Universidad de La Salle

Ciencia Unisalle

Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo – MEGD

Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS

2018

Política pública educativa para la primera infancia retos para una educación de calidad

Gladys Judith Pineda Peña
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo

Part of the Social and Behavioral Sciences Commons

Citación recomendada

Pineda Peña, G. J. (2018). Política pública educativa para la primera infancia retos para una educación de calidad. Retrieved from https://ciencia.lasalle.edu.co/maest_gestion_desarrollo/150

This Tesis de maestría is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Maestría en Estudios y Gestión del Desarrollo – MEGD by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

Universidad de La Salle

Maestría Gestión del Desarrollo

POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA

RETOS PARA UNA EDUCACIÓN DE CALIDAD

Trabajo de Grado presentado por:

GLADYS JUDITH PINEDA PEÑA.

Director/a:

POLITICA PÚBLICA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA.

RETOS PARA UNA EDUCACION DE CALIDAD

Resumen

El tema de la primera infancia ha tomado especial relevancia en las discusiones y debates de los gobiernos nacionales, particularmente, por la influencia que han ejercido algunas organizaciones internacionales protectoras de los derechos de las y los niños en estos países, para que dicha temática se establezca como prioritaria. Para el caso colombiano, los procesos de movilización social y las presiones ejercidas por diferentes sectores contribuyeron a que se estableciera en la agenda nacional el tema de la primera infancia y que, por ende, se vincularan diferentes actores al proceso de formulación de la política pública. El presente artículo busca ahondar en el tema de la calidad en la implementación de la política pública de educación para la primera infancia, para esto aborda en primer lugar el campo normativo, es decir, las bases de la política pública propuestas desde el Estado, identificando el alcance, las limitaciones y las perspectivas; en segundo lugar, se analizan los referentes de calidad a partir de los cuales se puede garantizar una educación inicial para la primera infancia, pertinente, relevante, equitativa y de calidad, y se establecen los criterios sobre los cuales el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, ha construido los indicadores a partir de los cuales se pretende evaluar la calidad de la educación inicial, por último, se esbozan algunos retos y apuestas a las que se enfrenta la política pública de atención a la primera infancia en los ámbitos nacional y local.

Palabras claves: Primera infancia, Políticas Públicas, Estado, Sociedad, Familia.

INTRODUCCION

El avance de un país o de un grupo social determinado, ha estado ligado a diversos indicadores económicos, políticos, administrativos y, particularmente desde la década de los 70´s el tema de la educación se establece como un nuevo estándar o punto de referencia para la caracterización de un país, por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), considera que los años de escolaridad de un país incrementan los ingresos per cápita de la población, esto implica una injerencia directa de la educación en determinadas variables económicas, así sucesivamente en variables políticas, sociales y culturales, de ahí la importancia del factor educativo en el desarrollo de un país o grupo social.

Ahora bien, la educación como derecho humano fundamental debe ser garantizada por el Estado, el cual es visto como el responsable indelegable para la garantía de la educación, sin desconocer el papel que desempeña el propio individuo, la familia y la sociedad en la garantía de dicho derecho, toda vez que sin la participación directa de estos otros actores, cualquier esfuerzo que se despliegue que se genere desde la institución se verá vacío en su forma y por ende en su fondo, es decir, si desde la familia y la sociedad no se posiciona el tema de la educación como pilar fundamental en la construcción de sociedad y de país, será bastante difícil mejorar las condiciones de vida de la población.

Para garantizar el derecho a la educación, particularmente el derecho a la educación en la primera infancia, es el Estado el encargado de formular políticas públicas que garanticen este derecho, las cuales en algunos casos son el reflejo de las contradicciones, las problemáticas y de las presiones que ejerce la sociedad a través de diversos grupos sociales.

Para Aguilar (2005), la política pública es una coproducción de Estado y sociedad para la definición de un problema y la identificación de las acciones para su resolución, es decir, de las luchas y de las movilizaciones sociales por alcanzar, defender, reivindicar o garantizar un derecho, el Estado es el responsable de generar

una política pública que así lo permita y lo determine. Desde esta perspectiva, la atención a la primera infancia en materia educativa, establece un componente claro de corresponsabilidad entre Estado, familia, sociedad y la academia, de tal manera que al generar esa correlación de fuerzas, se permita que el Estado formule y promulgue la política pública, la academia, en este caso particular la escuela, la implemente y sea la sociedad y la familia quienes velen por su efectiva implementación, garantizando los estándares de calidad necesarios para transformar las realidades sociales y los paradigmas que se gestan alrededor de la educación inicial.

Es importante destacar que el antecedente primario para las discusiones teóricas en torno a la política pública de primera infancia, se encuentra enmarcado en los debates dados alrededor del concepto de Desarrollo Humano y la injerencia directa de éste en el establecimiento y consolidación del estado social de derecho, como el escenario propicio para el desarrollo pleno de la ciudadanía, incluso de los niños y niñas, al ser reconocidos como sujetos de derecho.

Para el caso que aquí nos convoca, La Constitución Política de 1991 consagra como derecho fundamental el acceso a la educación y establece que se debe garantizar la educación a los niños y niñas entre los cinco (5) y los quince (15) años de edad, a partir de dicho principio constitucional, el Gobierno Nacional ha implementado una serie de políticas, programas y proyectos que buscan dar atención integral a la primera infancia, particularmente en el tema de la educación inicial.

Ahora bien, la implementación de estrategias por parte del Gobierno Nacional, tales como *"De Cero a Siempre*", buscan responder a diversas problemáticas a las que se enfrenta la primera infancia, involucrando diversos actores entre los que se encuentran la familia y la escuela entre otros, sin embargo, se debe destacar que la formulación de una política pública no da por sentado que la misma cuenta con estándares de calidad intrínsecos, por el contrario, resulta conveniente analizar en qué medida los planes y proyectos producto de la política pública aseguran determinados criterios de calidad. Particularmente, para el caso de la política de atención a la primera infancia en el ámbito educativo, se deben tener en cuenta tres aspectos fundamentales a saber: en primer lugar que la educación inicial logre satisfacer el derecho consagrado

en la Constitución, en segundo lugar que dicha educación sea pertinente y relevante en los contextos sociales y por último, que se sea equitativa.

Bajo dichos criterios, el primer paso para valorar la calidad de la educación, estaría determinado con el cumplimiento de los fines de la misma o la función que en determinado contexto social la sociedad le asigna. Existe cierto consenso en la literatura, en que una de las finalidades primordiales de la educación, consiste en el desarrollo integral del individuo, en este sentido, es necesario interrogarse en qué medida se está contribuyendo al desarrollo integral de los niños y las niñas a través del aprendizaje significativo en relación al desarrollo social y personal, es decir, a través de la relevancia de la educación y la pertinencia por medio del reconocimiento de la diferencias, teniendo en cuenta el contexto social y cultural en el cual se desenvuelve el individuo.

En el campo metodológico, el estudio de fuentes primarias permite realizar un trabajo descriptivo que busca dar cuenta de las discusiones, debates y perspectivas que en torno al tema de la educación para la primera infancia se han dado en el país.

La investigación parte de realizar un análisis minucioso de la discusión normativa que en materia de primera infancia se ha dado en el país, no sin antes establecer el marco teórico a partir del cual se va a abordar la discusión, para posteriormente y a partir del marco normativo, establecer los criterios a partir de los cuales se puede analizar la calidad de la educación en la primera infancia y la forma en la que la estrategia nacional de atención a la primera infancia ha materializado dichos criterios, por último, identificar los retos que afronta la política pública para establecer una educación de calidad para la primera infancia en el ámbito nacional y local y su efectiva implementación.

Políticas Públicas y Primera Infancia. Un marco conceptual

El estudio de las políticas públicas se remonta a la década de los años 50´s cuando Laswell inicia las discusiones en torno a la configuración de las políticas públicas, de una parte establece que el ejercicio de las ciencias de las políticas tiene tres componentes principales a saber, el estudio de los métodos de investigación del

proceso de la política, los resultados y conclusiones de los estudios realizados a las políticas y los descubrimientos de las disciplinas sociales que están inmersas en dicho conocimiento. (González. 2004. p 104-106). A partir de dichos planteamientos y bajo la premisa del retorno a lo teórico, aparecen tres escuelas fundamentales que responden a la problemática de la política pública, en primer lugar, el modelo pluralista racionalista, el cual considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales, por ende, las entidades administrativas o régimen político reaccionan ante las demandas de la sociedad a través de políticas públicas. De otra parte, el modelo burocrático en el cual resaltan los resultados y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorar la gestión gubernamental, busca la eficiencia y la eficacia en las entidades públicas. Por último, la escuela neo corporativista, la cual recoge aspectos como la organización interna de la entidad, así como la relación entre grandes organizaciones y el Estado, a favor de la población demandante.

Dado lo anterior y de acuerdo a las discusiones dadas en torno a las políticas públicas, se considera pertinente el uso que da Aguilar (2000) al tema de las políticas públicas, este autor considera que las políticas públicas son un proceso en el cual las autoridades resuelven las necesidades de la sociedad a través del uso de recursos públicos, a lo cual se vinculan decisiones del gobierno en conjunto con la administración pública. En este sentido, el estudio o análisis de las políticas públicas, no consiste únicamente en observar lo expuesto por el Estado, como actor principal, sino en los debates, las discusiones y los actores que permitieron la formulación de dicha política y por supuesto los impactos generados con la implementación de la misma, que es el resultado final de las poblaciones beneficiarias de éstas políticas.

El Estado como actor principal en la formulación de las políticas públicas, debe propender por una educación incluyente y de calidad, e incentivar el fortalecimiento de la educación inicial como base para el desarrollo posterior de todo el proceso educativo, lo cual redunda en una inversión del Estado a largo plazo, toda vez que, al invertir en la educación inicial, el Estado garantiza un mejoramiento en la calidad de vida de sus gobernados. En la actualidad son múltiples los actores que discuten o comparten debates y perspectivas en torno a la educación de los niños y las niñas, y

reconocen el papel que desempeña la educación inicial en el desarrollo del individuo y de la sociedad.

Hasta este punto un panorama global en torno a la discusión de las políticas públicas como marco general de entendimiento, ahora resulta importante abordar los debates construidos alrededor del tema de la primera infancia.

Conceptualmente el niño desde sus primeros años, sin importar las diferencias de edad, género, raza, etnia o estrato social, es definido como ser social, sujeto pleno de derechos, activo y en proceso de construcción. (CINDE 2006). A partir de esto, La Organización de la Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO considera que la primera infancia corresponde a la etapa que inicia con el nacimiento y finaliza al cumplir los ocho años de edad, para la UNESCO esta etapa es de vital importancia porque durante dicho periodo el individuo desarrolla:

- Capacidades para la construcción de relaciones afectivas con otras personas.
- Habilidades comunicativas.
- Habilidades relacionadas con la motricidad y el lenguaje.
- Valores en la persona como la tolerancia, el respeto, el esfuerzo y la solidaridad.
- La construcción de la autoimagen del niño o niña, la visión del mundo en el que se desarrollan y de las personas que los rodean.

Así las cosas, para la UNESCO (2008, p 12) la primera infancia es el tramo de edad que va desde el nacimiento hasta los 6 años, edad en la que generalmente se inicia la educación primaria, sin embargo, cierta información acerca del período que va desde la concepción hasta el nacimiento, también es considerada en los modelos de análisis. Esto porque, aunque no se pueda llamar este período primera infancia propiamente dicha, las condiciones de vida y cuidado en la etapa prenatal influyen de sobremanera en el futuro del niño.

De otra parte, para la UNICEF y a partir de la Convención de los Derechos del Niño en el año de 1989 y el establecimiento del Comité de los Derechos del Niño (2006), se ha determinado que los enfoques de primera infancia varían en las diferentes regiones del mundo, e influyen de manera significativa las tradiciones culturales, sociales, económicas y las formas de organización familiar, en este sentido, la primera infancia constituiría el periodo que transcurre desde el nacimiento, el periodo preescolar y la transición hacia el periodo escolar.

Desde el campo más relacionado con la parte física y humana, la Organización Mundial de la Salud (2009) ha desarrollado un concepto en el cual la primera infancia corresponde a la etapa de desarrollo cerebral intenso, por tanto, la estimulación y la nutrición adecuada permiten un mejor desarrollo durante los tres primeros años de vida; así un desarrollo cerebral adecuado contribuye al desempeño cognitivo, social y emocional del niño o niña y garantiza que alcancen su potencial y se integren a la sociedad.

Finalmente, en Colombia, el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) en su artículo 29, concibe la primera infancia como la etapa del ciclo vital en las cuales se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social, por tanto, comprende a la población establecida entre los (0) cero años hasta los seis (6) años.

De esta manera la primera infancia es la etapa fundamental para que los niños y niñas desarrollen las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales, es aquí donde el papel del Estado, la familia y la sociedad entran a jugar un papel destacado, ya que el desarrollo de este periodo bajo los más altos estándares de calidad, determinan el desempeño en fases posteriores del proceso educativo.

Sin embargo, más allá de comparar o analizar las diferentes posturas que existen en torno al concepto de la primera infancia, para lo que aquí nos ocupa, se trata de reconocer a dicho sector de la sociedad como un sujeto de derecho, con capacidades, prerrogativas e intereses diversos, que buscan una respuesta o atención directa del Estado y de la sociedad.

La Política Educativa para la Primera Infancia. La Estrategia de Cero a Siempre

Es importante destacar que a nivel internacional el antecedente normativo más importante a partir del cual que se ha construido parte de la jurisprudencia interna es la Convención sobre los Derechos del Niño- aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada en Colombia mediante la Ley 12 de 1991. Así mismo, para la construcción y desarrollo de los enfoques diferenciales, se ha tenido en cuenta lo consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo el cual hace referencia a los pueblos indígenas y tribales. Por su parte la Constitución Política de Colombia, establece como obligatoria la educación desde los 5 hasta los 15 años, este se considera el primer precedente para abordar discusiones en torno a la primera infancia en el país.

Con la promulgación de la Ley 115 de 1994, conocida como la Ley General de Educación, se creó el Programa de Grado Cero el cual buscaba ampliar la cobertura, elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños y niñas de cinco y seis años de edad. Dicho programa se desarrolló en asocio con instituciones del sector salud y con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Posteriormente se ejecuta el CONPES 2787 de 1995, el cual sienta las bases del desarrollo integral de niños y niñas a través de programas de nutrición, salud y educación con enfoque para los primeros años de desarrollo de niños y niñas.

Un salto importante se genera en el año 2005 con la formulación del CONPES 091 de 2005, mediante el cual se definen y establecen las estrategias para el cumplimiento de los objetivos del Milenio, entre estos se destacan la educación para la primeria infancia a través de la garantía de acceso a la primaria universal.

De otra parte, el Código de Infancia y Adolescencia, aprobado mediante la Ley 1098 de 2006 del Congreso de la República, el cual considera como un derecho primordial el desarrollo integral de la primera infancia. Seguidamente se establece el CONPES 109 de 2007 "*Colombia por la Primera Infancia*", el cual establece una política

pública interinstitucional en la cual participan el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Así mismo, a través de la Ley 1295 de 2009, se incorpora la atención integral a la primera infancia, particularmente, a niños de los sectores sociales 1, 2 y 3 del Sisben, a quienes se les identifica por la vulneración que pueden recibir en sus derechos fundamentales. A su vez, mediante el Decreto 4875 del 22 de diciembre de 2011 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI-y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia. Este se considera un cambio fundamental a nivel organizacional en relación al Estado y la primera Infancia.

En relación a la política educativa reciente, es de resaltar la consulta hecha a la sociedad civil para la construcción del Plan Decenal de Educación 2006-2010 en el cual se priorizó la atención integral a niñas y niños menores de seis años para garantizar el cumplimiento real de los derechos. Se instauró una política intercultural basada en la integralidad en los ámbitos, nacional, regional y local, y a partir de lo anterior, la educación para niñas y niños menores de cinco años se desarrolla a través de diversos convenios, entre los que se destacan el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el cual realiza atención a través de distintas modalidades entre las que se destacan los procesos que se desarrollan en los escenarios comunitarios, atendiendo espacios en el sector urbano y avanzando en la cobertura en el contexto rural donde no hay ningún tipo de atención para niños y niñas.

Por último, el actual gobierno implementó La Comisión Intersectorial de Primera Infancia, la cual desarrolla la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia *“de Cero a Siempre”,* la cual se inscribe en el marco de la Ley 1450 del 16 de junio de 2016, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo- Prosperidad para Todos”.* La estrategia en mención busca aunar los esfuerzos de los sectores público y privado, de las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional en favor de la Primera Infancia de Colombia.

Dicha estrategia se propuso de manera integral tener una cobertura de aproximadamente 1.200.000 niños y niñas en todo el territorio colombiano, dando prioridad a aquellos niños y niñas que se encuentra en situaciones de vulneración de derechos y pobreza, pero estableciendo como meta final la universalización de la atención.

Por último, es importante resaltar que la política pública para la primera infancia está configurada desde un enfoque diferencial de acuerdo a lo establecido en el CONPES 100 de 2006 *"Lineamientos para la focalización del gasto público social"*, en el cual se establecen criterios para la atención prioritaria a niños y niñas pertenecientes a comunidades étnicas (comunidades afrocolombianas, raizales, ROM, indígenas y palenqueras). El enfoque diferencial es transversal al desarrollo, ejecución y evaluación de la política pública, pues constituye uno de los pilares en la formulación de la misma.

Para el caso del Distrito, a través del Decreto 520 de 2011 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se consolidó la política de Infancia y Adolescencia 2011-2021, la cual se convirtió en el principio rector para la construcción de planes, programas y proyectos para la consolidación de la atención integral a niños y niñas, entre otros aspectos.

El objetivo principal de dicha política (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p 57) es asegurar la realización de los derechos de los niños y las niñas. Esto implica que desde la primera infancia y hasta la adolescencia, todos los niños y todas las niñas de la ciudad (sin distingo alguno y reconociendo las diferencias de edad, género, etnia, religión, etc.) deben contar con oportunidades que les permitan desarrollarse desde su autonomía y la libertad, constituyéndose como sujetos propios de su desarrollo y del entorno que los rodea.

Para el Gobierno Distrital los objetivos específicos de la política pública están enfocados a: realizar acciones intencionadas y diferenciales en condiciones de equidad que aseguren el ejercicio y disfrute de los derechos de todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá;

El segundo objetivo específico es el reconocimiento de los niños y las niñas como ciudadanos y ciudadanas titulares de derechos, con capacidad de aportar a la

construcción de la ciudad y de desempeñarse como actores sociales relevantes. Se destacan el reconocimiento de las particularidades, las subjetividades y las relaciones que se construyen entre los niños y sus familias en el ámbito del reconocimiento de derechos.

En tercer lugar, se busca una actuación conjunta entre el Estado, la sociedad y las familias garantizando la atención integral que implica el desarrollo de la primera infancia. Esto quiere decir, que existe un principio de corresponsabilidad para garantizar los derechos de los niños y las niñas entre todas las partes implicadas, lo cual debe permitir la identificación de la competencia de cada una de ellas, así como la obligación de trabajar de manera colectiva para garantizar los derechos.

La Alcaldía Mayor de Bogotá (2011) reconoce la necesidad de implementar modelos educativos flexibles que impulsen el desarrollo de estrategias escolarizadas, semi escolarizadas y no escolarizadas, de igual manera promueve la ampliación y el fortalecimiento en la entrega de apoyos complementarios educativos, asegurando la gratuidad total, brindando apoyo alimentario y nutricional, en transporte escolar, en materiales escolares y con subsidios condicionados a la asistencia escolar y de acciones de promoción del disfrute y aprendizaje de la ciencia y la tecnología, como criterio de calidad de los procesos educativos en la infancia y la adolescencia.

Es un criterio particular el reconocer la educación inicial como un fin en sí misma, y no como una simple preparación para el ingreso a la escolaridad obligatoria, por esta razón la política pública reconoce la importancia de la recreación, el juego, la ciencia y tecnología, las artes entre otras, como estrategias pedagógicas que contribuyen en el proceso de desarrollo integral de niñas y niños.

Para el desarrollo de la educación inicial como un fin en sí mismo, la Secretaria de Integración Social y la Secretaria de Educación del Distrito han conjugado esfuerzos importantes para consolidar la infraestructura técnica y tecnológica que permite realizar seguimientos y controles a todas las entidades tanto públicas o privadas que desarrollan actividades relacionadas con el desarrollo de la primera infancia. En ese sentido, se ha desarrollado un entramado de acciones entre las que se cuentan la autoevaluación permanente, la ejecución de planes de mejoramiento y la consolidación

de las familias y las comunidades locales como veedores y entes de control social de los servicios que se prestan a la primera infancia.

Hasta aquí, se realizó el recorrido para la formulación de la actual política pública tanto nacional como local para la atención a la primera infancia en el ámbito educativo, ahora corresponde analizar los criterios a partir de los cuales se determina la calidad de la educación y como la política pública ha implementado dichos criterios, con el fin de garantizar una educación de calidad para la primera infancia.

La Calidad de la Educación Inicial. Criterios para su análisis

Pensar en una educación de calidad para la primera infancia implica tres aspectos fundamentales, en primer lugar, se debe satisfacer el derecho consagrado en la Constitución Política, esto es, garantizar la educación en sí misma, como un derecho inalienable e imprescindible para los niños y niñas. En este punto se desarrolla el tema de equidad como eje central, para Martinic (2008), la equidad implica poner a disposición de todas las personas, y no sólo a quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes, el conocimiento, los recursos y condiciones para que puedan desarrollar las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía, insertarse en la sociedad del conocimiento y ejercer su libertad.

En este sentido, la equidad implica el reconocimiento y respeto de las diferencias, la igualdad de oportunidades y el cuidado de los más vulnerables, sin embargo, y como parte del análisis que se pretende realizar a la calidad de la educación inicial en Colombia, se deben poner en evidencia las grandes dificultades que afronta este primer punto en cuanto a garantía de derechos se refiere, ya que como es bien sabido, los índices de deserción escolar de las niñas y niños más vulnerables del país, se dan precisamente por la falta de garantía de los derechos fundamentales, en algunos sectores incluso de la ciudad capital, acceder a la educación inicial se convierte para padres y madres de familia en un calvario, la poca disposición de cupos, las largas distancias que se deben recorrer desde sus hogares hasta los centro de educación, la desidia, la corrupción y otros factores negativos, impiden que este derecho fundamental se garantice y por ende, que la calidad que se

plantea en todo el marco normativo se vea menoscabada y dejada de lado por intereses económicos o en su defecto de poder.

En segundo lugar, que dicha educación sea relevante en los contextos sociales, es decir, que promueva el desarrollo integral de los niños y las niñas para que se desarrollen como actores sociales relevantes y ejerzan a plenitud su ciudadanía. Para Blanco (2005, p 13), la educación es pertinente si es coherente y cumple con los fines y funciones que se le asignan, los cuales varían con el tiempo y de un contexto a otro. Aquí surge la necesidad de reconocer las diferencias, habilidades y dificultades para aprender, relacionadas con las características de cada persona de acuerdo al contexto en el cual se desarrolla.

Dicho esto, se evidencia con gran desconcierto, que pese a que existen los lineamientos legales para que la educación inicial sea coherente y pertinente, se siguen manejando modelos estereotipados y esquemáticos, que reproducen y replican paradigmas entre clases sociales, es decir, la educación para las personas de menores recursos económicos, se convierte en el mero cuidado de las y los niños mientras sus padres y madres desarrollan actividades económicas para su sustento diario, por lo general ocurre en sus entornos sociales y por personas poco idóneas para ejercer esta labor, lo que convierte una política pública en un ejercicio de cuidadores por dinero, caso contrario el que se presenta en otros sectores de la sociedad con mejores posibilidades de ingresos, en donde los espacios de educación cuentan con la infraestructura necesaria, elementos pedagógicos adecuados, personal capacitado y formado profesionalmente para este fin, alimentación balanceada, entre otros muchos “privilegios” que por supuesto los sectores más vulnerables no podrían alcanzar sin el decidido apoyo del Estado, para romper con estos paradigmas y generar las transformaciones sociales que se pretenden con la implementación de esta política pública.

Por último, la pertinencia hace mención a la diversidad, la construcción de identidades propias, desarrollo de la autonomía y de la personalidad, es decir, una educación es pertinente en la medida en que es significativa para cada persona y responde a las necesidades de cada uno en forma particular. En este punto en

particular, se hace necesario para poder medir los estándares de calidad de la educación inicial, no solo evaluar los entornos sociales en los cuales se desarrollan nuestras niñas y niños, sino el mundo en el cual se pretenden involucrar, es decir, si bien es cierto que se debe propender por la construcción de identidades propias y desarrollo de la autonomía, se deben aunar esfuerzos entre el sector público, el privado, la sociedad, la familia y por supuesto el Estado, para mejorar las condiciones de vida de las personas más vulnerables.

A modo de ejemplo, no sería la misma calidad de educación inicial en un corregimiento del Choco que carece de servicios sanitarios y de saneamiento básico, a un barrio de estrato 5 o 6 de la ciudad de Bogotá, lo que se quiere decir con esto, es que debe ser el Estado el que garantice que la pertinencia de la educación inicial permita que se transformen estas realidades, una educación pertinente, es aquella que permite entender y asimilar su entorno para transformar aquellas situaciones que afectan la calidad de vida. Como familias y como sociedad también se deberían transformar estos paradigmas fortaleciendo a las niñas y los niños en temas vitales como el cuidado, los valores, el afecto y el respeto de sí mismos, su entorno y la naturaleza, no se podría hablar de educar, sin hacer parte de la naturaleza.

Para la UNESCO (1997, p 2), la educación considerada como un proceso de transformación que involucra cambios entre los factores y los productos, debe contar con un “sistema de control” que permita saber cómo éste está operando, si los productos finales se adecúan a los estándares de calidad preestablecidos, qué tan eficiente es la operación del proceso.

En este sentido, El Ministerio de Educación Nacional lanzó la guía de orientación para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial (MEN, 2014), esta serie de documentos buscan establecer los lineamientos y referentes generales a partir de los cuales se pueda evaluar la calidad de la educación para la primera infancia, así mismo, se ofrecen herramientas para buscar el mejoramiento de la calidad de la educación de acuerdo con las condiciones y particularidades de los distintos contextos en los cuales se desarrolla la educación inicial.

Es entonces responsabilidad de la sociedad civil, ejercer el control político a las políticas que el mismo Estado diseña e implementa para dar respuesta a las necesidades de la población, para evaluar como ya se ha mencionado, la pertinencia de cada política pública, el alcance y efectividad en la implementación de la misma, y los resultados que genere cada acción que se despliegue, de ahí la importancia de la participación activa de la familia y de la sociedad en el desarrollo que tiene la academia y que darán como resultado una mejor sociedad, capaz de involucrarse en las decisiones que le afectan como ciudadano o ciudadana y como padre o madre de familia en este proceso tan importante como lo es la educación inicial.

A MANERA DE CONCLUSION

A partir del año 2014 el Ministerio de Educación Nacional como entidad encargada de la vigilancia y el control de la calidad de la educación, ha desarrollado una serie de indicadores a partir de los cuales se puede medir la calidad de la educación para la primera infancia, y bajo los criterios generales de pertinencia, equidad, y relevancia, es importante destacar que dichos indicadores son construidos a partir de la formulación de la política nacional pero a su vez, tiene en cuenta los desarrollos regionales en dicho ámbito en otros países de América Latina, para tomarlos como punto de partida, sin que esto implique desconocer las dinámicas propias del país y de cada región en particular. Dadas las características propias de nuestro país, valdría la pena evaluar los impactos de la política pública en las ciudades y contrastarlos con los resultados de cada municipio, a fin de evaluar y rediseñar las estrategias en los saldos de implementación de ésta, como ya se mencionó anteriormente, no es lo mismo Bogotá que la Guajira.

En primer lugar, se debe concluir que la formulación de una política pública no garantiza de antemano una atención integral, se requiere de análisis minucioso y del seguimiento a la misma en los ámbitos regionales y locales para verificar el cumplimento y la ejecución, tarea que se encuentra en manos de todas y todos los actores de la sociedad, como padres y madres de familia, como docentes, maestros, miembros de la misma sociedad y como actores activos en la construcción de país.

En segundo lugar, se destaca que aunque existen indicadores para medir ciertos aspectos de calidad, estos deben tener en cuenta otros factores relevantes a la hora de evaluar, aspectos como el territorio en el cual se desarrolla un Centro de Desarrollo Infantil, la población objeto de estudio, las condiciones económicas de la población beneficiada, las características socio culturales, las dinámicas sociales, entre otros, lleva a diferenciar los márgenes de calidad que se pueden desarrollar en torno a la educación para la primera infancia, un ejemplo claro, reitero, los constituye la diferencia entre el desarrollo de la educación inicial en el plano urbano y en plano rural.

En este sentido la política pública de atención a la primera infancia, desarrollada mediante la estrategia de Cero a Siempre y las políticas públicas aplicadas a nivel distrital han permitido un avance significativo en relación a la implementación de una educación inicial de calidad. El aspecto que más se destaca es el tema de cobertura, para Bernal (2014. p 14) la cobertura de atención a niños entre los 0 y 5 años de edad pasó de 43% a 53% entre 2010 y 2013. Es decir, un aumento de aproximadamente 300 mil niños. Adicionalmente, se observó una transición de servicios de atención en hogares de familia (tipo hogar comunitario) a atención institucional (centros de desarrollo infantil) al pasar de ser mitad y mitad en 2010, a ser un tercio y dos tercios respectivamente en 2013.

a partir del análisis de los criterios expuestos anteriormente, considero que se requiere atención por parte del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Municipales y Locales para continuar mejorando la calidad de la educación para la primeria infancia, particularmente en los siguientes aspectos:

En primer lugar, se requiere del fortalecimiento institucional, particularmente en los aspectos locales, es decir, en los gobiernos municipales, factores como coberturas, personal idóneo, capacidad, apoyos nutricionales y demás, contribuirían al mejoramiento de este aspecto.

En segundo lugar, se requiere seguir consolidando la Comisión Intersectorial, de manera que la política de infancia no sea un tema de asunto de gobierno de turno sino una política estructural, como su mismo nombre lo indica, no se puede permitir que las políticas públicas sean modificadas de acuerdo a los intereses de los gobiernos de

turno, sino que mantengan su espíritu de ser garantes de derechos de toda la población, se debe garantizar que los estándares establecidos por la ley, se apliquen tanto en la ruralidad como en lo urbano, en los estratos sociales altos, como en sectores de alta vulnerabilidad social y económica.

En tercer lugar, se debe consolidar las fuentes de financiación para la ejecución de estas políticas, particularmente detallar el papel que tiene el Sistema General de Participaciones en este aspecto, como se menciona anteriormente, la educación en primera infancia es una inversión a largo plazo que permite evitar que más niñas y niños deserten de la escuela, incurran en trabajo infantil, caigan en la mendicidad y/o repitan cadenas de maltrato y de embarazos adolescentes por supuesto, no deseados. Son alarmantes las cifras de niñas menores de 16 años embarazadas o que ya han sido madres, considero que, si la educación inicial se masificara y se implementara de manera obligatoria incluso, estas tasas disminuirían y se mejoraría la calidad de vida tanto de adolescentes como de sus grupos familiares y por ende de la sociedad en general.

En cuarto lugar, resulta necesario seguir fortaleciendo los procesos de capacitación y formación a todas aquellas personas que se desempeñan laboralmente en contextos de desarrollo infantil, de forma tal que incorporen a sus actuaciones y actividades, lenguajes incluyentes, que garanticen los derechos de niños y niñas, actualizándose da manera permanente en métodos de evaluación y autoevaluación en términos de calidad en la implementación de esta educación, de tal manera que pasemos de centros de cuidadores y cuidadoras, a verdaderos espacios de formación académica desde la primera etapa del ciclo vital.

Por último, considero necesario un proceso de consolidación y sistematización que permita la centralización de la información relacionada con las políticas públicas para la primera infancia a nivel nacional, regional y local, de forma tal que se puedan realizar análisis completos e incluyentes para toda la población y que permitan realizar los ajustes necesarios de manera oportuna y efectiva.

La implementación de este tipo de programas, contribuye de manera significativa a obtener mejores resultados en los indicadores propuestos por el Ministerio de

Educación Nacional para la medición de la calidad de la educación en la primera infancia, ahora bien, en lo que respecta a la pregunta orientadora para esta investigación, se puede considerar que la formulación e implementación de una política pública de educación para la primera infancia no implica unos indicadores de calidad per se, por el contrario, corresponde al Estado, la sociedad y en general a los diversos sectores sociales que se movilizan o presionan en razón de la promulgación de una política pública que contribuya al seguimiento para la implementación de un verdadera política pública de calidad que garantice el derecho a la educación a las niñas y niños del país, con la participación, respaldo y apoyo desde las familias como protagonistas de las transformaciones sociales que requiere nuestro país.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (Ed.). (2000). El estudio de las políticas públicas. Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2005). Aspectos centrales de una política pública Ponencia Segundo Foro Internacional. Movilización por la Primera Infancia. Bogotá.

Alcántara, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. México, Fondo de Cultura Económico.

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *La Política de Infancia y Adolescencia en Bogotá 2011-2021* Bogotá Tomado de http://www.idrd.gov.co/sitio/idrd/sites/default/files/imagenes/POLITICA%20DE%20INFANCIA%20Y%20ADOLESCENCIA%20TODO.pdf

Blanco. M.R, (2005). *La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia*. Santiago de chile. Revista Enfoques Educacionales No 7. Tomado de: http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/enfoques/09/Blanco-DelPiano_N7_2005.pdf

Bernal R. (2014) *Diagnostico y Recomendaciones para la Atención de Calidad la Primera Infancia en Colombia*. Cuadernos de Fedesarollo 51

Carrillo M. Pons R. Cancila L Parayersj. (2010). *Variables condicionantes de la Calidad en Instituciones de Educación Superior. Estudio de un caso*. En, Octava Conferencia Latinoamericana y del caribe para la ingeniería y la tecnología. Arequipa. Recuperado en http://www.laccei.org/LACCEI2010-Peru/published/ACC113_Carrillo.pdf

Fernández, A. (1999). «Las políticas públicas.» En Caminal, M. (Ed.). Manual de Ciencia Política. Madrid, Tecnos

González Tachiquín, M. (2004). Fundamentos de políticas públicas. Universidad Autónoma de Chihuahua.

Herrera M. Infante R. (2007). Las políticas Públicas y su Impacto en el Sistema Educativo Colombianos. Una mirada desde los Planes de Desarrollo. 1970 -2002. Revista Nómadas, recuperado en: https://www.ucentral.edu.co/images/editorial/nomadas/docs/nomadas_20_7_las_politicas.PDF

Laswell, H. (2000) «La orientación hacia las políticas». En Aguilar, L. (Ed.). El Estudio de las Políticas Públicas.. México, Miguel Ángel Porrúa.

Martinic S (2008). Reflexiones en Torno a la Evaluación de la Calidad Educativa en América Latina y el Caribe. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. UNESCO. Santiago de Chile.

Ministerio de Educación Nacional (2009). *Política Educativa para la Primera Infancia. Referentes de Calidad.* Bogotá. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-192177_archivo_pdf4_refcalidad.pdf

Ministerio de Educación Nacional (2009). *Política Educativa de Primera Infancia en el Marco de una Atención Integral.* Bogotá. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-208167_archivo_pdf_carlos_castillo.pdf

Ministerio de Educación Nacional (2014). *Sentido de la Educación Inicial. Documento 20. Series de orientaciones pedagógicas para la educación inicial en el marco de la atención integral.* Bogotá. Recuperado de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487_doc20.pdf

Ministerio de Educación Nacional (2014). *Orientaciones para el cumplimiento de las condiciones de calidad en la modalidad institucional de educación inicial*. Bogotá. Recuperado de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487_doc20.pdf

Ministerio de la Protección Social. (2009). *Plan Nacional para a Niñez y la Adolescencia*. Bogotá. Recuperado de http://www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-235431_recurso_pdf.pdf

Palacios J. Castellanos E. (2011). *La Primera Infancia de 0 a 6*. Madrid. España. Recuperado de http://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article9198

Presidencia de la Republica (2001) Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamientos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf

Presidencia de la Republica (2010). Atención Integral: Prosperidad para a primera infancia. Bogotá recuperado de: http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-CeroSiempre-Prosperidad-Primera-Infancia.pdf

UNESCO (2009). *Los Sistemas de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación*. Recuperado en: http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001836/183651s.pdf