llegando al 4,3% y luego en 1983 al 11%. Con el advenimiento y la entrada al nuevo siglo, la cobertura aumenta a un 25% pero con desiguales resultados entre poblaciones ricas y pobres, pues en el primer caso el 96% de los niños y las niñas asistían a establecimientos educativos, mientras que en comunidades pobres la cobertura sólo alcanzaba al 68%. También expresan estos autores

que hay dificultades en términos de calidad y eficiencia de los sistemas educativos. En el caso de Colombia, para el año 2006 conforme al documento Conpes de 2007, la cobertura en el nivel de preescolar presentaba una cobertura del 86% para el grado obligatorio de transición.

En el caso colombiano la iniciativa por responder a las necesidades de los niños y las niñas menores a los 6 años surgió a mitad de la década pasada cuando se empezaron a elaborar los primeros lineamientos para la construcción de una política pública para la primera infancia. Por ejemplo en el 2006 se formuló un documento final en el marco del "Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera infancia" del Gobierno Nacional y bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En este participaron diversos actores: ministerios, universidades, entidades internacionales (UNICEF, CERLALC, OPS, Save the Children UK) y múltiples mesas de trabajo. Como resultado de este trabajo se enfatiza en la necesidad de movilizar esfuerzos y recursos con motivo de resignificar la primera etapa de vida de los seres humanos y dar cumplimiento a los diferentes instrumentos internacionales que sobre la materia ha suscrito el Estado colombiano. Así mismo, en este documento se hace un acercamiento a la noción de primera infancia de la siguiente manera:

Conceptualmente el niño desde sus primeros años, sin importar los distinguos de edad, género, raza, etnia o estrato social, es definido como ser social, sujeto pleno de derechos, activo y en proceso de construcción. Es concebido como un ser único, con una especificidad personal activa, biológica, psíquica, social y cultural en construcción. Asumir esta perspectiva conceptual de niño tiene varias implicaciones en el momento de diseñar políticas públicas con y para ellos: al ser reconocido como ser en permanente evolución, posee una identidad específica que debe ser valorada y respetada como parte esencial de su desarrollo psíquico cultural. (p. 30)

Lo mencionado tiene un especial significado, pues es parte de una interpretación amplia y compleja de lo que es la primera infancia superando la edad como criterio de definición. En esa medida se entiende la primera infancia como una etapa y un estadio de todo ser humano en el que se le otorga derechos y un conjunto de particularidades multidimensionales convirtiéndolo en un sujeto emocional, biológico, social, afectivo, cultural, psíquico, entre otras, con potencialidades pues se asume que se encuentra en construcción y evolución permanente. Y en ese sentido, dicha concepción tiene implicaciones en la construcción de una política pública.

Al reconocer al niño como sujeto en desarrollo, como sujeto biológico y sociocultural, debe aceptarse la incidencia de factores como el aporte nutricional y la salud como fundamentos biológicos, y los contextos de socialización (familia, instituciones, comunidad) como fundamentos sociales y culturales esenciales para su desarrollo. (p. 30)

Estas concepciones que tienden a reconocer la importancia de la primera infancia y las problemáticas y/o necesidades que giran en torno a esta población, ha impulsado la formulación de políticas públicas. La formulación de las políticas depende, esencialmente, de las construcciones gnoseológicas y epistemológicas que se tengan respecto de la población beneficiaria y sus problemas más inmediatos, y por ello resulta razonable comprender que los cambios o las transformaciones sociales en virtud de estas estrategias públicas solo son observables a un mediano y largo plazo.

Si bien es cierto que en América Latina se han diseñado e implementado desde hace varias décadas diferentes acciones y programas tendientes a la atención de la primera infancia, hoy más que nunca resulta ser un ámbito de interés social, político y académico (Peralta y Fujimoto, 1998; Myers, 1999; Heckman, 2004, entre otros). Los países de la región han generado una gran cantidad de experiencias que se han traducido en avances significativos que permiten una solución parcial de los problemas y las necesidades de los niños y niñas entre cero y seis años. Esto se debe a la preocupación latente sobre algunos asuntos claves a nivel de desarrollo humano relacionados con el aprendizaje en los primeros años de vida, el crecimiento, la construcción de oportunidades para el futuro, la capacidad para el ingreso y acceso efectivo a los diversos niveles de formación y la mejora de la calidad de vida

(Peralta y Fujimoto, 1998, p. 5).

A pesar de lo anterior aún existen vacíos en el diseño e implementación de estas acciones y programas, lo que se traduciría en deficiencias de la misma política pública. Como lo resalta Peralta y Fujimoto (1998, p. 5), los estudios en torno a la aplicación de las acciones develan que aún hay deficiencias e irregularidades hasta en los mismos países:

[...] cuando se hace un análisis más estricto de las acciones que se desarrollan en esta área y de las formas cómo éstas se producen, implementan y sustentan, se detectan diversas disfunciones que evidencian que es un campo donde aún hay muchos aspectos no del todo resueltos.

Entonces el problema no se centra en la ausencia de políticas públicas para la promoción, el desarrollo y la protección de la primera infancia, sino en el diseño e implementación de las mismas, las cuales pueden en determinada etapa no cumplir con los objetivos y las metas que se han propuesto. Por tanto toda política pública debe ser analizada de una forma integral con especial atención en los resultados obtenidos a fin de verificar la eficiencia de la misma, aún más cuando se trata de una política de naturaleza social que busca superar la vulnerabilidad social, la indefensión y la desigualdad procurando por la generación de activos básicos como la educación y la salud (Székely, 2002). La política de primera infancia en Colombia constituye una prioridad para el Estado y ello exige la maximización de los recursos y el desarrollo de acciones efectivas que se apoyen en un orden jurídico viable y práctico que sea reconocido por las comunidades beneficiarias.

Las políticas públicas son ante todo instrumentos con los que cuenta el Estado con el objetivo de responder ante necesidades o problemas sociales específicos, y por ello se conciben como formas de acercar dos esferas antagónicas: la sociedad civil y el Estado (Bobbio, 1987). Las políticas públicas se refiere a las decisiones de gobierno (Lahera, 2004, p. 5), las cuales versan sobre problemas sociales de especial trascendencia para las comunidades. De ese modo se trata de respuestas que brinda el Estado a los temas de interés de las comunidades en el campo social. De allí que surjan políticas públicas relacionadas con la educación, la salud, el trabajo, la vivienda, los servicios públicos, entre otros.

Para Bobbio (1987) las políticas públicas permitieron superar la dicotomía existente entre sociedad civil y Estado, y con ello se tiene en la actualidad una perspectiva más integradora donde se brinda espacio de participación a la población civil en los asuntos políticos. Y por su parte, Lahera (2004) considera que las políticas públicas cumplen un rol esencial y fundamental en la generación de vínculos entre Estado y sociedad civil:

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político. Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. (p. 7)

De acuerdo a lo anterior las políticas públicas se mueven en la dinámica de la política, es una manifestación del poder político usado por el Estado y procura por generar respuesta a los asuntos que son relevantes para la sociedad civil. Por ejemplo en América Latina son relevantes un conjunto de problemas de naturaleza social que requieren de una respuesta urgente por parte del Estado y que no pueden seguir postergándose, es decir, constituyen "problemas sociales delicados que afronta la región" (Kliksberg, 2003, p. 11). Dentro de este grupo destaca el autor el fenómeno de la pobreza, el desempleo, la salud, la educación, la familia, la movilidad social, la inseguridad y, por supuesto, la crítica situación de la infancia. Y este último tópico es de relevancia si se examina la difícil situación de los niños y niñas en la región, los cuales se ven afectados por la pobreza, la desigualdad y la desnutrición:

El discurso generalizado en América Latina dice que los niños deben ser la primera prioridad, que la sociedad debe hacer todos los esfuerzos en protegerlos, no lo son. Las elevadas cifras de pobreza son aún mucho mayores en los niños. Mientras que el promedio de pobreza se estima en un 44%, la pobreza afecta al 58% de los niños menores de cinco años de edad y al 57% de los niños de 6 a 12 años. Las

expresiones de esa situación son muy crudas. (Kliksberg, 2003, p. 13)

La realidad actual en la región evidencia de forma extrema que si bien se han diseñado normas e instrumentos para dar respuesta a algunos de los problemas sociales más importantes, como el relacionado con la primera infancia, aún falta un mayor compromiso por parte de los Estados y la misma sociedad civil, que se traduzca en políticas públicas idóneas con la realidad de las poblaciones. Es por esta razón que el tema de las políticas públicas tenga tanta acogida significativa en las últimas décadas. En efecto desde los años 70 ha sido incorporado la noción de política pública de forma dinámica dentro de los estudios de las ciencias sociales (Parsons, 2013, p. XXIV).

En el terreno de las políticas públicas la literatura es muy amplia y diversa, razón por la que las posturas varían, contribuyendo a que la noción conceptual relacionada con política pública no resulte homogénea entre los autores (Espinoza, 2009, p. 3). Lahera (2004, p. 7) asume la política pública como las decisiones de los gobiernos como parte del quehacer de las autoridades y explica que dichas políticas se concretan en los programas de acción de la autoridad "investida de poder público y de legitimidad gubernamental". Por su parte, Oszlak (1980, p. 2) considera las políticas públicas como el resultado de una "expresión decantada y genuina del interés general de la sociedad" y Croce (1999, p. 189) afirma que el objetivo de las políticas es satisfacer el interés general, en otras palabras el bien común.

Las anteriores contribuciones conceptuales permiten definir algunas de las características de las políticas públicas: a) corresponden a planes y acciones diseñadas por las autoridades de turno; b) las autoridades gozan de un poder político, es decir, de instrumentos que posibilitan que sus intereses sean impuestos; c) parten del interés general o bien común, representando en las necesidades y requerimientos de las comunidades; d) tienen la capacidad de acercar el Estado a la sociedad civil. Otros autores ofrecen otros enfoques y nuevos elementos estructurales y característicos de las políticas públicas. Por ejemplo, Lahera (2004, p. 14) indica que las políticas públicas pueden surgir tanto del gobierno como del Estado, es decir, o bien de la autoridad elegida de forma democrática o desde todos los poderes que integran el Estado. Así pueden identificarse políticas de gobierno o políticas de Estado, y en este punto debe resaltarse que las políticas sobre la primera infancia, deberían considerarse como política de Estado.

Los derechos y garantías de la primera infancia han tenido un auge exponencial en los últimos años. Ello se debe en parte al reconocimiento que se les ha dado a los niños, las niñas y los jóvenes como sujetos de derechos y a la necesidad de brindar una protección especial a los mismos. Se trata de una respuesta a las exigencias tanto internacionales como nacionales en un marco diferencial del desarrollo humano. Desde el escenario internacional, la Convención Internacional de los Derechos de los Niños (CIDN) de 1989 de las Naciones Unidas constituye el más importante de los instrumentos en torno a los derechos de los niños.

En la misma se reconoce el cuidado y la asistencia a la que tienen derecho la población infantil, como factor esencial para el desarrollo pleno no sólo de estos individuos sino de toda la familia en su conjunto. El marco axiológico que distingue esta proclamación incluye los valores y principios de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad, por lo que las normas jurídicas internas y las políticas públicas diseñadas e implementadas para la promoción y el respeto de los derechos de la primera infancia deben darse en total coherencia con los lineamientos y principios dispuestos desde el orden internacional, y con otras normas internacionales como la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (arts. 23 y 24), el Pacto Internacional de los derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 10), y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 17 de noviembre de 1988.

La CIDN es aplicable no sólo a la primera infancia sino que extiende su aplicación a los adolescentes, por lo que el objeto de este instrumento es la población menor de 18 años. Los derechos consignados en la CIDN son de orden superior dentro de los Estados parte, lo que implica su inclusión al ordenamiento interno como derechos que prevalecen sobre los

demás individuos. Los derechos que se identifican en el marco de la CIDN son: a) derecho a la identidad; b) derecho a la familia y a permanecer junto a sus padres; c) derecho a la libre expresión y opinión; d) derecho a la libertad de pensamiento; e) derecho a la asociación; f) derecho a la privacidad; g) derecho al descanso, al esparcimiento y al juego; h) derecho a pertenecer a comunidades indígenas, étnicas o minorías; i) derecho a la protección frente a cualquier forma de explotación, entre otros.

En Colombia este marco normativo de orden internacional es adoptado e incorporado tanto en la Constitución Política de 1991 como en otras normas legales. Así el estado colombiano a través de la Ley 12 del 22 de enero de 1991 aprueba la CIDN de 1989, iniciando un largo trabajo en torno a la mejora de la calidad de vida de la niñez y la juventud, en el marco de la dignidad humana, la igualdad, la libertad y la solidaridad. Por otro lado en un país como Colombia con factores asociados a la violencia y al conflicto armado interno, lo cual genera particularidades especiales a nivel cultural y social, exige de forma urgente la aplicación de normas legales y políticas públicas efectivas para la generación de condiciones óptimas para el desarrollo integral de la primera infancia, en especial cuando se reconoce que se trata de una población amenazada por la pobreza, el conflicto y la desigualdad (Kliksberg, 2003).

La Constitución Política de 1991 en su artículo 1º describe el Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, basado en el respeto de la dignidad humana de todas las personas y en la prevalencia del interés general. Así mismo, en su artículo 2º define sus fines esenciales, entre los que se encuentra la promoción y garantía de todos los derechos y deberes de las personas que se encuentran en el territorio, y en su parágrafo segundo añade que las autoridades se encuentran instituidas para la protección de todos los derechos y libertades de la población. Seguido en el artículo 5º se hace mención a la primacía de los derechos inalienables de la persona y la protección de la familia como institución básica de la sociedad. En el capítulo I del título segundo se definen los derechos fundamentales, de los cuales son sujetos activos los niños, las niñas y los jóvenes, y en el capítulo II del mismo título se incorporan los derechos sociales, económicos y culturales, en donde el artículo 42 define la familia como núcleo fundamental de la sociedad y el artículo 44 describe los derechos fundamentales de los niños:

[...] 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 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. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

Ahora bien otras normas que cimientan las bases de la política pública en Colombia en cuanto a primera infancia son:

1. Ley 294 del 16 de julio de 1996 que desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y dicta normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, describiendo en el artículo 3º algunos principios de aplicación entre los que se encuentra los derechos de los niños, ya mencionados, en el literal e) y la prevalencia de los mismos sobre los derechos de los demás, en el literal f).
2. Ley 670 del 30 de julio de 2001 que desarrolla parcialmente el artículo 44 de la Constitución Política con el propósito de garantizar la vida, la integridad física y la recreación al niño frente a la manipulación de juegos pirotécnicos o explosivos. En esta Ley se dispone facultades a los alcaldes municipales y distritales para permitir el uso de estos artefactos en condiciones de seguridad y vigilando la protección de los niños, las niñas y los jóvenes.
3. Ley 679 del 3 de agosto de 2001 también desarrolla el artículo 44 de la Constitución Política y dispone de un estatuto para prevenir y contrarrestar la explotación, la pornografía y el turismo sexual de menores. En este sentido, las autoridades de todas las entidades territoriales están obligadas al diseño y ejecución de medidas que permita la sensibilización de la población y la mitigación de los niveles de vulnerabilidad.
4. Ley 704 del 21 de noviembre de 2001 con la que se aprueba el *Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación* de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este Convenio obliga al Estado y sus

autoridades a tomar acciones efectivas en torno al tema del trabajo infantil para su prevención y eliminación. Así mismo, establece un enfoque diferencial en esta esfera para que sea asumido el problema del trabajo infantil de las niñas desde una perspectiva alterna.

5. Ley 1295 del 6 de abril de 2009 por la que se reglamenta la atención integral de los niños y niñas de la primera infancia clasificados con 1, 2 y 3 del Sisbén. Esta Ley busca mejorar la calidad de vida no sólo de los niños y niñas menores de seis años, sino el de las madres gestantes a partir de la protección de sus derechos a la alimentación, nutrición, educación inicial y atención en salud integral.

Otra norma legal relevante y esencial en el marco de los derechos de los niños y la promoción de mejores condiciones para la primera infancia es la Ley 1098 de 2006, conocida como Código de la Infancia y la Adolescencia. En el contexto de esta norma, son sujetos titulares de derechos los niños, las niñas y los adolescentes menores de 18 años (art. 3º). La base de estas normas incluidas en la Ley 1098 de 2006 es la protección integral de los derechos y las libertades de todos los niños, las niñas y adolescentes dentro del territorio nacional.

Dentro de este esquema se encuentra la obligación de las entidades territoriales, a través de sus autoridades locales y departamentales de velar por la protección y el cumplimiento de los derechos de los niños, razón por la que en los primeros cuatro meses de mandato están obligados a la realización del diagnóstico que permita evidenciar el estado de la niñez y los adolescentes respecto de sus derechos (art. 204). Por tanto la existencia de las normas son una directriz o unos lineamientos en cuanto a contenidos axiológicos y de deber ser, pero el cambio y los avances significativos sólo son posibles a partir de la implementación de estrategias e iniciativas innovadoras e integradoras desde el ámbito local que demuestren una verdadera voluntad y un compromiso político por parte de los actores responsables (ICBF/PNUD, 2013, p.4), y de las instituciones educativas además de las autoridades educativas locales.

En el Libro III de la Ley 1098 de 2006 se define el Sistema de Bienestar Familiar, Políticas Públicas, e Inspección, Vigilancia y Control, relacionados con las normas aplicables para la protección de los derechos y libertades de la población objeto de esta Ley. Dentro de este esquema es importante resaltar el artículo 201 que define la Política Pública de Infancia y Adolescencia como el "conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes" y añade que su ejecución está marcada por las etapas que incluyen su formulación o diseño, implementación, evaluación y seguimiento de todos los medios a través de los que se concreta la política pública, es decir, los planes, programas, proyectos, acciones y estrategias.

En cuanto a los objetivos perseguidos con la política pública referenciada, se encuentran los relacionados con el manejo eficiente de los recursos, el mantenimiento de los sistemas de información actualizados para la toma de decisiones, el diseño y ejecución de acciones que logre la inclusión de la población infantil más vulnerable, y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional e intersectorial (art. 202). Por otro lado el artículo 203 determina los principios rectores entre los que se encuentra los mencionados en la primera parte de la Ley y otros como el de equidad, integralidad y articulación de políticas, solidaridad, participación social, complementariedad, y prioridad de inversión, financiación, gestión y eficiencia del gasto y la inversión pública. Finalmente el artículo 204 define los responsables del diseño y aplicación de las políticas públicas: a) Presidente de la República, b) Gobernadores, y c) Alcaldes, con apoyo del Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF.

La atención integral de la población infantil, la cual es objeto de la política pública, incluye diversos componentes como son el desarrollo físico y la salud, la nutrición, el desarrollo cognitivo psicosocial, y la protección y cuidado. El Documento Conpes 109 del 3 de diciembre de 2007 (Ministerio de la Protección Social / MEN / ICBF, 2007) contiene la Política Pública Nacional de Primera Infancia denominada *Colombia por la Primera Infancia*. Los lineamientos aquí consignados son: a) Atención integral a la primera infancia, b) Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas en edades de 0 a 6 años y de las madres

gestantes en periodo de lactancia, c) Mejorar los procesos de identificación en la primera infancia, d) promover el desarrollo integral de la primera infancia, e) garantizar la protección y restitución de los derechos, f) Mejorar la calidad de atención integral, g) Fomentar la participación, h) Realizar seguimiento y evaluación, i) Promover la comunicación y movilización de la primera infancia, y j) promover la formación del talento humano y la investigación.

Por otro lado la Mesa Nacional de Infancia y Adolescencia ha dispuesto de los lineamientos para la formulación de la política pública de Infancia y Adolescencia en los departamentos y municipios en una guía conceptual y operativa en el 2012. Con la misma se dispone de cuatro etapas:

1. Etapa de sensibilización y análisis contextual situacional: incluye acciones y estrategias para el contacto inicial, la identificación de los actores, la conformación y cualificación, el análisis del contexto y el proceso de formación.
2. Etapa de toma de decisiones: agrupa las acciones y estrategias que permita identificar los problemas más importantes, la priorización de los mismos en el marco del ciclo vital, la familia y las características sociales.
3. Etapa de planeación y gestión de la política pública: en ella se establecen los objetivos, las acciones, las metas, los indicadores, los recursos y los responsables.
4. Etapa de seguimiento y evaluación: responde al modelo de seguimiento de gestión, la rendición de cuentas, la aplicación de indicadores y estrategias de control.

Como se observa en Colombia la legislación y las normas son amplias estructurando una política pública para la primera infancia y que permite inferir la preocupación generalizada por la protección de los niños y niñas en sus primeros años de vida. Sin embargo, como ya se ha descrito aún subyacen diferentes problemas que no logran ser abordados por la misma política y que afecta a miles de niños y niñas en el país. Por tanto, ¿cuáles son las causas de estos problemas asociados con la primera infancia a pesar de contar con normas precisas en cuanto a protección y garantía de los derechos de los niños y niñas en la primera infancia? ¿Cómo interpretarse este fenómeno de vulnerabilidad? ¿Qué fallas presentan estas políticas públicas implementadas en el país? ¿Qué recomendaciones de política pública deben ser formuladas para superar las fallas en cuanto a su implementación y evaluación? ¿Cuáles han sido los resultados de la política a nivel educativo?

### **3.2. Gestión Educativa Política Pública para la Primera Infancia**

Desde la perspectiva educativa, se propende por una política para la primera infancia basada en el concepto de las competencias. De acuerdo al Ministerio de Educación Nacional (2009), los niños y las niñas desde sus primeros momentos de vida deben desarrollar competencias que les facilite interactuar con los demás y el medio natural y social que les rodea. Frente al tema educativo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2006, p. 8) describe que una educación inicial de calidad y pertinente en los primeros años de vida incide en el desarrollo integral de las personas con posterioridad, y de manera puntual, ayuda en el desempeño académico, el fortalecimiento de la inteligencia y la disminución de los riesgos de repitencia o abandono escolar: "las condiciones ambientales y específicamente las relaciones con los primeros agentes socializadores -familiares y cuidadores primarios- marcan la pauta para el éxito o fracaso escolar posterior".

En el contexto colombiano y en materia educativa, la atención a la primera infancia se ha dado a través de la educación preescolar, regulada por la Ley 115 de 1994 y en su artículo 15 se define como aquella que es "ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas". Como se logra vislumbrar, la educación preescolar apunta hacia un desarrollo integral de la persona en sus diferentes dimensiones partiendo del concepto de la lúdica, el juego y la recreación. Y por su parte el artículo 16 expresa un conjunto de objetivos para este nivel de educación. Algunos de estos son:

1. Conocer el cuerpo propio en el marco de la identidad y la autonomía.

2. Desarrollo motriz y del aprestamiento, iniciación en la lecto-escritura y la lógica matemática.
  3. Desarrollo de la creatividad y las habilidades.
  4. Desarrollo de la ubicación temporo-espacial y la memoria.
  5. Potenciación de las habilidades comunicativas.
  6. Adquisición de normas de respeto, solidaridad y convivencia.
- 

## 4. Conclusiones

Cada una de estas disposiciones constitucionales se encuentra en coherencia con los tratados y lineamientos internacionales, adoptados por Colombia para su aplicación en el orden interno. Así mismo, el artículo 44 de la Constitución Política establece la obligación de la familia en asistir y proteger a los niños y niñas, y agrega que los derechos de esta población prevalecen sobre los derechos de los demás. Esta norma es concordante con otras disposiciones también de rango constitucional como el artículo 67 que define la educación como un derecho de la persona y la función del Estado, la sociedad y la familia para que la misma sea brindada a los niños, niñas y jóvenes entre cinco y quince años; así como otras disposiciones legales, que como lo plantean Aguilar et. Al (2017) al igual que toda protección del estado traducirse en constructores de una sociedad más equitativa, incluyente, próspera, democrática y en paz. Sin embargo, estas normas de cuidado y garantía chocan con una realidad ya abordada en otros estudios a nivel nacional así como con la evidencia que a diario se refleja en las calles y los medios de comunicación. A manera de ejemplo se encuentra el fenómeno complejo de los miles de niños y niñas sin cuidado parental en el país (Durán y Valoyes, 2011), el abandono del hogar para incorporarse a la vida de la calle producto de múltiples factores como la violencia intrafamiliar (Minnicelli y Zambrano, 2012), la desigualdad y el hambre que afecta de forma generalizada a los países de la región (Martínez, 2005), el trabajo infantil (Khoudour, 2009), entre otros.

---

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar, AJ; Aguilar, CP y Aguilar YA (2017) Políticas públicas para el conflicto armado, desde el enfoque de género. *Revista Espacios*, Vol. 39 (Nº 04) Año 2018. Pág. 11, Venezuela. Recuperado en: <http://www.revistaespacios.com/a18v39n04/a18v39n04p11.pdf>
- Asamblea de la Sociedad de Naciones Unidas (1924). Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño. 24 de septiembre de 1924.
- Bobbio, N. (1987). *Estado, gobierno y sociedad*. México: FCE.
- Colombia, Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de 1991. Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 12 del 22 de enero de 1991. Diario Oficial No. 39640 de enero 22 de 1991.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 294 del 16 de julio de 1996. Diario Oficial No. No. 42.836, de 22 de Julio de 1996.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 670 del 30 de julio de 2001. Diario Oficial No. 44.503, de 30 de julio de 2001.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 679 del 3 de agosto de 2001. Diario Oficial No. 44.509 de 4 de agosto de 2001.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 704 del 21 de noviembre de 2001. Diario Oficial No 44.628, de 27 de noviembre de 2001.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1295 del 6 de abril de 2009. Diario Oficial No. 47.314 de 6 de abril de 2009.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006.
- Croce, A. (1999). Políticas Públicas de educación: Estado y ONGs. *Colección*, 7 (11), 187-197.
- Durán, E. y Valoyes, E. (2011). Perfil de los niños, niñas y adolescentes sin cuidado parental en Colombia. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 7 (2).

- Espinoza, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17 (8).
- Fernandes M. y Galvis, C. (2006). *Asistencia Preparatoria para la Realización de Arreglos Institucionales para Atención integral a la Población de 0 a 6 años en el Marco de la Construcción de la Política Educativa de Primera Infancia*. CERLALC, PAS.
- Heckman, J. (2004). *Investir chez les très jeunes enfants*. En: Tremblay, R.; Ray, P.; Boivin, M. y Barr, R. (Coord.). *Encyclopédie sur le développement des jeunes enfants*. Québec: Centre d'excellence pour le développement des jeunes enfants.
- Hurtado de Barrera, Jacqueline (2012). *Metodología de la investigación. Guía para una comprensión holística de la ciencia*. Caracas.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Coord.) (2006). *Política de primera infancia. Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera infancia*. Bogotá: Gobierno Nacional.
- Khoudour, D. (2009). Efectos de la Migración sobre el Trabajo Infantil en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 11(20), 229-252.
- Kliksberg, B. (2003). Hacia una nueva visión de la política social en América Latina: desmontando mitos. *Revista Venezolana de Gerencia*, 8 (21), 9-37.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, R. (2005). *Hambre y desigualdad en los países andinos: la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Ministerio de la Protección Social / Ministerio de Educación Nacional / Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia"*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Ministerio de Educación Nacional (2009). *Desarrollo infantil y competencias en la primera infancia*. Bogotá: MEN.
- Minnicelli, M. y Zambrano, I. (2012). Estudio preliminar sobre algunas Instituciones de infancia en tiempos de capitalismo y modernidad: Los niños en situación de calle, Colombia. *Revista Científica Multimedia sobre la Infancia y sus Institución(es)*, 1 (1).
- Myers, R. (2000). Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. *Revista Iberoamericana de Educación*, 22, 17-60.
- Naciones Unidas (1959). Declaración de los Derechos del Niño. Resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.
- Naciones Unidas (1989). Convención Internacional de los Derechos de los Niños. Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3 (2).
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso.
- Peralta, M. y Fujimoto, G. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Santiago de Chile: OEA.
- Székely, M. (2002). Hacia una nueva generación de política social. *Cuadernos de Desarrollo*, (2), 7-19

---

1. Abogada, Universidad Libre. Administradora, ESAP. Licenciada en Lengua Castellana, Universidad de Pamplona. Doctora en Educación, UPEL. Postdoctora (c), innovación educativa y TIC. Especialista en Orientación de la conducta, Universidad Francisco de Paula Santander. Especialista en Administración Educativa, UDES. Miembro del Grupo de Investigación en Pedagogía y Prácticas Pedagógicas

2. Pregrado, Universidad de Pamplona. Magister en Ciencias de la Actividad física y del Deporte, Universidad de Pamplona. Docente programa Educación física recreación y deportes, Universidad de Pamplona. Dirección electrónica: [Wos0000@hotmail.com](mailto:Wos0000@hotmail.com) . Cúcuta-Colombia

3. Pregrado, Universidad de Pamplona. Especialista en educación para la Recreación Comunitaria, Universidad de Pamplona. Docente programa Educación física recreación y deportes, Universidad de Pamplona. Dirección electrónica: [juanfeare14@hotmail.com](mailto:juanfeare14@hotmail.com) Cúcuta-Colombia

4. Pregrado, Universidad de Pamplona. Especialista en educación para la Recreación Comunitaria, Universidad de Pamplona. Docente programa Educación física recreación y deportes, Universidad de Pamplona. Dirección electrónica: [dannycarrillo517@hotmail.com](mailto:dannycarrillo517@hotmail.com) Cúcuta-Colombia

---

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015  
Vol. 39 (Nº 52) Año 2018

[Índice]

[En caso de encontrar algún error en este website favor enviar email a [webmaster](mailto:webmaster)]