

Evaluación de la implementación de la política pública de primera infancia por parte de la gobernación de Santander a partir de la perspectiva de los funcionarios

Inés Andrea Aguilar Aldana

Juan Guillermo Sierra Díaz

Resumen

La Política pública de primera infancia en la gobernación de Santander se ha venido desarrollando desde hace varios años a través de programas y planes dirigidos a esta población. En lo que respecta a educación y con la importancia social que tiene actualmente la primera infancia se ha decidido indagar por la implementación de la misma para entender mejor la referida política en el departamento. Por lo tanto, el objetivo principal de esta investigación es evaluar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia por parte de la Gobernación de Santander a partir de la percepción de los funcionarios; para ello se ha propuesto una metodología cualitativa basada en la recopilación de información documental por parte de las diversas entidades que están involucradas en el cumplimiento de la política, así como en recoger la percepción de los funcionarios a través de entrevistas sobre la implementación de la misma. Se espera obtener información precisa acerca de la forma como ha sido implementada la política en la primera infancia, en lo que refiere a educación, así como el alcance y la necesidad que tiene esta política en el departamento.

Palabras Claves: Política pública, primera infancia, educación, funcionarios.

Evaluation of the implementation of early childhood public policy by the Santander government from the bureaucracy perspective

Inés Andrea Aguilar Aldana
Juan Guillermo Sierra Díaz

Abstract

The Early Childhood Public Policy in the Government of Santander has been developing for several years through programs and plans aimed at this population. With regard to education and with the social importance of early childhood, it has been decided to inquire about its implementation to better understand the aforementioned policy in the department. Therefore, the main objective of this research is to evaluate the implementation of the Early Childhood Public Policy by the Government of Santander from the bureaucracy perceptions; to this end, a qualitative methodology has been proposed based on the collection of documentary information by the various entities that are involved in the fulfillment of the policy, as well as in collecting the perception of the officials through interviews on the implementation of the same. It is expected to obtain accurate information about the way in which the policy has been implemented in early childhood, in terms of education, as well as the scope and need of this policy in the department.

Keywords: Public policy, early childhood, education, bureaucracy.

Índice

1.	Introducción	4
2.	Marco Teórico.....	7
2.1.	Marco conceptual de primera infancia	9
2.2.	Políticas públicas e implementación.....	14
2.3.	Evaluación de la implementación de programas y proyectos sociales.....	17
3.	Metodología	21
3.1.	Enfoque de la investigación.....	21
3.2.	Diseño de la investigación.....	22
3.3.	Instrumentos de recolección de la información	23
3.4.	Análisis de la información.....	24
3.5.	Fases de desarrollo de la investigación.....	24
4.	Política Pública de Primera Infancia.....	26
4.1.	Política Pública Nacional de Primera Infancia	26
4.2.	Política Pública de Primera Infancia en Santander.....	30
4.3.	Análisis de las entrevistas.....	33
4.3.1.	Necesidad de la política pública	43
4.3.2.	Participación de las dependencias en la política pública	44
4.3.3.	Avances de la política pública	46
5.	Conclusiones	49
	Bibliografía	52
	Anexos	55

1. Introducción

El objetivo principal de esta investigación es evaluar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia por parte de la Gobernación de Santander a partir de la percepción de los funcionarios. Esa es una temática que tiene gran relevancia en el espectro internacional y nacional en la medida que se dirige a una población que requiere una atención inmediata como lo es la primera infancia.

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. Por otra parte, hacer visible la intervención del estado en los procesos educativos de los menores para lograr su mejor desarrollo ha sido uno de los pilares de los llamados “países desarrollados”, quienes evidentemente han dejado de ver la atención de la primera infancia como un gasto público para verlo como una inversión a largo plazo.

Una investigación publicada en 2011 en el Quarterly Journal of Economics, explora los efectos de largo plazo de la experiencia escolar más temprano. Los investigadores lograron exitosamente unir los registros de cerca del 95% de los más de 11 mil niños que participaron

en STAR con sus registros tributarios en los años 2005-7, aproximadamente 25 años después y estos fueron sus principales hallazgos:

- a) Los niños que tuvieron una educación en la primera infancia de mejor calidad (medida a través de haber estado en una clase con menos niños) tienen una probabilidad de estar matriculados en la universidad a los 20 años mayor que aquellos que tuvieron una educación de menor calidad.
- b) Aquellos niños cuyo maestro de kínder tenía al menos 10 años de experiencia tienen ingresos 6.9% mayores a los 27 años de edad que aquellos niños cuyos maestros de kínder eran menos experimentados.
- c) Aquellos niños que fueron aleatoriamente asignados a una clase una desviación estándar mejor en esta medida de calidad, tienen ingresos 3% mayores a los 27 años. También es más probable que éstos niños vayan a la universidad y que escojan mejores universidades (Chetty, Friedman, Hilger, Saez, Whitmore, 2011)

La educación debe dejarse de ver como un “gasto del presente” y empezar a verse como una “inversión en el futuro”. Realizar inversiones en educación para nuestros niños y niñas en su primera infancia, no sólo asegura para Colombia y nuestro 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.

Esta investigación permitirá evaluar el proceso de implementación de la Política Pública de Primera Infancia por parte de la Gobernación de Santander a partir de la percepción de los funcionarios. La relevancia de la investigación radica en su grado de pertinencia, puesto que en el departamento no se cuenta con una investigación similar que aborde este tema, que permitirá además determinar si se está implementado la política pública de primera infancia de acuerdo con la directriz nacional, toda vez que esta política tiene este origen y debe aplicarse en todo el territorio colombiano.

Con los resultados de este estudio se beneficiará la administración departamental y fundamentalmente a los niños y niñas santandereanos. A estos últimos en el entendido que son los beneficiarios de esta política (los sujetos de derecho) que busca entre otras mejorar la prestación del servicio educativo en la primera infancia es decir de 0 a 6 años. Por otra parte, también al primero en el entendido que es la entidad que tiene el deber de cumplir lo plasmado en la política objeto de estudio en el territorio santandereano, por tanto, al evidenciar el avance de la aplicación de esta política pública podrá la administración determinar las posibles mejoras del proceso de implementación de la misma.

Al lograr establecer el avance de implementación, se podrá determinar en qué estado se encuentra la política y los avances que se necesitan. Todo lo que se evalúa es susceptible de ser mejorado, de la misma manera sino se evalúa la implementación de una política no se puede determinar su alcance. La evaluación de procesos permite además determinar la gestión operativa de un programa o una política para fortalecer o mejorar la implementación de esta.

Es preciso traer a colación que la primera infancia se proyecta como una prioridad del nuevo Plan de Desarrollo Nacional en lo que respecta a educación, por ello resulta aún más pertinente analizar el proceso de implementación de la actual política pública en Santander. De esta manera se plantean las siguientes preguntas de investigación:

Pregunta General: ¿Cómo ha sido la implementación de la política pública de primera infancia en el departamento de Santander desde la percepción de los funcionarios?

Preguntas Específicas:

1. ¿Cómo se ha procurado el aumento de la cobertura de la educación inicial en el departamento de Santander?
2. ¿De qué manera se promueve el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad?

De manera consecuente los objetivos de investigación se presentan a continuación.

Objetivo General: Evaluar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia por parte de la Gobernación de Santander a partir de la percepción de los funcionarios.

Objetivos Específicos:

1. Determinar las acciones realizadas que propenden por el aumento de la cobertura de la educación inicial en el departamento de Santander;
2. Analizar las acciones realizadas para promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad.

2. Marco Teórico

El presente trabajo busca evaluar la gestión de la Gobernación de Santander en la implementación de la Política Pública Nacional De Primera Infancia “Colombia Por La Primera Infancia”, en el departamento en referencia específica a los indicadores de educación.

En la actualidad se reconocen los beneficios de la inversión pública y privada en programas para el desarrollo de la primera infancia, estos beneficios no solo son de manera directa, sino que los beneficios de esta inversión se verán reflejados en todo el transcurso de la vida, así como en el largo plazo, beneficiando a la descendencia de esta población generando un impacto aún mayor (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Entre los impactos que generan los programas dirigidos al desarrollo de la primera infancia se destacan el logro de la educación primaria universal y la reducción de la pobreza, estos programas se estructuran sobre los objetivos de la “Educación para Todos” proclamada por la UNESCO en el año 2000, en la cual se plantea como primer objetivo: “extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”; pero la realidad en nuestro país es la existencia de bajas tasas de educación para la primera infancia como lo evidencia los datos presentados por la

Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS: más de la tercera parte (38%) de las niñas y niños menores de 6 años asistía a un programa de educación inicial; 8% asistió, pero se retiró, y 54% nunca lo ha hecho. Entre estos últimos la mitad (53%) no lo hace porque lo cuidan en la casa. Cuando la madre sale, la cuarta parte va con ella; 39% queda al cuidado de los abuelos; 11% es cuidado por el cónyuge; 5% por la niña mayor de la familia; 10% queda con otro pariente, y el resto con vecinos, amigos o la empleada doméstica. Hay un 4% que asiste a la escuela, al ICBF o a otra institución (Alarcon, Camargo y Castro, 2013).

Este escenario ha hecho que Colombia realice esfuerzos por alcanzar las metas planteadas por el Banco Mundial y la UNESCO, a través de distintos Planes Nacionales de Desarrollo para la atención a la primera infancia, como la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia” establecido en el documento Conpes 109 de 2007 (Departamento Nacional de Planeación, 2007).

Es así que la educación inicial posee amplios efectos sobre el desempeño escolar y académico y es determinante, tanto para el desarrollo humano como para el económico, como lo plantea Becker, Gary. 1964. “Human Capital” en Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales, Vol.2. Madrid: Aguilar, 1974, pp. 154- 61, en la cual denota la importancia de la inversión en capital humano dada las tasas de rendimiento propias de la inversión en la educación (escolarización), formación en el trabajo, cuidados médicos, y la búsqueda de información sobre precios e ingresos, más específicamente las intervenciones en la primera infancia ofrecen los mayores retornos sociales, al compararse con intervenciones en etapas posteriores.

En referencia al objetivo de garantizar los derechos de niñas, niños y sus familias, el ente territorial busca la manera que se pueda adelantar el monitoreo, seguimiento y evaluación de la política de la primera infancia, y favorecer la sostenibilidad política y financiera de los procesos y las acciones que se emprendan, para ello se evaluaron los resultados 2017 por líneas de acción de la política de Cero a Siempre, estas líneas de acción se clasifican en: gestión territorial, calidad y pertinencia de las atenciones, movilización social y seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

Esta evaluación arrojó conclusiones como la necesidad de fortalecer el servicio de educación inicial que se ofrece directamente a las niñas y niños de la modalidad familiar incrementando la frecuencia y mejorando la calidad de los encuentros educativos grupales exclusivos con niños, de tal manera que se garantice en equidad los mismos derechos a la educación inicial que los que se garantizan en las demás modalidades de primera infancia (Santos, 2017).

En 2017 se construyó el documento titulado: “Análisis de Política Pública de Infancia y Adolescencia, 2011-2021, en Bogotá, D. C., Colombia, que buscaba realizar un análisis cualitativo de base documental fundamentado en la metodología propuesta por Ordoñez-Matamoros con el fin de que los resultados evidenciaran las necesidades definidas y contribuir así a una mayor comprensión del análisis de la política pública, teniendo en cuenta las fases presentadas por el autor: tipología, identificación del problema, planeación, implementación, evaluación y reconocimiento de actores, facilitando el trabajo del tomador de decisión y de acuerdo con la estructura de gobierno de la política (Trujillo, 2018).

2.1. Marco conceptual de primera infancia

El Departamento Nacional de Planeación - DNP define a la Primera Infancia como: La etapa de la vida que va desde el nacimiento 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. La educación inicial contribuye además a reducir la pobreza y la desigualdad. 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).

El Ministerio de Educación, define a la Educación Inicial como un derecho impostergerable para la Primera Infancia, basados en la ley 1098 del año 2006 en su artículo 29:

Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. 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 de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergerables 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 (MEN, 2019)

Proyecta como objetivo potenciar de manera intencionada el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su nacimiento hasta cumplir los seis años, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado (MEN, 2019).

De acuerdo con la Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia de manera cada vez más frecuente, el cuidado de primera infancia desempeña un papel esencial en el desarrollo del niño, y ofrece un valioso apoyo a las familias con niños pequeños. Por lo tanto, es importante comprender el impacto de estos servicios y asegurar su calidad y su accesibilidad. Existe evidencia a cerca de la injerencia que existe en la calidad del cuidado de un niño para su correcto desarrollo físico, intelectual y social, resaltando que el ingreso de estos a un jardín infantil a muy temprana edad, puede traer consigo efectos negativos en la relación con sus padres, pero esto a su vez tampoco se traduce en un desarrollo inferior para estos pequeños, de hecho se podría injerir en un desarrollo intelectual aún mayor en comparación a los pequeños que no tienen el correcto ciudad.

La calidad del cuidado de un niño, bien sea a cargo de un jardín infantil, sus mismos padres o el Estado, influye positivamente en su desarrollo físico, social y cognitivo de los pequeños, por lo que se infiere que es de total obviedad mejorar en general la calidad del cuidado para aumentar el desarrollo infantil (Peisner-Feinberg, 2007).

En una investigación titulada: “La importancia de Largo Plazo de una Educación inicial de Calidad, desarrollada por María Caridad Araujo, economista principal de la División de Protección Social y Salud del BID, donde trabaja en proyectos de desarrollo infantil temprano y de combate a la pobreza, quien también cuenta con un doctorado en Economía Agrícola y de los Recursos Naturales de la Universidad de California, Berkeley, en el año 1986 los niños que ingresaban al kínder en 79 escuelas públicas de Tennessee, participaron en un curioso experimento que consistió en aleatoriamente cada uno de los niños que ingresaban al sistema escolar fue asignado a uno de dos tipos de clases, uno era conformado por 20 a 25 niños y otro era conformado por 23 a 17 niños (Araujo, 2013).

A medida que los niños progresaron hasta el tercer grado de primaria, 4 años después de su ingreso, se mantuvo su asignación a este tipo de clase. En paralelo, durante todo este período, los maestros que enseñaban a estos niños fueron asignados a su respectiva clase de manera aleatoria. Este experimento ha servido ampliamente para documentar los impactos positivos de estar en una clase pequeña y de tener un maestro de buena calidad sobre el rendimiento escolar medido a través de pruebas estandarizadas. Este experimento se conoce como el Proyecto STAR (Coeficiente de Logro Alumno-Maestro, por sus siglas en inglés).

De acuerdo al Laboratorio de investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe, según algunos estudios se mostró que en Argentina los niños que participaron en un programa de desarrollo lingüístico y cognitivo aumentaron su vocabulario y sus habilidades de escritura temprana en comparación con sus compañeros que no participaron del programa. Otro estudio realizado en México muestra que los niños de 5 años cuyos maestros participaron en prácticas de alfabetización presentaron mejor desempeño en habilidades lingüísticas que aquellos niños cuyos maestros no participaron. Esto evidencio que la calidad de las prácticas pedagógicas es esencial a la hora de implementar intervenciones en primera infancia.

Las investigaciones en la región sugieren que el impacto de las intervenciones de primera infancia en el aprendizaje es consistentemente positivo. Por lo tanto, es importante asegurar

la calidad de estos programas para generar un efecto relevante y duradero en el rendimiento académico futuro, de acá desprende la importancia de evaluar correctamente la aplicación de las políticas públicas que se encarguen de garantizar a los niños menores de 8 años su correcto desarrollo físico, social y cognitivo (SUMMA, 2019).

En un artículo publicado en el Listín Diario por Margarita Cedeño de Fernández, titulado: “El Impacto económico de la Inversión Social”, se plantea como la política social impulsa las economías de los sectores vulnerables del país y como aporta la política social al crecimiento económico de un país, se hace énfasis en la implementación por parte del estado para la ejecución de las políticas sociales, tratándose esto más que un gasto, en una inversión social en las personas, en los ciudadanos, que más adelante generaran un retorno tanto social como económico, que a su vez incrementara la productividad, reduciendo las desigualdades, combatiendo la pobreza y generando paz y justicia social (Fernández, 2013).

Así mismo aduce que la inversión social a través de la política social es determinante para el buen desempeño económico del país, convirtiéndose en una herramienta idónea para la redistribución de los ingresos con equidad, para la formación de ciudadanía y para el funcionamiento y realización del Estado Social y Democrático de Derecho. En este orden de ideas, y por tratarse en una inversión social para la primera infancia, esta inversión demoraría quizá mucho más tiempo en hacerse notorio su retorno tanto en lo social como en lo económico.

En un artículo de la revista Dinero, llamado: Razones y Cifras de la Inversión en la infancia en Colombia y Latinoamérica, expone como la inversión en la primera infancia y adolescencia es un tema que aun preocupa en la región, ya que esto constituye o define la base para la salud mental, física y del aprendizaje de los niños, así mismo evidencia el gran impacto que tiene la inversión en políticas sociales vinculadas a la primera infancia debido a que estas representan entre el 0.5% y 1.6% del PIB de los países de la región (Revista Dinero, 2016).

El mismo artículo señala que la principal importancia de invertir en la primera infancia según la Unicef, data de que durante los primeros años, el cerebro se desarrolla a un ritmo tan elevado que el ser humano en ninguna otra etapa de su vida vuelve a repetirlo, de aquí la importancia considerable que existe en las interacciones que tengan los niños y niñas con sus cuidadores y de la influencia de los estímulos positivos y negativos de su entorno, esas conexiones tempranas, constituyen la base de la salud mental, física, el aprendizaje y las competencias sociales de los pequeños (Revista Dinero, 2016).

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).

Según el artículo: “Desarrollo en la Primera Infancia, Una Inversión Inteligente para Toda la Vida”, publicado en Education for Global Development por Keith Hansen Director del Departamento de Desarrollo Humano en América Latina y el caribe, establece que diversos descubrimientos recientes de las neurociencias y pruebas empíricas recogidas en todo el mundo muestran que las experiencias de la primera infancia tienen un impacto profundo en el desarrollo del cerebro y en el éxito que la persona tendrá posteriormente en la vida; lamentablemente, los primeros años también pueden retrasar a generaciones enteras y repetir el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad. Sabemos que los niños que durante los primeros años no reciben nutrición, estimulación y cuidados adecuados sufrirán las consecuencias durante el resto de su vida. Serán más proclives a aprender menos en la escuela, a ganar menos dinero de adultos y a permanecer en la trampa de la pobreza (Hansen, 2016).

Si un niño o niña recibe la atención médica necesaria, una buena alimentación y un correcto estímulo de educación, esos avances que este conseguirá en sus primeros años le van a servir para toda su vida, sin importar que ocurra con este en los años sucesivos, no perderá sus

aptitudes conseguidas en su niñez. En la última generación, la economía ha ilustrado algunos de los enormes beneficios a largo plazo que se derivan de la inversión en los niños, los datos recogidos tanto en países desarrollados como en desarrollo, sugieren una posible tasa de retorno entre el 7% y el 16% anual para los programas preescolares de calidad destinados a grupos vulnerables, Los niños que escapan al retraso en el crecimiento permanecen más tiempo en la escuela, generan ingresos entre un 5 % y un 50 % más altos cuando son adultos y tienen 33 % más de probabilidades de salir de la pobreza (Hansen, 2016).

2.2. Políticas públicas e implementación

Desde lo planteado por Roth (2009) el análisis de las políticas públicas ofrece una renovación de los estudios para la comprensión del estado y sus acciones; pues ocurre que con frecuencia media una distancia considerable entre las intenciones iniciales y la implementación de las mismas. En este sentido, las políticas públicas son políticas de estado, por ello el estudio hace una aproximación al contexto de estado además de implicar un territorio, una población y una autoridad, tiene que ver con proceso cultural ideal que se desarrolla a partir de la concentración del poder en el estado para la ejecución de políticas que favorezcan el desarrollo de la población que lo integra.

En este orden de ideas 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.

Así mismo, quienes diseñan las políticas públicas con personas o grupos de trabajo que se encargan de pensar las problemáticas, diseñar las políticas y desarrollar procesos significativos que las lleven a la práctica, es decir de aplicarlas en los contextos donde son requeridas, de ahí que recaen sobre poblaciones, es decir, sobre personas. En este orden de ideas, y siguiendo con lo planteado por Roth (2009) analizar las políticas públicas abarca los

objetivos que el Estado considera como deseables y necesarios, los medios u acciones puestos en marcha para lograrlos y los resultados que desencadena esas acciones.

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. En este sentido, existe dos modelos esenciales que son documentos en el texto de Roth (2009) el primero de ellos referido al top-down, este concibe de manera tradicional en trabajo administrativo, desarrollado de arriba hacia abajo, “del centro hacia la periferia”. La segunda concepción por su aparte toma la dirección opuesta Bottom-up, es decir de abajo hacia arriba, se caracterizan por adoptar un enfoque crítico o alternativo frente a los vacíos o logros del modelo de implementación tradicional.

Después de haber descrito las herramientas y los modos de cómo funcionan las políticas públicas, ahora es necesario incursionar la importancia de las evaluaciones de gestión pública. “Reflexiones en torno a la relevancia temática de la evaluación de políticas públicas” es un texto de autoría de Varela (2019) que se ocupa de estudiar la temática de la evaluación de políticas públicas a partir de los autores que han trabajado este campo transdisciplinar en las ciencias sociales.

Por lo tanto, se parte a la política pública como objeto relevante de estudio. En este sentido se estudian las finalidades, los tipos y los niveles sobre la evaluación de políticas públicas. Y se ilustra mediante un ejemplo su aplicación. La conclusión más relevante a la que llega tiene que ver con la utilización complementaria de los métodos cualitativos y cuantitativos, en aras de alcanzar mayor rigor científico en clave de diálogo de saberes (Varela, 2019).

En este sentido, la investigación obedece a dos objetivos principales, el primero de ellos es establecer cómo ha sido el desarrollo, la evolución y el estado de la política pública; el segundo, expone de manera pedagógica de dónde proviene la relación entre la administración, *management* público y la política pública para precisar el origen de la

evaluación de la misma. El tercer objetivo se ocupa de los marcos cognitivos en lo referente a qué es la evaluación de políticas públicas, tipos y clases de evaluación e historia. El cuarto objetivo presenta un ejemplo aplicado (Varela, 2019).

Todo lo dicho anteriormente, implícitamente trae determinar la relevancia de implementar este tipo de políticas. No es descartable el hecho que puedan permearse de corrupción, y que se filtren intereses individuales. No obstante, de realizarse con una vigilancia constante, y con medios de castigos ejemplares para quienes infrinjan la integridad de este método, la evaluación de políticas públicas puede llegar a ser un mecanismo infalible, y de gran utilidad para el seguimiento de los recursos de las acciones u obrar que se realizan en pro de la primera infancia o cualquier otra actividad social.

La implementación de políticas públicas es un tema reciente como campo de estudio. Dado que durante largo rato se consideró que este no era un tema relevante. Fue en (1973) cuando Pressman y Wildavsky destacaron la relevancia de abordarlas dado que de esta depende que se alcancen o no los objetivos que dan origen a las políticas públicas que se implementa, pues se ha demostrado que en muchos casos es en esta fase cuando se pierde la esencia de los procesos que se buscan desencadenar con miras a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de un Estado o lugar (Baquero, 2007).

Así mismo, Van Meter y Van Horn (1975) (*apud* Baquero 2007, p. 138) argumentan que esta área fue desatendida porque los estudiosos siempre analizaron los procesos de toma de decisiones y de ahí en adelante no se seguía el proceso que la llevaba a la práctica. No obstante, se ha venido evidenciando que existe una amplia brecha entre lo que se quiere alcanzar con la ejecución de una política, la implementación y los resultados finales a los que llega.

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).

Entre los usos más importantes de la implementación cabe destacar el uso instrumental, cuando se busca tomar decisiones concretas en torno a un programa o política pública: un uso conceptual que lo que busca explicar la implementación en estos casos consiste en establecer por qué y cómo se realizan los procesos; un uso persuasivo que busca hallar apoyos para conseguir recursos. Puede tener un uso político en trascendente dado que busca influir en la toma de decisiones políticas; asimismo, puede responder a motivos socio. Políticos e institucionales, en este caso la búsqueda evaluativa responde a cuestiones de costes, eficacia y justificación de los recursos empleados (Baquero, 2007).

2.3. Evaluación de la implementación de programas y proyectos sociales

Desde el punto de vista de la evolución del concepto, la evaluación de las políticas públicas está emparentada con el proceso final de una política. Vale la pena tener presente que para su definición, según el autor, parte del concepto tiene un punto de partida en la estrategia que planteó Immanuel Kant para realizar una evaluación de la ciencia, en especial de las ciencias físicas de Newton a fines del siglo XVIII, un momento importante dentro del periodo de la ilustración (Kant, 1783 citado en Comas, 2008), dado que que Kant se proponía evaluar las obras de Hume y de Newton para realizarlo se planteó resolver previamente tres cosas:

A) establecer lo que quería hacer, B) determinar lo quería saber, C) identificar los medios (las maneras) de hacerlo para obtener un producto concreto D), que en este caso fue la “crítica de la razón pura”, cuya difusión E) garantizó un óptimo de certidumbre para la Ciencia en los ambientes institucionales. (Comas, 2008, P.32).

A continuación, se presenta un cuadro ilustrativo en torno a las estrategias de evaluación que pueden ser de utilidad para quien se está planteando la tarea de desarrollar un proceso evaluativo de una política pública:

Tabla 1. *La estrategia de evaluación.*

Esquema de Kant	Política Social	Ciencia Experimental	Evaluación clásica	Evaluación actual
¿Qué queremos hacer?				Análisis de la
¿Para qué vamos a hacerlo?	Necesidades, objetivos y recursos	Material y método	Planificación de la acción o la política	realidad, diagnóstico y evaluación de diseño.
¿Cómo vamos a hacerlo?				
Hacerlo efectivamente	Actividades	Experimento	Intervención	Evaluación de implementación y procesos
	Producto	Hallazgos y comparación	Evaluación	Evaluación de resultados e impacto
¿Qué haremos con los hallazgos?	Memoria	Publicación científica	Informe de evaluación	Registro y difusión de resultados

Fuente: Comas (2008)

En términos generales puede decirse que la evaluación recoge conceptos, términos, técnicas y métodos, procedimientos y aportaciones de diferentes campos de conocimiento, que son agrupados mediante un procedimiento tras-teórico y tras-disciplinar, que se aplica haciendo uso de un conocimiento profesional diverso.

Por el contrario, se plantea que aquellas evaluaciones realizadas desde una orientación teórica, técnica o corporativa particular suponen abandonar la misión esencial de la propia evaluación, por ende, se considera que dejan de ser evaluaciones, para convertirse en investigaciones propias de un campo de conocimiento concreto.

Con respecto a los indicadores para evaluar políticas de juventud se plantea que estos han de surgir como resultado de una continua experiencia de su utilización. Si bien es cierto que existen pocos antecedentes al respecto y los que hay en su mayoría no ha sido publicados o apenas han sido difundidos más allá de la propia institución que las ha encargado o realizado (Comas, 2008).

El estudio en general concluye que en el ámbito de juventud apenas se ha practicado la evaluación y, por ende, falta una cultura evaluativa:

Los pocos ejemplos de evaluación de programas, a los que no ha sido fácil acceder, confirman esta conclusión: son casos aislados. Pero, aunque están correctamente realizados, no constituyen una “base de partida” común, porque cada uno de ellos utiliza marcos conceptuales y estrategias particulares, sin citar ni las visiones conceptuales de referencia, ni por supuesto, las conclusiones de otras evaluaciones (Comas, 2008, p. 183)

No obstante, con respecto al tema se han podido rastrear memorias anuales que incluyen los datos de los análisis de la realidad, la descripción de los programas y datos relacionados con los procesos de implantación de los mismos. No obstante, la conformación de un primer modelo provisional de indicadores de evaluación para este ámbito, requiere la puesta en práctica del mismo, la experimentación y la mejora en una serie sucesiva de propuestas.

A partir del documento titulado “Plan estratégico del tercer sector de acción social, Guía de evaluación de programas y proyectos sociales elaborado por equipo técnico de Análisis y Desarrollo Social Consultores, se evidencia que para facilitar el camino a las organizaciones de la sociedad civil y a las ONG de acción social en lo que tiene que ver con la formulación de políticas públicas es preciso un acercamiento a los sistemas de dirección estratégica, en especial en las primeras fases de análisis, diagnóstico y planificación.

Desde esta perspectiva, un proyecto social se integra dentro de lo que tiene que ver con las políticas públicas en la medida en que busca disminuir o erradicar un problema mediante la implementación de un conjunto de proyectos encaminados hacia un mismo fin: “Los

proyectos sociales producen y/o distribuyen bienes o servicios (productos), para satisfacer las necesidades de aquellos grupos que no poseen recursos para solventarlas Autónomamente” (Perea, 2003, p. 10). Ahora, una vez diseñadas estas políticas se desarrolla su implementación, que como ya se dijo puede darse del centro a la periferia, desde el enfoque tradicional, o asumir un accionar alternativo.

Asimismo, una vez desarrollada o ejecuta la política pública se precisa de una fase de evaluación como un proceso necesario en las distintas esferas de la vida cotidiana, pública, privada, etc., pues esta facilita la tomar decisiones racionales; así pues dependiendo de qué es lo que se avalúa, esta varía, si bien su finalidad general puede decirse que consiste en “hacer una apreciación tan sistemática y objetiva como sea posible sobre un proyecto [por realizarse] en curso o acabado, un programa o un conjunto” (Perea, 2003, p.11). De la evaluación de los resultados obtenidos a partir de una proyecto social o política pública se derivan nuevas políticas públicas que buscan suplir los aspectos que aún es necesario mejorar o siguen siendo problemáticos en una comunidad o Estado.

Así mismo, entre las principales características de la misma, puede destacarse su sistematicidad, su carácter pragmático y flexibilidad, dado que se ocupa de la recolección de datos y el análisis de sistemático de información que también ha de ser sistemática, con la finalidad de emitir juicios sobre los logros y alcances del programa evaluado.

Se parte del carácter político de la implementación hace necesario el establecimiento de una perspectiva ética, por ello el presente estudio postula una serie de ideas necesarias para atender a este requerimiento. Una de ellas es que se precisa un amplio conocimiento del programa y de su contexto; además de calidad técnica, en su diseño metodológico. También se habla de conservar una postura a lo largo de la implementación, es este caso entendida como “no distorsionar ni dañar sensibilidades”: finalmente, se cita la máxima de Weiss que reza “Sobrevivir y cosechar recompensas” en la medida en que esta constituye un trabajo que genera recompensas dado que ayuda a mejorar los procesos y la calidad de vida (Perea, 2003).

Así mismo, el texto se exply a cerca de los tipos de implementación de las políticas públicas, dado que esta puede definirse por su ubicación temporal, por su objeto o bien por su quién la hace, está última puede ser interna, externa, mixta o participativa; asimismo, esta puede definirse por sus instrumentos, de ahí que los instrumentos puede ser cuantitativos o cualitativos.

También aborda lo referente al análisis estratégico en que están implicados el procedimiento y los aspectos a definir para la ejecución de las políticas públicas; por eso se contemplan aspectos como el motivo para evaluar, el que, el cómo y el cuándo. Las preguntas relevantes, el diseño metodológico, la búsqueda y diseño de las fuentes de verificación, el trabajo de campo, la sistematización de datos, análisis e interpretaciones, juicios, recomendaciones y comunicación de resultados (Perea, 2003).

Finalmente, el bloque tres explora las técnicas que pueden ser usadas para la evaluación durante la implementación de los proyectos de acción y las políticas públicas, según los cuales en su mayoría han sido adoptadas y provienen de otras disciplinas; entre estas es pertinente destacar las técnicas cualitativas: encuesta, medición directa, censo; las técnicas cualitativas: observación estructurada, entrevista en profundidad o semi-estructurada, grupos de discusión y análisis documental; y las técnicas participativas: análisis de acontecimientos críticos, ranking de riquezas o bienestar, matrices de clasificación y puntuación, diagramas de Venn (Perea, 2003).

3. Metodología

3.1. Enfoque de la investigación

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo, el cual consiste en utilizar “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 estas 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:

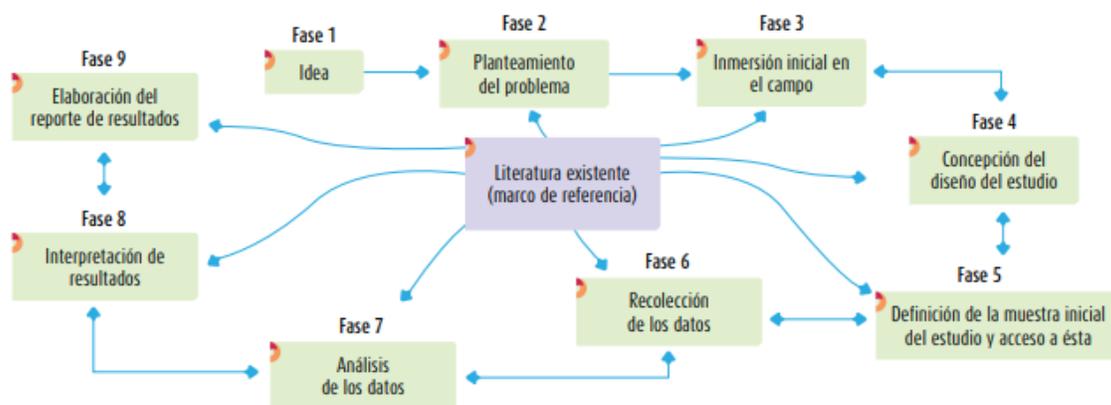


Figura 1. Fases del proceso cualitativo.

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.

3.2. Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es Acción-Participación, cuya finalidad es comprender y resolver problemáticas específicas de una colectividad; así mismo “se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para proyectos, procesos y reformas estructurales” (Hernández et al., 2014, p. 496).

Dentro de este diseño de investigación se presentan tres fases: la primera es observar, esto es, hacer un bosquejo del problema y recolectar datos; la segunda es pensar, es decir, analizar

e interpretar la información; y la tercera es actuar, es proponer mejoras para resolver problemáticas.

En este caso específico, se basa en comprender las problemáticas de la implementación de la política pública de primera infancia en lo concerniente a los indicadores de educación, con el objetivo de revisar los resultados obtenidos en este tiempo, y plantear unas acciones de mejora que permitan contribuir en el avance de la política pública.

3.3. Instrumentos de recolección de la información

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.

Estas pueden ser estructuradas, semiestructuradas o no estructuradas; en las primeras existe una guía específica para realizar la entrevista y el entrevistador se sujeta al orden y las preguntas planteadas; las semiestructuradas contienen una guía de preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir otras preguntas para precisar mejor los conceptos o ampliar la información; y en la tercera existe un contenido pero el entrevistador posee la flexibilidad y libertad de conducir la entrevista (Hernández et al., 2014).

En esta investigación se utilizará una entrevista semiestructurada dirigida específicamente a funcionarios del:

- El ICBF
- La Secretaría de Educación
- La Secretaría de Salud
- La Secretaría de Desarrollo Social

La entrevista (Anexo A) está compuesta por diez preguntas que indagan sobre la implementación de la política pública de primera infancia a partir de los distintos programas que se han desarrollado en la Gobernación; y pretende conocer la percepción desde los diferentes actores implicados en el desarrollo de esta política.

3.4. Análisis de la información

Para el análisis de la información es importante establecer una estructura que permita que el investigador pueda organizar toda la información que ha recolectado; se pueden obtener datos de diferentes formas: de manera visual, de manera auditiva, a través de texto escritos, o por medio de expresiones verbales o no verbales, además por medio de narraciones del investigador (Hernández, et al., 2014); en este caso la información se recopilará mediante entrevistas que serán grabadas y posteriormente transcritas.

El propósito del análisis cualitativo se determina a través de las siguientes fases (Hernández, et al., 2014):

- Explorar datos
- Establecer una estructura
- Describir las experiencias de los participantes
- descubrir conceptos y categorías para generar vínculos e interpretarlos
- Comprender el contexto de los datos
- Reconstruir hechos
- Vincular los resultados al conocimiento

3.5. Fases de desarrollo de la investigación

De esta manera, para el cumplimiento de los objetivos se proponen las siguientes actividades:

Tabla 2. *Fases de desarrollo de la investigación*

Fases	Objetivos	Actividades
Diagnóstico	1. Determinar las acciones realizadas que propenden por el aumento de la cobertura de la educación inicial en el departamento de Santander	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilación de la información. • Lectura detallada de la política pública. • Descripción de los programas y planes que se han desarrollado en materia de educación.
Indagación	2. Conocer la percepción sobre la implementación de la política pública por parte de los diferentes actores que intervienen en ella.	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar los actores involucrados en la política pública de primera infancia. • Diseño de la entrevista semiestructurada. • Aplicación de las entrevistas.
Análisis	3. Analizar las acciones realizadas para promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad	<ul style="list-style-type: none"> • Transcripción de la información • Categorización de la información • Análisis de la información • Redacción del informe

Fuente: Autores

4. Política Pública de Primera Infancia

4.1. Política Pública Nacional de Primera Infancia

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.

En todos los aspectos del desarrollo del individuo (fisiológico, social, cultural, económico, entre otros), la primera infancia se convierte en el período de la vida sobre el cual se fundamenta el posterior desarrollo de la persona. Las inversiones durante este período de la vida no solo benefician de manera directa, sino que sus réditos se verán en el transcurso de la vida, así como en el largo plazo beneficiando a la descendencia de esta población, haciendo de estas inversiones auto-sostenibles en el largo plazo y de máximo impacto.

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.

En febrero de 1985 se adopta por decreto presidencial El Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil –SUPERVIVIR–, con el cual la política pública reconoce, de manera explícita, la importancia de promover el desarrollo infantil, a la vez que se busca mejorar las condiciones de salud y nutrición de los niños. Por su parte el Programa de Educación Inicial (1987–1994) constituye otra expresión de la institucionalización del tema de en el sector de educación. A través de él, los esfuerzos se orientaron a promover la idea de desarrollo de la primera infancia, en un sentido más integral, ampliando la perspectiva, hasta entonces

centrada en la educación preescolar. PEFADI y otros proyectos, como el de "Apoyo al componente pedagógico de los Hogares Comunitarios de Bienestar" y "Grado Cero" en su fase de experimentación, fueron articulados al Programa de Educación Inicial.

A finales de 1986 el ICBF adoptó el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar –HCB– como la principal estrategia de atención a los niños y a las niñas menores de siete años. Desde su formulación, el programa de hogares comunitarios incorporó, como propósito central, la perspectiva del desarrollo de la primera infancia, orientándose a los niños y niñas menores de 7 años en condiciones de pobreza, entre las cuales se propiciaría el desarrollo psicosocial, moral y físico.

Durante la década del noventa, el ICBF incorporó una nueva estrategia de promoción del desarrollo infantil, orientada a las madres gestantes o con hijos menores de dos años: el programa Familia, Mujer e Infancia –FAMI. Esta modalidad incorpora actividades educativas, tanto con los niños y las niñas, como con sus madres y otros familiares, algunas de las cuales se realizan conjuntamente con el sector salud.

En 1989 el país suscribe la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño la cual posteriormente se adopta con la Ley 12 de 1991. Igualmente, en 1990 la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en la cual se suscribió la Declaración Mundial para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de los niños del mundo. Ya durante el período 2002- 2006, el Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario enfatiza la ampliación de cobertura en la población más pobre, con énfasis en los niños y niñas de 0 a 5 años, por medio de programas de desarrollo infantil, y adopta los Consejos para la Política Social, creados en el cuatrienio anterior, como mecanismo para asegurar la coordinación entre las diferentes instancias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en las Entidades Territoriales.

Más adelante el Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010, se da continuidad a los programas dirigidos a la infancia y la adolescencia ampliando cobertura y criterios para mejoramiento de la calidad de los mismos; se fortalece la construcción de los hogares múltiples; se continua la estrategia “Hechos y Derechos” con la Procuraduría y UNICEF. En el año 2007 se

evidencias algunos programas de desarrollo infantil temprano a nivel local, entre las ciudades o municipios están Guatapé (Antioquia), Pasto (Nariño), Neiva (Huila), Sampues (Sucre), Medellín (Antioquia) y Bogotá.

En lo que respecta a la situación de niños y niñas de cero a seis años y mujeres gestantes, se realiza una contextualización desde el enfoque de salud, nutrición, pobreza, desplazamiento, violencia al interior de la familia y abandono, educación e identificación. En tema de educación, la atención a la primera infancia en instituciones educativas en el país, ha correspondido principalmente hasta el momento a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para ingresar en el sistema educativo formal. En el 2006, la cobertura en preescolar, que corresponde a niños y niñas de 5 y 6 años, los cuales son atendidos por las instituciones educativas, presenta una tasa de cobertura bruta del 86% en el grado de transición.

La política pública 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 de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política 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 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.

El principal objetivo es promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia.

En lo relacionado con educación se presentan los siguientes objetivos:

1. Fortalecer y aumentar las coberturas de educación inicial en sus modalidades de atención integral en los entornos comunitario, familiar e institucional; garantizando su sostenibilidad financiera.
2. Posicionar el tema de primera infancia para sensibilizar y movilizar al país sobre la importancia crucial de los primeros años de vida en el desarrollo humano y como factor de progreso y desarrollo de la nación.
3. Promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos desde la gestación hasta los 6 años, prevenir y atender la enfermedad, e impulsar prácticas de vida saludable y condiciones de saneamiento básico y vivienda

Así mismo, se presenta 10 líneas estratégicas con el fin de orientar las acciones de política a nivel nacional y territorial que permiten la formulación y la ejecución de la política que los responsables las prioricen en el desarrollo integral de la primera infancia a continuación se nombran las líneas estratégicas:

- Ofrecer atención integral a la primera infancia
- Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en periodo de lactancia
- Mejorar los procesos de identificación en la primera infancia
- Promover el desarrollo integral de la primera infancia
- Garantizar la protección y restitución de los derechos

- Mejorar la calidad de la atención integral
- Fomentar la participación de los niños y niñas hasta los 6 años de acuerdo con su nivel de desarrollo
- Realizar seguimiento y evaluación
- Promover la comunicación y movilización por la primera infancia dirigida a promocionar y fortalecer cada una de las estrategias de política
- Promover la formación del talento humano, la investigación y el reconocimiento de experiencias significativa en primera infancia.

4.2. Política Pública de Primera Infancia en Santander

Considerando que en el departamento de Santander actualmente no existe una política pública que respalde y de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se expone el documento de ajuste a la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar del departamento de Santander, para ello se realiza el proyecto de Ordenanza por medio de la cual se adopta la política pública de primera infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar del departamento de Santander 2019- 2030 (Gobernación de Santander, 2019).

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, el código de infancia y adolescencia son legislaciones colombianas que apoyan a la creación de una política pública que beneficie a la infancia considerando su vulnerabilidad y atención especial desde todas las esferas que componen y se desenvuelve el ser humano de manera libre, integral y segura. Asimismo, se pretende asegurar el cumplimiento, el reconocimiento y la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, asegurando así el desarrollo de procesos y proyectos integrales, inclusivos y propositivos que logren hacer el cumplimiento de lo que se pacta en el proyecto de política pública de primera infancia (Gobernación de Santander, 2019).

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 se encierran el departamento de Santander en todo el territorio urbano y rural de dicho departamento, además se sustenta en el enfoque de Derechos Humanos y de protección integral, enfoque de curso de vida y enfoque diferencial. En sus objetivos principales se halla a) darles prioridad a los derechos de los niños, niñas y Adolescentes sobre los derechos de los demás y b) reconocer, garantizar, mejorar, promover y restituir el pleno ejercicio de todos los derechos de esta población con la participación de todas las instituciones públicas y privadas en conjunto con la sociedad y la fámula (Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Asimismo, el alcance de esta política es desarrollar acciones articuladas intersectorial e interinstitucionalmente que faciliten las condiciones en el Departamento de Santander para la atención integral de as madre 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).

En lo que respecta a los principios se halla 1) el desarrollo integral, 2) la protección integral corresponsabilidad de estado, sociedad y familia, 3) equidad basada en la diferencia, 4) familia como como institución básica de la sociedad, 5) las realizaciones y atenciones integrales para l familia, la primera infancia, la infancia y la adolescencia, 6) la participación y la movilización social, 7) la articulación y la integralidad a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en el territorio y 8) la flexibilidad.

Frente a los ejes temáticos, el primero, corresponde al fortalecimiento de la Gestión Institucional en favor de los niños, niñas y adolescentes de Santander; el segundo, a la articulación interinstitucional para garantizar la atención integral de los niños, niñas y adolescentes de Santander; el tercero, a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de

derechos fortaleciendo su participación y movilización; y el cuarto, al seguimiento y evaluación a la gestión de la política pública.

La Coordinación de la política pública será de la Secretaría de Desarrollo. El proceso de implementación debe sustentarse entre la interacción de agentes que tengan experticia en el tema y puedan aportar y comprometerse desde su profesión u oficio. La mesa departamental de primera infancia, infancia adolescencia y fortalecimiento familiar, será la instancia encargada de coordinar y ajustar el proceso de implementación de dicha política, asimismo se encuentra definida en el marco del consejo departamental de política social (CPS) (Gobernación de Santander, 2019).

Los indicadores de Educación se encuentran en la tabla 4, teniendo en cuenta el documento otorgado por la Gobernación de Santander (2019), en lo que concierne específicamente a la primera infancia:

Tabla 3. *Indicadores de gestión en Educación*

Realización	N.	Indicadores	Dato 2015	Dato 2016	Dato 2017	Dato 2018
	51	Niños y niñas atendidos en centros de desarrollo infantil cdi	5116	5804	5956	6006
Cada niño y niña crece en entornos que favorecen su desarrollo.	60	Niños y niñas (3 -5 años) matriculados en pre jardín y jardín y transición	Sd	Sd	5857	Sd
	61	Cobertura escolar en transición	59,9	60	Sd	Sd
	63	Cobertura escolar en preescolar	13,175	13,199	13,638	13,701

Realización	N.	Indicadores	Dato 2015	Dato 2016	Dato 2017	Dato 2018
	64	Niños y niñas atendidos en el sistema educativo (preescolar)	Sd	Sd	Sd	Sd

Fuente: Gobernación de Santander (2019)

Esta realización hace referencia a las condiciones de los niños y niñas que pueda favorecer su proceso de transformación sistémico e incluyente. Teniendo en cuenta que su crecimiento se da en entornos adecuados los cuales propicien un desarrollo adecuado, desde la parte física, social y cultural. Estos entornos se producen en una alianza estratégica y permanente con las familias, enmarcado en una crianza positiva y amorosa. Específicamente en el entorno educativo, el cual es el escenario de la vida cotidiana en el cual permite el desarrollo de capacidades y habilidades a través de procesos de enseñanza- aprendizaje, que a su vez propicien el pensamiento crítico, la afectividad, hábitos y estilos de vida desde actividades que le brinden bienestar para su vivir (Gobernación de Santander, 2019).

4.3. Análisis de las entrevistas

Con el propósito de obtener información frente a la percepción de los funcionarios sobre la implementación de la política pública por parte de los diferentes actores que intervienen en ella; se solicitó a un funcionario representante de cada una de las dependencias relacionadas con la política pública de primaria infancia 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 hallaron los siguientes resultados:

1. *¿Por qué surge la necesidad de crear una Política Pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento familiar?*

- *ICBF*: Surge debido a la necesidad de poder identificar las verdaderas problemáticas que están afectando a los niños, niñas y adolescente y la articulación interinstitucional e intersectorial que se debe realizar para lograr una atención integral que garantice el goce efectivo de los derechos de ellos y de ellas igualmente en el cumplimiento del artículo 204 del código de infancia y adolescencia o de la ley 1098.
- *Secretaría de Desarrollo Social*: Surge debido a la necesidad de poder identificar las verdaderas problemáticas que están afectando a los niños, niñas y adolescentes y la articulación interinstitucional e intersectorial que se debe realizar para lograr una atención integral que garantice el goce efectivo de los derechos de ellos y ellas. Igualmente es cumplimiento del artículo 204 del código de infancia y adolescencia o ley 1098.
- *Secretaría de Salud*: La necesidad surge de detectar la verdadera realidad que tienen nuestros niños jóvenes y adolescentes, en nuestro departamento ya que se ve la poca importancia y la poca participación de los miembros del estado, de la familia; entonces 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.
- *Secretaría de Educación*: La necesidad surge por los cambios que ha tenido nuestra sociedad en estos siglos de vida Primera Infancia y la adolescencia y que hoy en día un nicho que está bastante golpeado por nuestro departamento y por nuestro país el fortalecimiento familiar que es incluir a las familias en todo este proceso de acompañamiento, desde ahí es donde surge la necesidad por tantos cambios que ha tenido desde hace años aquí.

2. *¿Desde hace cuánto tiempo se está creando la Política Pública en el departamento de Santander?*

- *ICBF*: En el año 2013 se inició con el proceso de formulación con el convenio con el PENU y el ICBF se formuló el documento, pero no fue soportado como debería ser ante la asamblea en forma correcta para la aprobación, desde el año 2017 se inició

con los ajustes a este documento y se realizó un trabajo articulado y obviamente dándole cumplimiento a las metas del plan de desarrollo de este cuatrienio.

- *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. Desde el año 2017 se inició con los ajustes a ese documento a la 107 de la ley 1804 del 02 agosto de 2016.
- *Secretaría de Salud:* Se está creando desde el 2013 se viene formulando se viene haciendo las acciones necesarias, pero aun todavía no se ha podido aprobar por medio de la asamblea una política pública para nuestros niños, jóvenes y adolescentes.
- *Secretaría de Educación:* Primero que todo existe o no la política pública en el departamento de Santander de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento familiar. Bueno aquí hago la anotación que yo estoy aquí en la gobernación en el departamento en esta administración, así pues, que cuando yo llegue se y tengo conocimiento que hay una ordenanza número 094 del 2013 en donde el cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en el departamento de Santander. Durante esta cuatrienio en una de las metas del plan de desarrollo estaba la actualización de esta ordenanza, el cual se llevó a cabo desde la mesa de primera infancia, Infancia y Adolescencia que lo maneja la Secretaría de Desarrollo Social y se hicieron todas las adecuaciones los cambios de esta ordenanza, ya que hay muchas políticas, leyes y todo el tema jurídico a cambiado de los cuales desde el 2013 a la actualidad, había necesidad de hacerle cambio a esta ordenanza y esta administración se hizo; está en proceso de que ya se firme en la asamblea de todo lo que se le formuló nuevo a la ordenanza. Según esto como tal la política pública no existe en el departamento, lo que tenemos es una ordenanza y esta produce unos lineamientos, en donde involucra todos los actores que están en el tema de la primera infancia, Infancia y Adolescencia, que funciones tienes que cumplir, cuáles son sus objetivos que tienen que desarrollar, cuáles es el acompañamiento que tiene que hacer cada uno.

3. *¿Cuáles han sido los principales inconvenientes para la creación de esta Política Pública?*

- *ICBF:* El primer inconveniente ha sido el no contar con un sistema de información departamental que permita conocer de una forma articulada los datos frente al estado situacional de todos los niños y niñas de primera infancia, igualmente la falta de compromiso por parte de algunos agentes de sistema nacional de bienestar familiar corresponsables en la protección integral.
- *Secretaría de Desarrollo Social:* El principal inconveniente ha sido el no contar con un sistema de información departamental que permita conocer de una forma actualizada los datos frente al estado situacional de todos los niños y niñas de primera infancia. Igualmente, la falta de compromiso por parte de algunos agentes de ICBF corresponsables en la protección integral.
- *Secretaría de Salud:* La verdad la poca participación del Estado, ya que se trabaja con lo poco que hay y la poca participación de los gobernantes y de las instituciones como tal.
- *Secretaría de Educación:* Crear una política pública no es fácil, como primera medida se tiene que tener el apoyo económico, la financiación para llevar a cabo todo lo que involucra en el tema y segundo voluntad política. Desde mi punto de vista.

4. *¿Cuáles son los ejes transversales de esta Política Pública?*

- *ICBF:* Los ejes son fortalecimiento de la gestión institucional en favor de los niños, niñas y adolescentes, articulación interinstitucional para garantizar la atención integral de niños, niñas y adolescentes. Los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derecho fortaleciendo su participación y movilización. Por último, seguimiento y gestión a las políticas públicas
- *Secretaría de Desarrollo Social:* a) Fortalecimiento de la gestión institucional en favor de los niños, niñas y adolescentes; b) articulación interinstitucional para garantizar la atención integral de los niños, niñas y adolescentes; c) los niños, niñas

y adolescentes como sujeto de derechos fortaleciendo su participación y movilización; d) seguimiento y evaluación a la gestión de la política pública.

- *Secretaría de Salud:* Se ha trabajado transversalmente y articuladamente con la Secretaría de Desarrollo con el fin de poder articular que necesidades en cuanto a salud se necesitan para que nuestros niños, jóvenes y adolescentes puedan tener la veracidad de poder llegar a las dificultades más prioritarias y principales que nuestros niños tienen en cuanto atención de vacunación, crecimiento y desarrollo y todos los programas que se vienen manejando.
- *Secretaría de Educación:* En este tema yo creería que son las mismas mesas que salen desde la mesa departamental de primera infancia, Infancia y Adolescencia y Fortalecimiento familiar, que es como el acompañamiento en prevención de embarazos adolescentes, el consumo de sustancias psicoactivas, todo lo del tema de los derechos y vulneración de los mismos a niños, niñas y adolescentes. Aunque esta pregunta te la podría responder mejor el ICBF que es el que nos da a nosotros asistencia técnica y acompañamiento.

5. *¿Desde la institución que representa, qué responsabilidades y compromisos tiene para la formulación y desarrollo de la Política Pública?*

- *ICBF:* Desde el ICBF y como ente rector del ICBF podemos afirmar que las responsabilidades y compromisos han sido: a) Brindar asistencia técnica y acompañamiento continuo al departamento en el proceso (fases) que se desarrolla para lograr ajustar la política pública; b) Hacer parte de la mesa departamental de primera infancia, infancia y adolescencia; c) Brindar una atención integral a más de 60.000 niños y niñas de todo el departamento.
- *Secretaría de Desarrollo Social:* Desde la Secretaría de Desarrollo, de la coordinación del grupo de primera infancia, infancia y adolescencia, se puede afirmar que las responsabilidades y los compromisos han sido el brindar asistencia técnica y acompañamiento continuo al departamento en el proceso de fases que se desarrolló para lograr ajustar la política pública, nosotros lideramos la mesa departamental de primera infancia e infancia y adolescencia y hemos articulado y

apoyado con todas las entidades del departamento y el instituto colombiano de bienestar familiar, que es el ente rector de todos los programas y estrategias que se han desarrollado durante todo el cuatrienio en beneficio de los niños, niñas y adolescentes del departamento de Santander obviamente teniendo en cuenta nuestro plan de desarrollo.

- *Secretaría de Salud:* No corresponde a nuestro campo de acción.
- *Secretaría de Educación:* Nosotros desde la gobernación de Santander, la Secretaría de Educación estamos siendo vigilados y acompañados por el Ministerio de Educación y este último está involucrado en la nueva ley que salió la 1804 del 2 de agosto del 2016, en donde es la política de desarrollo integral de primera infancia de 0 a 7, y se dictan todos los lineamientos que hay en esta política; en el artículo 5 esta educación inicial; que es la educación para los niños y niñas de 0 a 6 años, lo que conocemos como preescolar. Y ese es el tema que nosotros aquí desde la Secretaría de Educación, Yo principalmente, he venido desarrollando en este cuatrienio, hacer todas las socializaciones de estos lineamientos y estos referentes técnicos de la educación inicial, en el marco de la atención integral.

6. *¿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)?*

- *ICBF:* Atención integral a la primera infancia en sus respectivas modalidades: institucional e integral donde se destaque la atención en centros de desarrollo infantil, hogares infantiles y la modalidad familiar; programa generaciones con bienestar y programa familias y comunidades.
- *Secretaría de Desarrollo Social:* 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 y adolescentes del departamento de Santander.

- *Secretaría de Salud:* No corresponde a nuestro campo de acción.
- *Secretaría de Educación:* Bueno yo aquí le puedo hablar solo en cuanto al tema de educación inicial, que es el tema el cual a mí me compete y qué programas se han hecho y estrategias. Cuando yo llegué lo primero que hice fue conocer quiénes eran, mi mercado, hablándolo así técnicamente y son los maestros de transición, a ellos fue donde yo me enfoqué y les hice una encuesta de cuáles eran las necesidades, ellos me respondieron que era material pedagógico y capacitación, que los volviéramos a tener en cuenta que hace 20 años no se tenía en cuenta a estos maestros para actualizarlos en los temas de preescolar, en todo el proceso pedagógico. Y ese fue como el plan que nosotros desde la Secretaría de Educación en este cuatrienio hicimos, todos esos referentes técnicos que el Ministerio de Educación ha creado darlos a conocer y socializarlos provincia por provincia o municipio donde pudimos llegar, darles a conocer todos esos lineamientos y a unos entregarles físicamente esas cartillas que el Ministerio publica para ellos mismos.

7. *¿Qué impacto ha generado los avances desarrollados en los últimos años con los programas y planes propuestos?*

- *ICBF:* Se ha podido aumentar la atención integral a los niños, niñas y adolescente lo que permitido construir a su desarrollo integral y a la disminución de factores de riesgo.
- *Secretaría de Desarrollo Social:* El impacto que ha desarrollado desde la gobernabilidad ha sido primero posicionar a Santander, ante el sistema nacional de bienestar familiar el que ha liderado el ajuste de la política pública que fueron a 86 municipios con políticas públicas ajustadas, 87 municipios con RIA (Ruta de atención integral ajustadas) y dando obviamente prioridad a todos los niños, niñas y adolescentes del departamento en 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 Salud:* No corresponde a nuestro campo de acción.

- *Secretaría de Educación:* En cuanto a la política pública como te dijo no hay, tengo conocimiento que el que maneja todo el proceso en general es desarrollo social, yo llegué aquí a la nueva administración del doctor Didier Tavera; por lo tanto le puedo informar que impacto que ha generado es que los docentes pueden decir que los maestros de preescolar ya tienen conocimiento de todos estos nuevos lineamientos y directrices que ha dado el ministerio, nos falta es el decreto de educación inicial donde ellos entraran a ser regidos de todos estos cambios que nosotros les hemos socializado, como quien dice todo lo que nosotros le hemos dado a conocer a ellos va a ser ley, por lo tanto se les va a obligar a que cambien su manera y su proceso pedagógico con los niños de 0 a 6 años.
8. *En materia de Educación de la Política Pública, ¿cómo ha contribuido su institución al desarrollo de educativo de la población de primera infancia, infancia y adolescencia?*
- *ICBF:* Desde el ICBF hemos contribuido al fortalecimiento de la educación inicial gracias a la prestación de un servicio público gratuito y que contempla todas las etapas de la primera infancia: 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. Igualmente, en la calificación del talento humano (madres comunitarias).
 - *Secretaría de Desarrollo Social:* No corresponde a nuestro campo de acción.
 - *Secretaría de Salud:* No corresponde a nuestro campo de acción.
 - *Secretaría de Educación:* Lo anteriormente era en materia de Educación, nosotros aquí desde la Secretaría de Educación le hemos venido haciendo acompañamiento en todos los procesos que tienen, acompañamiento en el PEI, la re-significación del PEI, la autoevaluación de los docentes. ¿Qué es el PEI? El Proyecto Educativo Institucional, es el documento donde se rige la institución educativa y ahí tiene todos sus lineamientos y directrices. Cada uno de los procesos que maneja calidad educativa y Secretaría de Educación, cada uno tiene sus objetivos y sus planes y en el transcurso de este cuatrienio se hizo todo lo posible por hacerles asistencia técnica en cada uno de sus procesos a cada institución, uno: donde nos lo requerían y dos donde veíamos que había la falencia o la necesidad de llegar.

9. *¿Cuáles son los logros y avances que han tenido en materia de educación con los programas y planes desarrollados para esta población?*

- *ICBF:* El principal logro o logros han sido: a) visibilización de esta población en las acciones de políticas y de gobierno de las administraciones; b) mejoramiento en la atención, especialmente en la primera infancia gracias al tránsito hacia una educación integral y la garantía de 9 atenciones básicas.
- *Secretaría de Desarrollo Social:* No corresponde a nuestro campo de acción.
- *Secretaría de Salud:* No corresponde a nuestro campo de acción.
- *Secretaría de Educación:* Uno de los logros que se pudo tener en materia de educación es que se estandarizó la educación inicial en la parte administrativa en la Secretaría de Educación, que significa esto 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 acompañamiento a esos maestros y a esos niñas y niños de la primera infancia, esos son uno de los logros que hay la necesidad y la falencia de que haya el personal, talento humano para que lleve a cabo esas funciones, si quedo por falta de factor económico y voluntad política de que construyeran como el departamento o como el grupo de educación inicial aparte ya que es un ciclo de vida tan importante para esta sociedad que son los niños y niñas de 0 a 6 años y no se los anexen a un profesional de los cuales ya tiene más procedimientos a cargo. Habiendo ya esa estandarización de los procedimientos tiene que darse la continuidad, así como el Ministerio de Educación tiene la dirección de primera infancia, que en cada una de la Secretaría de Educación se encuentre esa persona que continúe con los lineamientos y que continúe con el posicionamiento de la educación inicial en el departamento.

10. *¿Cuáles son los principales retos que enfrenta esta Política Pública?*

- *ICBF*: El principal reto es la articulación de acciones que permitan ir avanzando en el cambio de un solo servicio hacia una atención integral, igualmente en lograr que sea aprobada vía ordenanza la asignación de recursos y su implementación.
- *Secretaría de Desarrollo Social*: El principal resto es la articulación de acciones que permiten ir avanzando en el cambio de un solo servicio hacia una atención integral igualmente en lograr que se aprobara una ordenanza, la asignación de recursos y su implementación.
- *Secretaría de Salud*: Principales retos, la verdad se pretenden que con esta nueva administración se pueda realizar y llevar a cabo la publicación de la política pública y que nuestros niños tengan un soporte legal donde ellos puedan velar por sus derechos, 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 son las necesidades más grandes que nuestros niños, jóvenes y adolescentes presentan en nuestro departamento, la educación no tienen todos los niveles de salud no tienen todos los programas. Qué más quisiéramos nosotros que los gobiernos departamentales y nacionales apoyaran y dieran más presupuesto para poder invertir en salud
- *Secretaría de Educación*: Uno de los retos más importante es que haya voluntad política, porque existen cada una de las personas que están encargadas de los ejes y tiene conocimiento de que hacer, como se hace que eso ya es lo operático, pero 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.

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

4.3.1. Necesidad de la política pública

De acuerdo con lo manifestados por los funcionarios en representación de cada una de las Instituciones, el ICBF y la Secretaría de Desarrollo indican que 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; también indican que es en “cumplimiento del artículo 204 del código de infancia y adolescencia o ley 1098” (ICBF y Secretaría de Desarrollo Social). 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. Tal como afirma 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 que fue enviado a la Asamblea para su debida aprobación mediante la ordenanza 094 de 2013, sin embargo, solo hasta el 2017 se realizan los ajustes pertinentes para articularlo con las metas del Plan de Desarrollo, y para que posteriormente pueda ser aprobado por la Asamblea Departamental. Esto indica que, actualmente la política pública como tal no existe aún, pero, se ha ido adelantando el proceso de reformulación y aprobación para que pueda darse cumplimiento a la misma en la próxima administración. 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”

Dentro de los principales inconvenientes que han existido para la creación de esta política, 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 y jóvenes; 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.

4.3.2. 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, 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 inicial de niños de 0 a 6 años, 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 de 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.

4.3.3. Avances de la política pública

Para el ICBF, los principales logros en materia de educación 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 Desarrollo Social y la Secretaría de Salud no tienen información acerca de los logros o avances concretos en materia de educación. Y 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.

Finalmente, el ICBF y la Secretaría de Desarrollo Social mencionan que el principal reto al que se enfrenta la política pública 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, como se observa en el documento de la política pública, 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. Conclusiones

En el departamento de Santander actualmente no existe una política pública que respalde y garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con el documento de ajuste a la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar del departamento de Santander, por ello se realiza el proyecto de Ordenanza por medio de la cual se adopta la política pública de primera infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar del Departamento de Santander 2019- 2030.

Teniendo como base la Constitución Política de 1991 y el código de infancia y adolescencia, son legislaciones colombianas que apoyan a la creación de una política pública que beneficie a la infancia considerando su vulnerabilidad y atención especial desde todas las esferas que componen y se desenvuelve el ser humano de manera libre, integral y segura. Así, el departamento de Santander decide actuar consecuentemente a estos principios y se propone asegurar el cumplimiento, el reconocimiento y la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, asegurando así el desarrollo de acciones, procesos y proyectos integrales, inclusivos y propositivos que logren hacer el cumplimiento de lo que se pacta en el proyecto de política pública de primera infancia.

Así pues, resulta necesario que el Departamento de Santander acoja la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar ya que con esto se garantiza un avance progresivo en la defensa y protección de las niñas, niños, adolescentes y familias santandereanas. Desde los años 2013 y 2014 el gobierno Departamental en conjunto con el ICBF Y el PNUD adelantan el proceso de formulación de la política pública que se denominó “Érase una vez en un Departamento de Colombia llamando Santander”, contando así con la ordenanza 094 de 2013 en la cual se establece los lineamientos para la formulación de las políticas públicas para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes del Departamento de Santander.

En el proceso de ajuste de la política pública departamental de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar Santander fue seleccionado el ICBF para ser pionero

en el diseño de la herramienta de planeación que pueda servir para organizar la oferta de servicios en favor de los niños, niñas y adolescentes, además será la instancia de implementación de la política pública por medio de la Mesa Departamental de la primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, junto con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo quien coordina la política pública, son los dos principales entes territoriales que lideran dicha política pública. Por ello los logros, avances, intervenciones o implementaciones estarán dirigidos por y hacia estas entidades, es decir, la participación y contribución de la Secretaría de Educación será secundaria pero esencial para el avance de la política.

En lo que respecta al tema de educación, y respondiendo a la pregunta formulada al inicio de esta investigación “*¿Cómo ha sido la implementación de la política pública de primera infancia en el departamento de Santander desde la percepción de los funcionarios?*”, parece ser que se evidencia un avance en materia de pedagogía para la educación de 0 a 6 años o también conocida educación preescolar, donde se siguen los lineamientos y directrices del Ministerio de Educación para que exista un proceso de capacitación a los docentes de todas las instituciones educativas públicas del departamento y se actualice el proceso pedagógico. La implementación en sí no ha sido bien sucedida en la medida que no existe como tal la política pública, pero ya existen programas adelantados por parte de esta Secretaría que posiblemente serán fortalecidos con la creación y desarrollo de la política pública a lo largo del tiempo.

Asimismo, 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. En lo que refiere a educación, se basan principalmente en la cobertura escolar en la primera infancia, donde se estimó que para el 2018 hubo una cobertura escolar para 13,701 niños y niñas en Santander, una cifra similar en comparación con los tres años anteriores.

De esta manera, los retos en materia de educación estipulados en el documento de ajuste a la política pública de primera infancia, señalan la importancia de generar programas de

educación en materia de lactancia materna exclusiva y complementaria, también es importante brindar una mayor cobertura a la primera infancia dado que según los registros del Sisbén, no se atiende al total de población en programas de educación inicial. De igual forma, se afirma que el proceso educativo de los niños y niñas debe estar enfocado en un programa de fortalecimiento de la cultura, para no perder los orígenes y las costumbres propias de la región, cuestión que no se ha desarrollado aún de manera transversal en las instituciones educativas; y finalmente, otro reto importante es que se atienda a un mayor número de niños y niñas con discapacidad en el sistema educativo.

Bibliografía

- Alarcon Parraga, CL; Camargo Abello, M; Castro Rojas, A. (2013). Estrategia de atención integral a la primera infancia: Fundamentos políticos, técnicos y de gestión. *Presidencia de la República - De Cero a Siempre, Bogotá*, 282. <https://doi.org/ISBN 152152>
- Perea, O. (Coord.). (2003). *Plan estratégico del tercer sector de acción social. Guía de evaluación de programas y proyectos sociales*. Madrid: plataforma de ONG de acción social.
- Baquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. Cundinamarca: Universidad de la Sabana.
- Chetty, R., Friedman, J., Hilger, N., Saez, E., Whitmore D. (2011). ¿Cómo afecta su aula de kindergarten sus ganancias? Evidencia del Proyecto STAR. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/impactos-de-largo-plazo-de-una-educacion-inicial-de-calidad/>
- Comas, A. D. (2008). Manual de evaluación para políticas, planes, programas y actividades de juventud. Madrid: Observatorio de la Juventud en España Servicio de Documentación y Estudios.
- 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>
- Fernández, M. C. De. (2013). Listín Diario. *El impacto económico de la inversión social*. Recuperado de <https://listindiario.com/puntos-de-vista/2013/10/01/294140/el-impacto-economico-de-la-inversion-social>
- 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.

- Hansen, K. (2016). Desarrollo en la primera infancia: Una inversión inteligente para toda la vida. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/education/desarrollo-en-la-primera-infancia-una-inversi-n-inteligente-para-toda-la-vida>.
- Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. Sexta Edición. México: Mc Graw Hill.
- Institut catala d'avaluació de polítiques públiques, IVALUA. (2009). Guía práctica 3. evaluación del diseño. Colección Ivalua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas.
- Juan Manuel Santos. (2017). Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre Créditos.
- María Caridad Araujo. (2013). Impactos de largo plazo de una educación inicial de calidad. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/impactos-de-largo-plazo-de-una-educacion-inicial-de-calidad/>
- MEN. (2019). Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-inicial/>
- Peisner-Feinberg, E. (2007). Cuidado Infantil – Educación y Cuidado en la Primera Infancia. Recuperado de <http://www.encyclopedia-infantes.com/cuidado-infantil-educacion-y-cuidado-en-la-primera-infancia/segun-los-expertos/los-jardines-0>
- 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>
- Roth, A.N. (2009). *Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora ediciones.
- SUMMA. (2019). Intervención educativa en primera infancia. Recuperado de <https://www.summaedu.org/intervencion-educativa-en-primera-infancia/>
- Trujillo, V. (2018). Análisis de Política Pública de Infancia y Adolescencia, 2011-2021, en Bogotá, D. C., 279–314.

Varela, R. (2019). Reflexiones en torno a la relevancia temática de la evaluación de políticas públicas. Cali: Universidad del Valle. Disponible en: <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n34a9>.

Anexos

Anexo ¡Error! Secuencia no especificada.. Formato entrevista

Entrevistas con Funcionarios:

Las entrevistas estarán dirigidas a funcionarios de:

- El ICBF
- La Secretaría de Educación
- La Secretaría de Salud
- La Secretaría de Desarrollo Social

Preguntas:

1. ¿Por qué surge la necesidad de crear una Política Pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento familiar?
2. ¿Desde hace cuánto tiempo se está creando la Política Pública en el departamento de Santander?
3. ¿Cuáles han sido los principales inconvenientes para la creación de esta Política Pública?
4. ¿Cuáles son los ejes transversales de esta Política Pública?
5. ¿Desde la institución que representa, qué responsabilidades y compromisos tiene para la formulación y desarrollo de la Política Pública?
6. ¿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)?
7. ¿Qué impacto ha generado los avances desarrollados en los últimos años con los programas y planes propuestos?
8. En materia de Educación de la Política Pública, ¿cómo ha contribuido su institución al desarrollo de educativo de la población de primera infancia, infancia y adolescencia?

9. ¿Cuáles son los logros y avances que han tenido en materia de educación con los programas y planes desarrollados para esta población?

10. ¿Cuáles son los principales retos que enfrenta esta Política Pública?