

Analysis of the implementation of the national early childhood public policy in the department of Santander, from the perspective of the public officials in charge of it

Sumario: 1. Introducción. 2. Marco Teórico. 3. Metodología. 4. Resultados y Discusión. 4.1. Necesidad de una Política Pública de Primera Infancia. 4.2. Participación de las dependencias en al política pública. 4.3. Avances y retos de la política pública de primera infancia en el departamento de Santander. 5. Reflexiones finales. 6. Bibliografía. 7. Anexo

Resumen: Este artículo presenta el resultado de investigación cuyo objetivo principal fue analizar la implementación de la política pública nacional de primera infancia en el departamento de Santander desde la perspectiva de los funcionarios que la tienen a su cargo. Para ello se propuso una metodología cualitativa basada principalmente en recoger la percepción de los funcionarios a través de entrevistas, de esta manera buscamos resolver la pregunta de investigación y tener una certeza de cómo ha sido la implementación de esta política pública. Como resultados de esta investigación pudimos establecer la necesidad latente de la existencia de una política pública propia del departamento que garantice los derechos de los gestantes, niños y niñas de los 0 a los 5 años. También se evidenció la desarticulación institucional que existe por parte de las entidades y dependencias que tienen a cargo la primera infancia en el territorio santandereano, a pesar de las múltiples acciones que de manera independiente realizan para atender esta importante población.

Palabras Claves: Política pública, primera infancia, funcionarios.

Abstract: This article presents the result of the investigation whose main objective is to analyze the implementation of the national public policy of early childhood in the department of Santander from the perspective of the officials who have their burden. For this purpose, a qualitative methodology was proposed based mainly on collecting the perception of the officials through interviews, in this way, the research question is resolved and a certainty of how the implementation of this public policy has been. As a result of this investigation we were able to establish the latent need for the existence of a public policy of the department that guarantees the rights of pregnant women, children from 0 to 5 years. There is also evidence of the institutional disarticulation that exists on the part of the entities and dependencies that have a burden on early childhood in the territory of Santander, a weight of the multiple actions that independently operate to serve this important population.

Keywords: Public policy, early childhood, bureaucracy.

Inés Andrea Aguilar Aldana, Aspirante a Magister en Políticas Públicas y Desarrollo. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Derecho Administrativo, Convenio Universidad del Rosario – Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Derecho Constitucional, Convenio Universidad del Rosario – Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Salud Ocupacional, Universidad Manuela Beltrán. Abogada, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Correo electrónico: ia_aguilar@hotmail.com.

Juan Guillermo Sierra Díaz, Aspirante a Magister en Políticas Públicas y Desarrollo. Universidad Autónoma de Bucaramanga. Especialista en Derecho Penal, Abogado de la Universidad Autónoma de Bucaramanga – Colombia. Correo electrónico: jugui67@hotmail.com.

Análisis de la implementación de la política pública nacional de primera infancia en el departamento de Santander, desde de la perspectiva de los funcionarios públicos que la tienen a su cargo

1. Introducción

En este documento se analiza la gestión de las entidades publicas competentes en el deparlamento de Santander (ICBF y Gobernación de Santander) frente a la implementación de la Política Pública Nacional De Primera Infancia “Colombia Por La Primera Infancia”, a partir de la perspectiva de los funcionarios publicos que la ejecutan.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura UNESCO, define a la Primera Infancia como un periodo que va del nacimiento a los ocho años de edad y que constituye un momento único del crecimiento en que el cerebro se desarrolla notablemente. La atención y educación de la primera infancia (AEPI) no solo contribuye a preparar a los niños desde la escuela primaria sino que trata de un objetivo de desarrollo holístico de las necesidades sociales, emocionales, cognitivas y físicas del niño, con miras a crear los cimientos amplios y sólidos de su bienestar y de su aprendizaje a lo largo de toda la vida, de allí el por qué la UNESCO considera a inversión económicas en la primera infancia como una de las mejores inversiones en las que un país puede hacer (PNUD, 2010).

Una de las principales causas que ha impedido la atención integral a la primera infancia es el costo que genera dicha atención. En los estados en vía de desarrollo, con una mayor población de niñas y niños en condiciones de pobreza, asumir la responsabilidad frente a esta problemática no ha sido una prioridad. Realizar este tipo de inversión de una efectiva y eficiente no sólo asegura para un territorio una generación con mayor desarrollo intelectual y con el anhelo de avanzar en su ciclo educativo, sino que además le damos la posibilidad de tener futuros ciudadanos con mejor conciencia de lo colectivo.

Dentro de este análisis resulta importante revisar el papel que desarrollan los funcionarios públicos o la burocracia a la hora de implementación de las políticas públicas. Es innegable

que estos intervienen dentro del accionar del estado como actores principales así no sean beneficiarios de la políticas desarrolladas, pues son ejecutores de las mismas y además realizan actividades de cooperación o interrelación con sus homologos en otras entidades o dependencias con el objetivo de implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos.

Podemos caracterizar a la burocracia —el aparato institucional esta- tal— como un sistema de producción formalmente investido con la misión de satisfacer ciertos objetivos, valores, expectativas y demandas sociales. En sintonía con su esquema normativo, la burocracia emplea recursos (humanos, materiales, financieros, tecnológicos) y los combina de diversas formas para producir una variedad de resultados o productos —expresados en forma de bienes, regulaciones, servicios o incluso símbolos— de alguna forma relacionados con sus metas y objetivos. La naturaleza del esquema normativo, la forma en que los recursos se estructuran, y su volumen y calidad, generarán ciertos patrones de comportamiento que a su vez pueden afectar la cantidad y calidad de los productos obtenidos. (Oszlak, 2006)

Es preciso traer a colación que la primera infancia se proyectó como una prioridad en el nuevo Plan de Desarrollo Nacional, por ello fue pertinente analizar la implementación de la actual política pública en Santander desde la percepción de los funcionarios que la han venido implementado. Al conocer la percepción estos últimos, pudimos establecer las necesidades, debilidades, avances y retos en la implementación de está.

2. Marco Teórico

El Departamento Nacional de Planeación - DNP define a la Primera Infancia como: La etapa de la vida que va desde la gestación hasta los 6 años, y las experiencias vividas por los niños durante estos años influyen significativamente en sus posibilidades futuras. Estudios provenientes de diferentes disciplinas demuestran que estos años son fundamentales para el desarrollo físico, social y cognitivo, pues durante este período los niños adquieren las habilidades para pensar, hablar, aprender, razonar e interactuar con otros. Es por esto que el Gobierno Nacional decide darle un importante avance en el fortalecimiento de la primera infancia para nuestros niños, y decide implementar una política pública llamada de Cero a siempre (DNP, 2017).

De acuerdo a la inversión de las políticas sociales vinculadas a la primera infancia en Colombia, como bien se mencionó anteriormente en la región estaba entre el 0.5% y 1.6% del PIB, la inversión en Colombia está en el 0.5% del PIB, cifra algo desalentadora toda vez que en algunas ciudades colombianas más de la mitad de las muertes asociadas con niños menores de 5 años, se hubiesen podido evitar con una mayor y más eficiente inversión social (Revista Dinero, 2016).

La política pública se define como las respuestas que genera el estado para responder a las demandas sociales que se presentan en su territorio, con el fin de atenuarlas o resolverlas. De ahí que desde lo planteado por Roth (2009) existen una serie de elementos que evidencian la existencia de una política pública, a saber: implicación del gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y procesos de resolución.

La implementación de una política pública por su aparte es definida por Meny, Thoenig 1992 (*apud* Roth, 2009, p. 109) como la fase en que se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos y discursos; debido a su importancia en la ejecución de las políticas existen varios enfoques que se han desarrollado como modelos de implementación.

Por otra parte, es pertinente destacar que hacer seguimiento a la fase de implementación de una política resulta complejo, dado la dificultad para desarrollarlo, en parte puede decirse que esta implica definir un canon sistemático de prácticas sobre políticas, programas y otras actividades sociales e institucionales, que tienen la finalidad de recoger información, valorarla y devolverla a los interesados y afectados; de sus resultados se espera que se tomen decisiones que contribuyan al mejoramiento de estas intervenciones (Baquero, 2007).

En particular, un buen número de estudios investigaron el rol de la burocracia como la única o principal variable en el proceso de implementación. Desde el estudio de Etzioni un gran cúmulo de estudios aparecieron poniendo énfasis en las organizaciones y burocracias, así como en el papel que éstas jugaban para implementar las políticas. Muchos de estos trabajos se refieren y critican los principios clásicos de Max Weber (1960) de acuerdo con los cuales la implementación es concebida como una consecuencia automática de los objetivos originales (Scheff 1961; Crozier 1964; Mechanic 1962). De manera similar, podemos encontrar un fuerte énfasis sobre los asuntos administrativos en Kaufman (1973). Este autor identifica tres variables relacionadas con el fracaso en la implementación de

políticas: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. Esencialmente Kaufman considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación. (Revuelta, 2007).

Analizar el papel desempeñado por los funcionarios públicos competentes en el desarrollo e implementación de las políticas de estado es útil a la hora de poder determinar las acciones a mejorar, continuar ejecutando o dejar de realizar frente a lo planteado en el documento de política. Con miras a que cada acción desplegada por el estado sea eficiente, tenga el mejor uso de recursos y logre la efectividad de derechos y objetivos planteados.

3. Metodología

En la investigación realizada utilizamos un enfoque cualitativo, el cual consiste en “la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández, Fernández, Baptista, 2014, p. 7) su naturaleza es que utiliza datos cualitativos para resolver preguntas, es decir, “evidencia o información simbólica verbal, audiovisual o en forma de texto e imágenes” (Hernández, et al., 2014, p. 9). El proceso cualitativo se fundamenta en las siguientes fases:

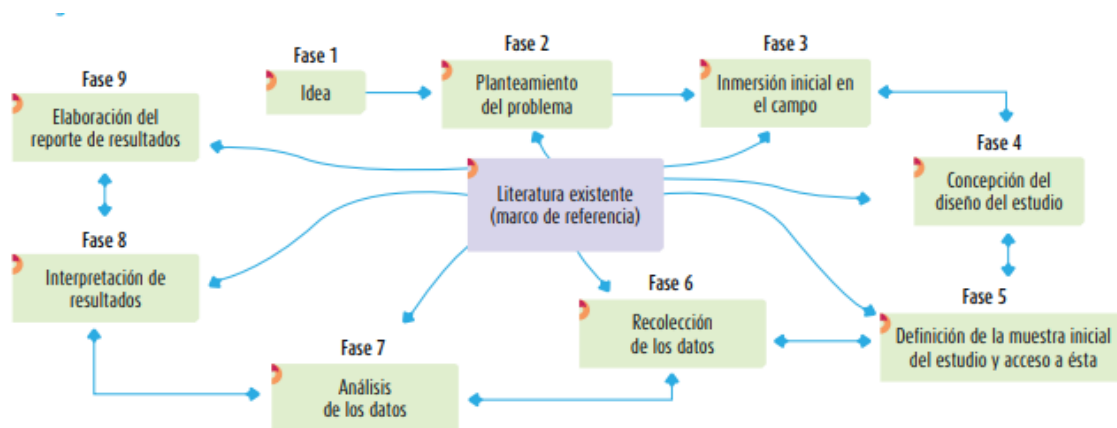


Figura 1. Fases del proceso cualitativo.

Fuente: Hernández et al. (2014)

Como se muestra en la figura, la primera fase es la idea que se establece para el desarrollo de la investigación, seguido del planteamiento del problema, la inmersión inicial en el campo, la concepción del diseño del estudio, la definición de la muestra inicial del estudio y acceso a ésta, luego la recolección de datos, el análisis, interpretación de resultados y finalmente la elaboración del reporte de resultados; cada una de estas fases se retroalimenta de la literatura existente sobre un tema en particular.

Varios autores plantean diversas tipologías de los diseños cualitativos, particularmente en la investigación nos basamos en lo propuesto por Hernández, Fernández & Baptista (2006) que aunque no abarca todos los marcos interpretativos, si comprende los principales.

Específicamente aplicamos el diseño investigación fenomenológico el cual busca explorar, describir y comprender las experiencias individuales, grupales o colectivas respecto de un suceso. Lo relevante en este tipo de diseño es el análisis de la percepción y/o experiencia de los participantes.

Este tipo de diseño se adapta totalmente al trabajo de investigación realizado, en tanto, su base es el análisis de la percepción de los funcionarios entrevistados que se encuentran a cargo del desarrollo e implementación de la política pública nacional de primera infancia en el territorio santandereano.

Dentro del proceso cualitativo de la investigación existen diversos instrumentos para recolectar información, entre ellos se destacan las entrevistas como uno de los instrumentos más utilizados. Según Hernández et al., (2014), la entrevista se puede definir como “una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado) u otras (entrevistados)” (p. 403); se plantean así preguntas y respuestas para generar una comunicación entre las dos partes y de manera conjunta obtener un significado de la información.

En la investigación realizada utilizamos una entrevista semiestructurada dirigida específicamente a funcionarios públicos que se encargan de los temas de primera infancia del ICBF y la Gobernación de Santander (Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, y Secretaría de Desarrollo Social). La entrevista estuvo compuesta por nueve preguntas que indagan sobre la implementación de la política pública de primera infancia en el departamento y buscó conocer la percepción desde los diferentes actores implicados en el desarrollo de esta política. En los anexos encontrarán las preguntas realizadas.

4. Resultados y Discusión

Los resultados de la investigación realizada son fruto del contexto de la política pública de primera infancia nacional, de como se ha aplicado la misma en territorio santandereano y finalmente de la aplicación de una entrevista semiestructurada a funcionarios que la tienen a cargo dentro del departamento.

El documento titulado “Política pública nacional de primera infancia Colombia por la primera infancia”, ha sido sometido a evaluación y consideración del CONPES, asimismo se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo. Es importante resaltar que esta política es el resultado de un proceso de movilización social, generado para transformar las oportunidades del desarrollo de la primera infancia en Colombia.

La construcción de la política pública para la primera infancia, surge como respuesta a un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. Así pues, las nuevas realidades sociales, a las cuales se viene enfrentando la primera infancia, han marcado transformaciones importantes en la formulación de las políticas públicas del país y, en particular, de las orientadas a la primera infancia.

La política pública nacional de primera infancia se basa principalmente en que la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va desde la gestación a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas

De otra parte, la Política Nacional de Primera Infancia incorpora la perspectiva de la protección integral, la cual, entre otros aspectos, (i) proporciona un marco para analizar la situación de los niños y las niñas, (ii) los pone en la condición de sujeto titular de derechos,

(iii) establece el interés superior del niño y de la niña como el criterio o parámetro fundamental, para tomar decisiones, (iv) considera que la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables del cumplimiento de dichos derechos, (v) consideran al niño como sujeto participante, hacedor de su propia vida y no sujeto pasivo, (vi) permite abandonar miradas sectoriales o basadas en circunstancias de situación irregular, (vii) exige actuar sobre las condiciones materiales y ambientales, sobre los contextos culturales y sociales y sobre las relaciones sociales que determinan la calidad de vida de los niños, de las niñas, y no sólo sobre factores aislados.

Ahora, en lo que respecta al departamento de Santander, la Asamblea Departamental mediante ordenanza 094 de 2003 acoge los lineamientos nacionales en materias de niñez para este territorio. A pesar de los esfuerzos para construir una política pública que garantice los derechos a esta población infantil en el departamento, en la actualidad aún no se cuenta con ella. Por esta razón, la Gobernación de Santander a través de la Secretaría de Desarrollo construye un documento de política pública junto con la Universidad Industrial de Santander en el año 2019 para ser presentado a la duma departamental y así lograr elevarla a ordenanza.

El objeto de adoptar la política pública de primera infancia, adolescencia y fortalecimiento familias en Santander es que se reconozca, garantice, y permita el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Entonces, este proyecto ya mencionado se define como “el conjunto de acciones que, de manera articulada, adelanta el Departamento con todas las entidades públicas y privadas y con la participación de la sociedad y de la familia (Gobernación de Santander, 2019).

Su ámbito de aplicación es determinado, y comprende el departamento de Santander en todo el territorio urbano y rural, además se sustenta en el enfoque de Derechos Humanos y de protección integral, enfoque de curso de vida y enfoque diferencial.

El alcance de este proyecto de política es desarrollar acciones articuladas intersectorial e interinstitucionalmente que faciliten las condiciones en el Departamento de Santander para la atención integral de las madres gestantes, niñas niños y adolescentes, para la garantía de su Desarrollo integral en pleno reconocimiento de sus potencialidades, habilidades, capacidades y diversidad (Gobernación de Santander, 2019).

Con el propósito de obtener información frente a la percepción de los funcionarios sobre la implementación de la política pública nacional de primera infancia por parte de los diferentes actores que intervienen en ella; se solicitó al funcionario de las dependencias relacionadas responsable del desarrollo de esta política pública que respondiera una entrevista (ICBF, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Salud y Secretaría de Educación). De esta manera, las entrevistas fueron transcritas y se hallados los resultados que a continuación son analizados.

A partir de las respuestas dadas por los funcionarios de cada dependencia se crean las siguientes categorías de análisis:

4.1 Necesidad de la política pública

De acuerdo con lo manifestados por los funcionarios en representación de cada una de las entidades y dependencias señaladas anteriormente, indican que la política pública nacional de primera infancia surge a partir de las problemáticas que afectan a la población de niños y niñas y adolescentes, que deben ser atendidas desde la institucionalidad del Estado, con el propósito de garantizar el goce efectivo de sus derechos y en cumplimiento con el código de infancia y adolescencia. Por su parte las Secretarías de Salud y Educación afirman que esta población tiene poca participación y que debido a la realidad en que se encuentra el departamento, es necesario que el Estado tome acciones que permitan evidenciar las problemáticas y realizar acciones que garanticen los derechos de esta población.

Ahora frente a la creación de una política pública departamental que atienda a la primera infancia, tal como afirma el funcionario de la Secretaría de Salud “creando una política pública podemos observar, analizar, verificar y realizar las debidas actuaciones para poder hacer el debido restablecimiento de los derechos de nuestros niños, jóvenes y adolescentes”.

Es por ello, según manifiestan todas las dependencias, que desde el 2013 se inicia el proceso de formulación de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia, sin embargo, solo hasta el 2017 se realizan algunos ajustes pertinentes para articularlo con las metas del Plan de Desarrollo. Como afirma la Secretaría de Desarrollo Social “en el año 2013 se inició un proceso de formulación en convenio con el PNUD y el ICBF, se formuló el documento, pero no fue presentado a la asamblea de la forma correcta para su aprobación”. En 2019 se busca que un nuevo documento de política para ser aprobado por la Asamblea

Departamental. Esto indica que, actualmente la política pública como tal no existe aún en el departamento, no obstante, se ha ido adelantando el proceso de reformulación y aprobación para que pueda darse cumplimiento a la misma en la próxima administración.

Dentro de las principales razones por las que ha sido difícil la creación de esta política pública en el departamento, el ICBF y la Secretaría de Desarrollo Social aseguran que no existe un sistema de información departamental que permita mostrar la situación de los niños y niñas; de igual forma, la Secretaría de Desarrollo sostiene que “falta compromiso por parte de algunos agentes de ICBF corresponsables en la protección integral” quienes tiene la responsabilidad principal de garantizar el desarrollo integral de esta población. La Secretaría de Salud también indica que falta más participación de los gobernantes y de las instituciones para crear esta política pública, y la Secretaría de Educación manifiesta que falta un mayor apoyo económico para llevar a cabo todo lo propuesto en esta política pública.

Adicionalmente, las entidades manifiestan que los ejes transversales de esta política pública son varios; específicamente la Secretaría de Desarrollo Social indica que son:

- Fortalecimiento de la gestión institucional en favor de los niños, niñas y adolescentes.
- Articulación interinstitucional para garantizar la atención integral de los niños, niñas y adolescentes.
- Los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos fortaleciendo su participación y movilización.
- Seguimiento y evaluación a la gestión de la política pública.

4.2 Participación de las dependencias en la política pública

Respeto a la participación de las dependencias en la política pública, el ICBF es el ente rector de esta misma y por lo tanto tiene unas responsabilidades y compromisos claros que son, “brindar acompañamiento en el proceso de la política pública, ser parte de la mesa departamental de esta política y dar atención integral a más de 60.000 niños y niñas en todo el departamento” (ICBF). Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social ha sido la coordinadora del grupo de primera infancia, infancia y adolescencia al interior de la Gobernación de Santander, tiene la responsabilidad de dar asistencia técnica y acompañamiento en el desarrollo de esta política, también de liderar la mesa departamental

de primera infancia, infancia y adolescencia, así como de articular y apoyar a las demás entidades para cumplir con los programas propuestos en el plan de desarrollo del cuatrienio. La Secretaría de Salud sostiene que no es responsable directa de esta política, por lo tanto, no indica su grado de responsabilidad; y la Secretaría de Educación afirma que “son vigilados y acompañados por el Ministerio de Educación de acuerdo con la ley 1804 del 2016 en lo referente a los lineamientos de la Política Pública”, específicamente en lo relacionado con la educación de los niños que hacen parte de la primera infancia y que ingresan al sistema educativo (preescolar), con el fin de garantizar la atención integral a esta población.

El ICBF indica que trabaja en la atención integral de la primera infancia a través de centros de desarrollo infantil y hogares infantiles, con el programa de generaciones con bienestar y con el programa familias y comunidades. Por su parte la Secretaría de Desarrollo sostiene que existen tres programas específicos para beneficiar a los niños, niñas y adolescentes del departamento, estos son: “Santander Unido por las agendas sociales, Santander la infancia nos une, en Santander la familia que nos une” (Secretaría de Desarrollo), los cuales se han desarrollado en el cuatrienio en un 100%. La Secretaría de Salud indica que no corresponde a su campo de acción ninguno de estos programas. Y la Secretaría de Educación afirma que inicialmente encuestaron a los maestros para conocer sus necesidades y se realizaron jornadas de capacitación para actualizarlos en el proceso pedagógico de los preescolares, dado que “hace 20 años no se tenía en cuenta a estos maestros para actualizarlos en los temas de preescolar, en todo el proceso pedagógico” (Secretaría de Educación); también se aportó material didáctico. De manera complementaria se llevaron cartillas provenientes del Ministerio de Educación a las diferentes provincias del departamento para seguir capacitando a los docentes en temas de educación a la primera infancia.

En lo que corresponde al impacto de estos planes y programas en esta población, de acuerdo con el ICBF, se ha podido aumentar la atención integral a los niños niñas y adolescentes, y se han disminuido los factores de riesgo de esta población. Por su parte la Secretaría de Desarrollo Social asegura que Santander se ha posicionado a nivel nacional como líder en el tema de atención integral a niños, niñas y adolescentes lo cual ha generado un impacto positivo en todo el departamento, “cada uno de los programas que se han desarrollado en articulación y obviamente con UNICEF y Colombia líder, ellos han reconocido a Santander como un territorio amigo de la niñez a nivel nacional” (Secretaría de

Desarrollo Social). La Secretaría de Salud no tiene información acerca de los impactos que han generado estos programas y planes de atención a esta población. Y la Secretaría de Educación manifiesta que se ha generado un impacto positivo en los docentes de preescolar, dado que ya conocen los nuevos lineamientos y directrices para la educación inicial propuesto por el Ministerio de Educación, sin embargo, falta que se aplique el decreto de Educación inicial para que todos los docentes de preescolar cambien y actualicen su proceso pedagógico con los niños de 0 a 6 años.

En materia de educación, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Salud no tienen incidencia en este aspecto. El ICBF asegura que ha contribuido al fortalecimiento de la educación inicial gracias a la prestación del servicio público y gratuito en cada una las etapas de la primera infancia, esto es, “preconcepción, concepción, nacimiento al primer mes, del primer mes a los 3 años y desde los 3 años hasta los 5 años y 11 meses” (ICBF). Por su lado, la Secretaría de Educación sostiene que ha venido haciendo acompañamiento al Proyecto Educativo Institucional -PEI el cual rige las directrices y los lineamientos de una institución educativa; de esta manera, esta Secretaría brindó apoyo técnico, “cada uno de los procesos que maneja calidad educativa y Secretaría de Educación, tiene sus objetivos y sus planes y en el transcurso de este cuatrienio se hizo todo lo posible por hacerles asistencia técnica” (Secretaría de Educación), como se mencionó anteriormente, específicamente en la educación preescolar.

4.3 Avances y Retos de la política pública de primera infancia en el Departamento de Santander

Para el ICBF uno de los principales logros se presenta en materia de educación pues han sido la visibilización de esta población en la administración y el mejoramiento de la atención a la primera infancia específicamente en el tránsito a una educación integral. La Secretaría de Educación manifiesta que “se incluyeron tres procesos de educación inicial a calidad educativa y un nuevo proceso a inspección y vigilancia, que es la manera donde están las funciones que tienen que hacer para realizar el acompañamiento a esos maestros y a esos niñas y niños de la primera infancia”; así mismo se estandarizó la educación inicial en esta administración mediante las directrices otorgadas por el Ministerio de Educación, lo cual significa una mejor calidad educativa, dado el acompañamiento realizado a los docentes; sin

embargo, también se indica que es necesario seguir acompañando este proceso de estandarización y se requieren profesionales para que hagan seguimiento a este nuevo proceso pedagógico y para ello es necesario que se destinen recursos de parte de la administración actual y las administraciones futuras.

Como abanderada de los temas de primera infancia en el departamento, la Secretaria de Desarrollo señala que se han generado diversos programas, acciones y estrategias para la atención a esta población tan importante para nuestra sociedad. Según lo dicho por la funcionaria que atendió la entrevista de esta dependencia, lo plasmado en cuanto a las metas del Plan de Desarrollo se ha cumplido satisfactoria, pues señala que : “Teniendo en cuenta nuestro plan de desarrollo que de ahí debemos partir. Tendríamos tres programas: Santander unido por las agendas sociales, Santander la infancia nos une, En Santander la familia que nos une. Desde estos tres programas se han desarrollado diferentes metas que están en un cumplimiento del 100 % y se han visto beneficiados todos los niños niñas (...)”

El ICBF y la Secretaría de Desarrollo Social mencionan que el principal reto al que se enfrenta la política pública en el departamento es seguir articulando acciones que permitan mejorar los servicios de atención integral para esta población, de igual manera, lograr que se apruebe la ordenanza de esta política pública, así como la asignación de recursos para su correcta implementación; tal como lo afirma el ICBF “lograr que sea aprobada vía ordenanza la asignación de recursos y su implementación”. La Secretaría de Salud afirma que esta administración pretende asegurar la política pública de tal forma que los niños tengan un soporte legal que garantice sus derechos, y en lo que corresponde a salud se requiere una mayor inversión para que esta Secretaría se integre a los procesos de atención integral a la primera infancia, “en cuanto a las necesidades que tienen tanto en educación como en salud ya que es el sector donde menos apoyo se siente y se tiene del gobierno y es lo que ellos más necesitan” (Secretaría de Salud). Asimismo, la Secretaría de Educación sostiene que uno de los retos más importantes es que haya voluntad política para seguir cumpliendo con los ejes propuestos y se logre concretar y aprobar la política pública con presupuestos que permitan su desarrollo futuro, “falta como tal el documento el apoyo de la cabeza de la Gobernación y adicional que hallan los recursos económicos para que se lleven a cabo” (Secretaría de Educación).

En definitiva, según los hallazgos de las entrevistas realizadas a los funcionarios de cada una de las dependencias involucradas en la implementación de los programas para la primera infancia, se destaca que el ICBF y la Secretaría de Desarrollo se encuentran liderando los procesos necesarios para la consolidación de la política pública y conocen bien la situación y necesidades de esta población, por lo tanto, consideran necesario que se siga generando un mayor compromiso por parte del Estado para garantizar los derechos de los niños, niñas y jóvenes del departamento. Por su parte, la Secretaría de Salud y la de Educación, no tienen aún mayor responsabilidad en los programas que se adelantan en la medida que están articulados con otros programas transversales, por lo que no se evidencia claridad frente a las acciones realizadas con esta población. Específicamente, la Secretaría de Educación indica que se está adelantando un programa de formación a los docentes, especialmente, en nuevas pedagogías para los niños y niñas de la primera infancia, sin embargo, existen mayores retos como lo son la cobertura en educación de esta población, programas de inclusión, educación en materia de lactancia materna, formación con enfoque cultural, entre otros; que debe asumir de manera articulada la Secretaría de educación con el ICBF.

A nivel general, todas las dependencias señalan que la urgencia de materializar la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia se basa en que el gobierno pueda asignar recursos para el desarrollo de programas que beneficien y garanticen los derechos de esta población; de otra manera, seguirán siendo insuficientes los programas o planes que puedan adelantarse por cada dependencia, dado que resulta necesario que se articulen los diferentes actores para asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y jóvenes del departamento.

5. Reflexiones finales

De las entrevistas se puede avizorar que los funcionarios públicos encargados de la implementación de la política pública nacional de primera infancia en el departamento de Santander conocen la importancia de la gestación de esta política y de su implementación en el territorio. Además por lo expuesto por ellos, se han desarrollado múltiples acciones y programas acordes a los planes de desarrollo contruidos para el departamento, con miras a atender a los niños y niñas des 0 a 6 años y de las mujeres gestantes.

El departamento de Santander desde 2013 ha buscado tener su propia política pública para atender a esta población en su territorio, sin embargo a la fecha no se ha logrado la protocolización y expedición del acto administrativo que la contenga. Por más de 6 años se han diseñado y reformulado proyectos de política pública que garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes con resultados muy desfavorables en su concreción. Lo anterior a juicio de los funcionarios entrevistados se debe a la ausencia de voluntad política para generarla, a la dificultad de conseguir recursos que la hagan viable y a la desarticulación que existe entre las entidades y dependencias que la tienen a cargo.

No obstante lo anterior, y a pesar de la inexistencia de la política departamental de primera infancia, es innegable que se han desarrollado acciones, programas, planes y proyectos para atender esta población y aplicar lo dispuesto en el CONPES 109 en territorio Santandereano. Cada funcionario pudo determinar su responsabilidad y la de su dependencia o entidad frente a la atención de los niños, niñas y gestantes, y las acciones particulares que se han implementado por ellos para este fin.

Ahora, una de las debilidades más notorias en el proceso de implementación de la política nacional, es la desarticulación existente frente a la atención de la primera infancia. A pesar de los esfuerzos que realiza el ICBF por generar mesas y espacios de participación intersectorial e interinstitucional, fue evidente en las entrevistas encontrar respuestas como “no es de mi competencia” o eso “le corresponde a ... quien le puede dar información”, lo que hace visible la necesidad de encontrar mecanismos más eficaces de articulación para que como lo dice el CONPES 109, la protección sea integral y no seán acciones sueltas de diversos actores.

La aprobación del proyecto de política pública departamental de atención a la niñez, a modo de ver de los entrevistados, tiene como objetivo precisamente lograr esa articulación y así garantizar los derechos de los menores a partir de acciones conjuntas que permitan mayor efectividad en el desarrollo de los sujetos de derecho. Concuerdan todos los funcionarios en la necesidad de que el documento sea más que un proyecto, y que en Santander exista una política pública específica para el territorio, que este construida pensando en su ruralidad y en sus condiciones particulares.

Los avances más representativos en materia de atención a la primera infancia se generaron en el componente de educación. En tanto, se percibe un avance en materia de

pedagogía para la educación de 0 a 6 años, donde se siguen los lineamientos y directrices del Ministerio de Educación. La capacitación a los docentes de instituciones educativas públicas del departamento y su actualización pedagógica es un importante progreso hacia una mejor y eficiente atención a los niños y niñas. Así mismo, en la documentación hallada, se encuentra que existen varios indicadores situacionales frente a la garantía de los derechos de los niños y niñas en la primera infancia, cuyo eje central es el desarrollo integral de todos los niños y niñas.

Existen retos importantes en materia de atención a la primera infancia en el departamento. No es sólo la aprobación de una política pública, que es muy importante y necesario, sino también la definición de fuentes de financiación para hacer viable esa política. También es un desafío lograr articular en la realidad a las diversas instituciones y dependencias tanto públicas como privadas para atender esta población de manera eficiente, y darle a los niños, niñas y gestantes una protección integral como la que establece la constitución y las leyes colombianas.

6. Bibliografía

- Baquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. Cundinamarca: Universidad de la Sabana.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Documento Conpes Social 109, Política Pública Nacional De Primera Infancia.
- DNP, D. N. de P. (2017). Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pilares-del-PND/Equidad/Primero-las-ninas-y-los-ninos.aspx>
- Gobernación de Santander. (2019). Documento de ajuste a la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar del Departamento de Santander. Gobernación de Santander.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta Edición. México: Mc Graw Hill.

- Oslak, O (2006). Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas. Buenos Aires, Argentina: Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político, núm. 11, pp 11- 56.
- Programa de las Naciones Unidas - PNUD. (2010). World Conference on Early Childhood Care and Education Building the Wealth of Nations, 13. Recuperado de <http://marketingdatabase.tat.or.th/download/article/research/1201finalreport.pdf>
- Revista Dinero. (2016). Razones y cifras de la inversión en la infancia en Colombia y Latinoamérica. *Razones y cifras de la inversión en la infancia en Colombia y Latinoamérica*. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/la-inversion-en-la-primera-infancia-en-colombia-y-latinoamerica/221415>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. Cundinamarca, Colombia: Universidad de la Sabana, Revista Dikaion, vol. 21, num. 16, pp 135 – 156.
- Roth, A.N. (2009). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora ediciones.

7. Anexos

Formato de Entrevista. Secuencia no especificada. Preguntas:

1. ¿Por qué surge la necesidad de crear una Política Pública Nacional de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento familiar?
2. ¿Cuáles son los ejes transversales de esta Política Pública?
3. ¿Cuáles programas y/o planes se han desarrollado en los últimos años para ir desarrollando estrategias y acciones afirmativas en esta población objetivo (primera infancia, infancia y adolescencia)?
4. ¿Qué impacto ha generado los avances desarrollados en los últimos años con los programas y planes propuestos?
5. ¿Cuáles son los logros y avances que han tenido en materia de educación con los programas y planes desarrollados para esta población?
6. ¿Cuáles han sido los principales inconvenientes para la creación una política publica departamental de primera infancia?
7. ¿Desde hace cuánto tiempo se está creando la Política Pública en el departamento de Santander?

8. ¿Desde la institución que representa, qué responsabilidades y compromisos tiene frente a la formulación y desarrollo de la Política Pública departamental de primera infancia?
9. ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta la creación de esta Política Pública en el departamento?