

La política pública como garantía de derechos de la primera infancia en Colombia

Public policy as a guarantee of early childhood rights in Colombia

Autor: Pedro Alfonso Sánchez Cubides

DOI: <https://doi.org/10.19053/16923936.v16.n31.2018.9105>

Para citar este artículo:

Sánchez Cubides, P. (2018). La política pública como garantía de derechos de la primera infancia en Colombia. *Derecho y Realidad*, 16 (31), 31-44.



La política pública como garantía de derechos de la primera infancia en Colombia*

Public policy as a guarantee of early childhood rights in Colombia

Pedro Alfonso Sánchez Cubides

Posdoctor en educación, ciencias sociales e interculturalidad de la Universidad Santo Tomás
Docente de la UPTC. Tunja, Colombia.
Correo: pedro.sanchez02@uptc.edu.co
<https://orcid.org/0000-0002-7484-4607>

Fecha de recepción: 7 de diciembre de 2017

Fecha de aceptación: 18 de junio de 2018

Cómo citar este artículo/to reference this article

Sánchez Cubides, P. (2018). La política pública como garantía de derechos de la primera infancia en Colombia. *Derecho y Realidad*, 16 (31),31-44.

RESUMEN: El presente artículo tiene como objetivo analizar la política pública nacional de primera infancia, como garantía de derechos de los niños y niñas en Colombia. El método utilizado fue la consulta de la jurisprudencia, doctrina, normas jurídicas y documentos que soportan la referida política. Se observó que la política pública aún no es efectiva en la garantía de los derechos de la primera infancia, pues aún falta un compromiso serio de la administración e interés por parte de algunas autoridades, especialmente territoriales. De igual forma hay avances en cobertura, pero no en calidad y pertinencia. Además, debido a las limitaciones en materia de recursos financieros del Estado, la atención integral se orienta a niños y niñas pobres y vulnerables, situación que dificulta el avance hacia la universalización y progresividad de los derechos de esta población.

PALABRAS CLAVE: Política pública, derechos de la primera infancia, desarrollo integral, niños y niñas, derechos humanos.

ABSTRACT: The objective of this article is to analyze the national public policy of early childhood as a guarantee of the rights of children in Colombia. The method used was the consultation of the jurisprudence, doctrine, legal norms and documents that support the aforementioned policy. It was observed that public policy is not yet effective in guaranteeing the rights of early childhood, as there is still a lack of the serious commitment of the administration and interest on the part of some authorities, especially territorial ones. Similarly, there are advances in coverage, are advances in coverage, but not in quality and relevance. In addition, due to limitations in terms of financial

*Artículo de reflexión producto del proyecto de investigación "Las políticas públicas como garantía de derechos humanos en Colombia", inscrito en la Dirección de Investigaciones de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC, Código SGI 2484, y vinculado al grupo de investigación Primo Levi de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UPTC.

resources of the State, comprehensive care is aimed at poor and vulnerable children, a situation that makes progress towards the universalization and progressivity of the rights of the this population difficult.

KEYWORDS: Public policy, rights of early childhood, integral development, boys and girls, human rights.

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, hay consenso entre diversos actores, tanto a nivel nacional como internacional, en la necesidad de atender el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años de edad, etapa del ciclo vital conocida como primera infancia, pues los niños y niñas, desde sus primeros años, son definidos como seres sociales, sujetos plenos de derechos, activos y en proceso de construcción.

El desarrollo integral asumido como un derecho, implica el proceso de transformaciones de tipo cuantitativo y cualitativo, mediante el cual el sujeto dispone de sus características, capacidades, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y su autonomía, según el artículo 4 de la Ley 1804 de 2016. El referido desarrollo requiere garantizar, respetar, proteger y promover los derechos de los niños y niñas, propósitos en los cuales se deben concentrar los buenos gobiernos a la hora de tomar decisiones y de realizar acciones, como parte de las responsabilidades recibidas en ejercicio del poder público, para lo cual cuentan con las políticas públicas como herramientas específicas que ayudan a mejorar la acción del Estado y, por supuesto, ayudan a la realización de derechos para, de esta manera, combatir las inequidades sociales, pues los derechos son el objeto de las políticas públicas.

Por lo antes expuesto, es pertinente preguntarse ¿si la política pública es garantía de derechos de la primera infancia en Colombia?, para lo cual es importante revisar el grado de desarrollo de la política nacional de primera infancia, en función de la garantía de condiciones dignas de bienestar de los niños y niñas, motivo por el cual a continuación se realiza una aproximación teórica de la primera infancia y sus derechos, luego se aborda el marco normativo sobre derechos de la primera infancia y, finalmente, se analiza la política pública como garantía de derechos de la primera infancia.

HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA Y SUS DERECHOS

La realización de los derechos de la primera infancia trae consigo el desarrollo integral de los niños y niñas, reflejado en mejores condiciones de vida, las cuales contribuyen al desarrollo humano en la medida en que se garantiza a estos seres humanos unas condiciones dignas de bienestar en salud, educación, vestido, vivienda, nutrición adecuada, servicios públicos domiciliarios y recreación, pues los niños y niñas deben ser reconocidos como sujetos en desarrollo en diferentes aspectos: biológico, psicológico, cultural y social, en el entendido que la primera infancia, además, es una etapa fundamental para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social, es decir, que en esta etapa de la vida del ser humano se desarrollan significativamente las sintaxis neuronales que permiten el desarrollo físico e intelectual, la capacidad de adaptabilidad al medio social del niño y la niña, y se fundamenta el posterior desarrollo de la persona.

Por lo antes expuesto, el Estado, como responsable principal, con el apoyo de la sociedad, debe establecer planes, programas, proyectos y actividades para la atención integral de la primera infancia, pues la obligación de asistir y proteger a los niños y niñas, para garantizar su desarrollo armónico e integral, y el ejercicio pleno de sus derechos, no es exclusiva del Estado, en el caso de Colombia, pues también es responsabilidad de la familia y la sociedad, según el artículo 44 de la Constitución Política, es decir, deben concurrir la familia, como núcleo fundamental de la sociedad; la

sociedad y el Estado en el desarrollo de acciones orientadas a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas que, en otras palabras, hace referencia a la corresponsabilidad.

En términos generales, el Estado, el mercado, las familias y organizaciones del sector público no estatal, tales como las organizaciones sociales y comunitarias, son agentes responsables de proveer atención, cuidado y protección a los niños y niñas. No obstante lo anterior, el Estado es el actor que juega el papel protagónico en la promoción de los derechos de la primera infancia, para lo cual se deben formar políticas públicas basadas en el enfoque de derechos¹. Los derechos son el marco de las políticas públicas que, según Sepúlveda (2014 citado en Cecchini, 2017), deben observar los siguientes elementos:

- Igualdad y no discriminación, al obligar a los Estados a tomar medidas para lograr la igualdad sustantiva, situación que requiere ampliar progresivamente la cobertura de niños y niñas en mayor situación de pobreza. En la medida que se tenga en cuenta este elemento, se avanza hacia la materialización de los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos de esta franja de la población.

- Integralidad, en referencia a los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, situación que hace indispensable el enfoque integral de las políticas públicas, particularmente en el ámbito de la primera infancia, donde se deben diseñar e implementar acciones integrales y articuladas, pues la fragmentación y descoordinación entre programas, actores y niveles de gobierno puede generar ineficacia en la política pública, trayendo consigo la vulneración de derechos de los niños y de las niñas.

- Institucionalidad, en alusión a que las políticas, planes, programas y proyectos se deben definir por medio de un marco institucional y jurídico, como parte formal de la intervención del Estado. En tal sentido, las normas jurídicas, tanto nacionales como internacionales sobre la primera infancia, son el medio para las políticas públicas, de tal manera que si existe una institucionalidad apropiada que comprenda convenios y tratados internacionales, la Constitución Política, las leyes, los reglamentos y los documentos de política pública, entre otros elementos de institucionalidad, pueden garantizar que la política pública nacional de primera infancia sea política de Estado y se identifique por recursos y compromisos a largo plazo.

- Participación, asumida como un derecho en sí mismo, es indispensable para que exista democracia y expansión de derechos. En tal sentido, es indispensable la participación de la familia y la sociedad en el proceso de formación de la política pública nacional de primera infancia en aras de generar eficacia y sostenibilidad en la referida política.

- Transparencia y acceso a la información, asuntos abordados como derechos de los ciudadanos, situación que le implica al Estado promover la generación de información significativa que divulgue sus acciones, permitir a los ciudadanos acceder a tal información y establecer estrategias para su adecuada difusión. Por lo anterior, la política pública de primera infancia debe ser transparente (que los ciudadanos comprendan el contenido de la política y el funcionamiento de los programas que la soportan) y de acceso a la información con el propósito de evitar la corrupción como problema que la hace ineficiente e ineficaz.

- Rendición de cuentas, en el sentido que las personas puedan reclamar la realización de los derechos de las niñas y niños, y concretar la responsabilidad de los funcionarios públicos, en casos de omisiones o extralimitación en sus funciones. Si existen mecanismos de rendición de cuentas o de

1. Además del enfoque de derechos, entre otros, se pueden formar políticas públicas soportadas en los enfoques de riesgo, poblacional, diferencial o desde la diversidad, género y territorial.

reparación, la política de la primera infancia tendrá más posibilidades de ser entendida en función de derechos, además de contribuir a mejorar la institucionalidad y efectividad de la política.

De otro lado, desde la perspectiva histórica del reconocimiento de derechos de la primera infancia, según Durán (2007), se puede señalar que a comienzos del siglo XX se consolidaron saberes como la pedagogía, psicología, puericultura y derecho de menores, los cuales contribuyeron a la interpretación de la primera infancia, situación que generó el espacio gradual de intervención estatal, inicialmente en las sociedades más avanzadas, mediante atención a los niños y niñas más pobres, en aras de evitar o solucionar problemas físicos, morales y sexuales de la infancia. Es de aclarar, en este sentido, que antes de la atención a la primera infancia por parte del Estado, la responsabilidad fue de las familias y organizaciones pertenecientes a la iglesia católica, fundamentalmente. Además, antes del siglo XIX, la niñez, en ocasiones, no fue considerada de buena forma, pues los niños eran abordados como propiedad de los mayores, fuentes de recursos económicos o adultos en miniatura; mientras que el derecho sólo se había ocupado de los niños en asuntos relacionados con la patria potestad, según Galvis (2006).

A finales del siglo XIX se expidieron en Europa las primeras normas jurídicas sobre la protección laboral de los niños, con la clara intención de cuidarlos y educarlos como seres potenciales para el Estado, la economía y la guerra. Posteriormente, a comienzos del siglo XX, se estableció que el Estado atendiera a los niños abandonados, momento a partir del cual se determinó que la infancia es el objeto fundamental de los proyectos de transformación biológica, social, económica y política de la sociedad. Con este avance, el Estado intensificó su papel protagónico en función de atender en alimentación adecuada, salud, protección contra la explotación, control al trabajo infantil y educación a los niños y niñas. Además, se expidieron normas jurídicas sobre los niños sin padres y se precisaron las características del menor, en el sentido que el niño posee una anatomía, una fisiología y una psicología particulares, según Durán (2017).

Marco normativo sobre derechos de la primera infancia

En el contexto internacional, durante el siglo XX, conocido como el siglo de la niñez, se llevó a cabo en 1924 la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño por parte de la Sociedad de las Naciones, ente predecesor de la Organización de las Naciones Unidas, texto que si bien reconoció derechos específicos para los niños y niñas, no tuvo una fuerza vinculante para los Estados.

En 1948 se promulgó la Declaración Universal de Derechos Humanos por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en cuyo artículo 18 se hace referencia a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, la cual tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado, mientras que el artículo 25 señala que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.

En 1959, las Naciones Unidas adoptaron la Declaración de los Derechos del Niño soportada en diez principios, sin mayor fuerza jurídica, que consolidar los derechos de estos seres humanos a la igualdad, a tener una protección especial para el desarrollo físico, mental y social; a un nombre y a una nacionalidad desde su nacimiento; a una alimentación, vivienda y atención médicos adecuados; a una educación y a un tratamiento especial para los niños que sufren alguna discapacidad mental o física; a la comprensión y al amor de los padres y de la sociedad; a actividades recreativas y a una educación gratuita; a estar entre los primeros en recibir ayuda en cualquier circunstancia; a la protección contra cualquier forma de abandono, crueldad y explotación; a ser criado con un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos y hermandad universal.

En 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por Colombia a través de la Ley 16 de 1972. Dicha Convención señala que los derechos tienen como fundamento los atributos de la persona humana, situación que amerita la protección internacional.

1979 fue declarado Año Internacional del Niño, año también en que se inició el estudio por parte de la Organización de las Naciones Unidas del tema sobre los derechos del niño, tarea que, en 1989, concluyó con la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Por tratarse de una Convención, obliga a los Estados participantes a garantizar su cumplimiento, la cual fue aprobada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991.

En la referida Convención se reconoció a los niños y niñas del planeta como personas sociales y sujetos de derecho, titulares activos de sus propios derechos, además de convertir a las personas adultas en sujetos de responsabilidades. De esta forma la Convención se convirtió en el gran instrumento para la promoción y la protección de los derechos de la infancia. La Convención contiene 54 artículos y se basa en cuatro principios fundamentales: la no discriminación, el interés superior de la infancia, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el respeto por los puntos de vista de la infancia. Tal Convención y los acuerdos anteriores y posteriores² conforman el actual marco normativo internacional de los derechos del niño.

Otros eventos en favor de la primera infancia han sido las cumbres mundiales de 1990 y 2002, en las cuales los Estados se han comprometido a desarrollar acciones y lograr metas puntuales en el marco de su obligación de proteger los derechos del niño, según Durán (2007). Además, de expediré la Consultiva 17 de 2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en donde se reconoció al niño como sujeto de derecho. Por tal razón, todos los seres humanos, independientemente de su condición existencial, son sujetos de derechos inalienables, los cuales le son inherentes y deben atender las necesidades del niño como verdadero sujeto de derecho y no sólo como objetos de protección.

En cuanto al marco normativo de Colombia, sobre los derechos de la primera infancia, se parte de la Constitución Política, artículos 44 y 67, en donde se hace alusión directa a la protección de los niños y niñas. Además, entre otras leyes, la Ley 100 de 1993 incluye la prestación del servicio de salud a los niños y niñas. En este sentido sobresalen: la Ley 115 de 1994, señala que la educación preescolar debe ser ofrecida a los niños y niñas para su desarrollo integral, además, la Ley 1098 de 2006, conocida como el Código de la Infancia y la Adolescencia, a través de la cual Colombia armonizó su legislación con los postulados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

Análisis de la política pública como garantía de derechos de la primera infancia

Es importante señalar la brecha que se ha venido presentando en Colombia entre la teoría y la práctica, en materia de derechos de la primera infancia, pues una cosa es tener derechos y otra su realización, en donde se encuentra una igualdad jurídica, pero en realidad se percibe una desigualdad económica de los niños y niñas expresada a través de desnutrición, violencia y enfermedades prevenibles, entre otros problemas. Sin embargo, para realizar los derechos de la primera infancia, se ha requerido la intervención del Estado, a través de la formación de la política pública de la primera infancia.

Antes de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, la agenda política incluía la educación, la salud y la nutrición, temas que fueron abordados por los Estados, a través de políticas públicas desarticuladas. Después de la referida Convención, el proceso de formación de la política de primera infancia incorporó el elemento de los derechos universales y el discurso de la infancia, pues los derechos de los niños se deben sustentar en los mismos principios de los derechos humanos:

2. Entre otros, se encuentran los convenios de La Haya sobre adopciones; los convenios 138 y 182 de la Organización Internacional del Trabajo y los protocolos facultativos de la Convención.

universalidad, igualdad y no discriminación, exigibilidad, indivisibilidad, interdependencia, inalienabilidad, progresividad, diversidad y participación, según Durán (2017). Este avance trajo consigo que la política incluyera, además de la educación, la salud y la nutrición, temas como el bienestar, el desarrollo, la recreación y, en general, la protección integral.

No obstante lo anterior, en la práctica, la política de primera infancia, al igual que las diferentes políticas sociales, en el contexto del Estado neo regulador, se soporta en la focalización, más no en la visión universalista, razón por la cual los niños y niñas pobres son los principales beneficiarios de la política en el caso de Colombia.

La política pública nacional de primera infancia en Colombia, además de las normas antes señaladas, ha estado incidida por organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, ente que utiliza, por lo general, el modelo de la acción corporativa silenciosa para gestionar la inclusión de determinados problemas de los niños y niñas en la agenda política. Las orientaciones de la referida Organización se encuentran consignadas en los objetivos de desarrollo del milenio y en los objetivos de desarrollo sostenible, fundamentalmente.

Los objetivos del milenio son el resultado del compromiso que en el año 2000, 191 jefes de Estado y de gobierno hicieron, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, a través de ocho objetivos y diecisiete metas, cuyo cumplimiento se debió alcanzar en el año 2015. Tales objetivos fueron los siguientes: reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos, reducir a la mitad la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Como se puede observar, varios de estos propósitos estuvieron dirigidos a los niños y niñas, situación que requirió ajustar la política de primera infancia.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, informe 2015 sobre los objetivos de desarrollo del milenio, en cuanto al cumplimiento del objetivo orientado a reducir a la mitad la mortalidad infantil, si bien es cierto entre los años 2000 y 2013 se redujo a menos de la mitad tal mortalidad, para este último año la tasa de mortalidad se situó en 17.25 muertes por cada mil nacimientos, es decir, unos 8.000 niños al año, problema con mayor presencia en los departamentos de Amazonas, Choco y Vaupés.

Con base en los resultados de los objetivos de desarrollo del milenio, en el año 2015 la Organización de las Naciones Unidas aprobó la agenda 2030, integrada por diecisiete propósitos, conocida como objetivos de desarrollo sostenible u objetivos mundiales, que pretende poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad, compromisos que exigen a los diferentes Estados ajustar sus políticas públicas, entre las que se encuentra la de primera infancia, en aras de lograr tales objetivos.

Política nacional de primera infancia

Como resultado de un proceso de movilización social orientado a que las autoridades públicas abordaran seriamente el desarrollo integral de la primera infancia, se expidió el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES 109 de 2007, el cual estableció la política nacional de primera infancia, sintonizada con el plan nacional de desarrollo 2006 - 2010 y los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños.

A partir del diagnóstico en salud, nutrición, pobreza, desplazamiento, violencia al interior de la familia y abandono, educación e identificación de la primera infancia, la política consignó el objetivo general de promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años

de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia.

Los objetivos específicos de la política se orientaron a 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; 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; promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos desde la gestación hasta los seis años, prevenir y atender la enfermedad, e impulsar prácticas de vida saludable y condiciones de saneamiento básico y vivienda; y promover prácticas socioculturales y educativas, que potencien el desarrollo integral de los niños y niñas menores de seis años.

Tales objetivos también buscaron garantizar la protección integral y la restitución de los derechos de los niños y niñas que hayan sido vulnerados, especialmente aquellos pertenecientes a grupos y/o poblaciones en riesgo; además de potenciar a las familias y cuidadores primarios para relacionarse con los niños y niñas de manera más equitativa e inclusiva, e igualmente a los centros de desarrollo infantil y la comunidad, partiendo del respeto por la diversidad cultural en las pautas de crianza; y crear y fortalecer los mecanismos necesarios para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de primera infancia, para que tanto el Estado como la sociedad puedan realizar análisis periódicos para garantizar una eficiente y eficaz gestión de la política.

Como ya se señaló, la política nacional de primera infancia se articuló con el plan nacional de desarrollo 2006-2010, denominado “Estado Comunitario Desarrollo para Todos”, correspondiente al segundo gobierno de Álvaro Uribe. En cuanto a la primera infancia, entre otros objetivos del plan, se resaltaron los orientados a promocionar la salud, la nutrición y los ambientes, privilegiando el acceso al aseguramiento, la salud pública, agua potable y saneamiento básico. En el ámbito de la educación, el referido plan registró definir estándares de calidad para la prestación de servicios educativos dirigidos a la primera infancia, ampliar la cobertura de la educación inicial a través de la oferta requerida y la adopción de nuevas modalidades para favorecer el desarrollo integral de los niños menores de seis años. En términos generales, el plan incluyó propósitos encaminados a la protección integral de los derechos de los niños y las niñas.

Además, para la fase inicial de implementación de la política, se requirieron ajustes importantes dentro de la institucionalidad pública, al igual que la asignación de significativos recursos financieros para, de esta manera, pasar del discurso a la acción en materia de la primera infancia. En cuanto a la institucionalidad, entre otros ajustes, el Ministerio de Educación Nacional asumió como ente rector de las orientaciones técnicas y la operación de una parte de la oferta de educación preescolar. Para asegurar la operación de tal oferta, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debieron iniciar un trabajo articulado. Además, se estableció la figura de los operadores privados para desarrollar los programas de atención a la primera infancia, bajo la interventoría de servidores públicos del sector, modalidad que ha estado acompañada de diferentes casos de corrupción, los cuales le imprimen ineficiencia e ineficacia al desarrollo de la política.

En referencia a la financiación de la política pública, en el contexto del Estado neo regulador, esta debe ser realizada por la Nación y por los entes territoriales. En este sentido, a partir del año 2008, es importante resaltar la asignación de recursos del Sistema General de Participaciones a los entes territoriales para la atención integral de la primera infancia, de conformidad con el Acto Legislativo 04 de 2007, desarrollado a través de Ley 1176 de 2007.

No obstante lo anterior, el diagnóstico del plan de desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, del primer gobierno de Juan Manuel Santos, señaló que de la totalidad de los niños menores de seis años, el 56% pertenecían a los niveles 1, 2 y 3 del Sistema de Selección de Beneficiarios para

Programas Sociales –SISBEN. Tal diagnóstico también indicó que los niños y niñas presentaban problemas de desnutrición, atención y cuidado, y salud, entre otros. Además, los esquemas de financiación para la primera infancia se presentaban dispersos en cada uno de los sectores, y el compromiso de los gobiernos locales era mínimo. En fin, al finalizar el periodo 2006-2010, sólo un 25% de la población infantil priorizada recibía atención integral, de conformidad con el plan nacional de desarrollo 2010-2014.

Ante este panorama, el plan “Prosperidad para Todos” incluyó lineamientos, acciones y estrategias en función de establecer mecanismos de seguimiento y evaluación para la primera infancia; y diseñar e implementar una estrategia de atención integral a la primera infancia, conocida como “De Cero a Siempre”, liderada por la Presidencia de la República, a la vez que se establecieron mecanismos de coordinación y articulación institucional.

Como lineamientos de la referida estrategia se registraron la atención de calidad y el potenciar, de manera adecuada, las dimensiones del desarrollo infantil temprano, a la vez que se propuso incluir los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección. Sin embargo, debido a la limitación de recursos públicos, la atención debía dirigirse a los niños y niñas pobres y vulnerables, independientemente de que los lineamientos se dirigieran a todos los niños y niñas menores de seis años.

Además, la estrategia señaló que las familias se incorporarían como beneficiarias de acciones específicas del paquete de atención integral a la primera infancia, a la vez que la familia debía asumir como la principal responsable del cuidado y la atención de los niños y niñas desde la gestación hasta los cinco años, once meses, por lo que serían beneficiarias de acciones de fortalecimiento de sus competencias de crianza con afecto y sin violencia, promoviendo la corresponsabilidad a través de diferentes formas de capacitación.

En cuanto a los resultados del plan referido, se resalta un aumento no significativo de la cobertura en la atención integral de la primera infancia, al igual que avances en la infraestructura para la atención inicial. En cuanto a temas en los que no se avanzó en el primer gobierno de Juan Manuel Santos, en materia de primera infancia, entre otros, se encuentran la coordinación intersectorial, la integración de programas y el fortalecimiento de la institucionalidad y los gobiernos locales. Ante estas circunstancias, se formuló y aprobó el plan de desarrollo 2014–2018, conocido como “Todos por un Nuevo País”, correspondiente al segundo gobierno de Juan Manuel Santos, el cual consignó, como responsabilidad del gobierno nacional, consolidar la implementación de la política de primera infancia y desarrollar una política nacional para la infancia, en armonía con los avances técnicos y de gestión de la estrategia “De Cero a Siempre”, con énfasis en la población con amenaza o vulneración de derechos.

En tal sentido, se expidió la Ley 1804 de 2016, la cual establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, con el propósito de fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho, para lo cual, los recursos presupuestados anualmente no podrían ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior.

La mencionada Ley, en su artículo 7, hace referencia a la gestión intersectorial para la atención integral, entendida como la acción organizada, concurrente y coordinada, a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y territorial, tales como educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes y planeación, entre otros; así como otros actores de la sociedad, entre los que se encuentran las familias, la comunidad, la sociedad civil, la academia, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales, entre otros, los cuales se articulan para lograr la atención

integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren.

Además, la señalada política de Estado se soporta en tres líneas de acción: gestión territorial, calidad y pertinencia en las atenciones; seguimiento y evaluación de dicha política; movilización social, y gestión del conocimiento. La coordinación, articulación y gestión intersectorial de la política de Estado, para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre está a cargo de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, según el artículo 10 de la Ley 1804 de 2016. Esta Ley también le señala funciones precisas en materia de primera infancia a los Ministerios de Educación Nacional, Vivienda, Ciudad y Territorio; Cultura; Salud y Protección Social; al igual que al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas.

No obstante lo anterior, las propuestas de Iván Duque, actual Presidente de Colombia, en cuanto a la primera infancia, son escasas, pues su programa de gobierno sólo se refiere a la calidad nutricional de los niños como base para el aprendizaje, situación que permite prever que, durante el período 2018-2022, la política pública de primera infancia no será una mega política o política básica. Quizás se trate de una política de segundo o tercer orden.

En cuanto a los avances en materia de primera infancia, a partir de la implementación de la estrategia, hoy en día política de Estado, De Cero a Siempre, de conformidad con el Informe de Rendición Pública de Cuentas en Primera Infancia 2012-2017, es pertinente resaltar el progreso a nivel nacional y territorial en la adecuación de la arquitectura institucional para la gestión de la política, la generación de mecanismos de sostenibilidad financiera de la política, al igual que la incidencia en la formulación, implementación, adecuación y seguimiento de normas y políticas. Sin embargo, aún hay limitaciones que dificultan la implementación de la política pública, en materia de gestión territorial, calidad y pertinencia de las atenciones, movilización social, y seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

METODOLOGÍA

Línea jurisprudencial sobre la política pública como garantía de derechos de la primera infancia

La metodología implementada en la presente línea se fundamenta en lo propuesto por López (2009), de conformidad con el siguiente por menor:

Formulación del problema jurídico en cuestión.

¿Es la política pública de colombiana una garantía de derechos de la primera infancia?

Identificación de la sentencia arquimédica: el punto arquimédico hace referencia a aquella sentencia que determina la relación estructural de la línea jurisprudencial, permitiendo su identificación y sistematización. En el presente estudio, corresponde a la Sentencia T-359 de 2018, expediente T-6.570.766 del 31 de agosto de 2018, Magistrado Ponente Diana Fajardo Rivera, de la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional de Colombia.

En la citada Sentencia, la Corte resolvió tutelar los derechos fundamentales a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la seguridad alimentaria de los niños y niñas del pueblo Wayuu por la falta de aplicación de la política pública en los derechos de la primera infancia. La Sala consideró pertinente confirmar la decisión de instancia, la cual consistía en dar cumplimiento a las medidas

ordenadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 60 de 2015 y remitir este trámite al seguimiento del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-302 de 2017.

Implementación de la ingeniería reversa. La ingeniería reversa consiste en el estudio de la estructura de las citas del punto arquimédico. Para el presente caso, se estudia en dos niveles:



Primer nivel:

Figura 1. Corresponde al análisis nivel 1 de la línea jurisprudencial.

En el análisis del nicho de citacional de primer nivel, es posible determinar que a pesar de que la Corte referencia un número significativo de su jurisprudencia, sólo la Sentencia T-302/17 se relaciona directamente con la política pública como garantía de derechos de la primera infancia. Las sentencias restantes analizan temas genéricos concernientes a derechos fundamentales de las comunidades étnicamente diferenciadas.

Segundo nivel:



Figura 2. Corresponde al estudio nivel 2 de la línea jurisprudencial.

En la Sentencia T-302/17, el Tribunal Constitucional realiza una valoración de las políticas públicas para el goce efectivo de los derechos de los niños y las niñas Wayuu. En tal sentido, esta refiere que no es competente para formular, ejecutar, evaluar o hacer seguimiento de las políticas públicas; su competencia radica en confrontarlas con los parámetros mínimos constitucionales

y verificar que en su ejecución se cumpla con un mínimo del goce efectivo de los derechos fundamentales que se pretendan valer.

Por ello, la Corte resolvió declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en relación, con el goce efectivo de los derechos fundamentales a la alimentación, a la salud, al agua potable y a la participación de los niños y niñas del pueblo Wayuu, ante el incumplimiento de los parámetros mínimos constitucionales aplicables a las políticas públicas del Gobierno Nacional, del departamento de La Guajira, de los municipios de Riohacha, Manaure, Maicao y Uribia, y de las autoridades indígenas con jurisdicción en esos municipios.

En el estudio de segundo nivel de la línea se halló la sentencia T-466/16. En este pronunciamiento la Corte determinó que la persistencia de una situación de desprotección de la niñez del pueblo Wayuu y la falta de evidencia concreta acerca de los resultados positivos de las políticas, planes y programas implementados recientemente por el Estado, poniendo de presente una situación de persistencia en la vulneración de los derechos de los niños Wayuu a la vida, a la integridad física, a la salud y a la alimentación equilibrada.

En un ejercicio de búsqueda relacionada, entendida ésta como la indagación de jurisprudencia a partir de un pronunciamiento hito de la línea, se analiza la sentencia T-080 de 2018, la cual determinó la violación de los derechos fundamentales de los niños y niñas de las comunidades indígenas del departamento del Chocó, por deficiencias en el suministro de alimentos, en el suministro de agua potable y saneamiento básico y en la prestación de los servicios de salud que, a su vez, tendrían origen en la falta de operación o funcionamiento de los mecanismos institucionales de elaboración y ejecución de políticas públicas, en particular por la inoperatividad de los Consejos de Política Social del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, creados por la Ley 1098 de 2006.

Posicionamiento del nicho citacional formado: ¿es la política pública de Colombia una garantía de derechos de la primera infancia?

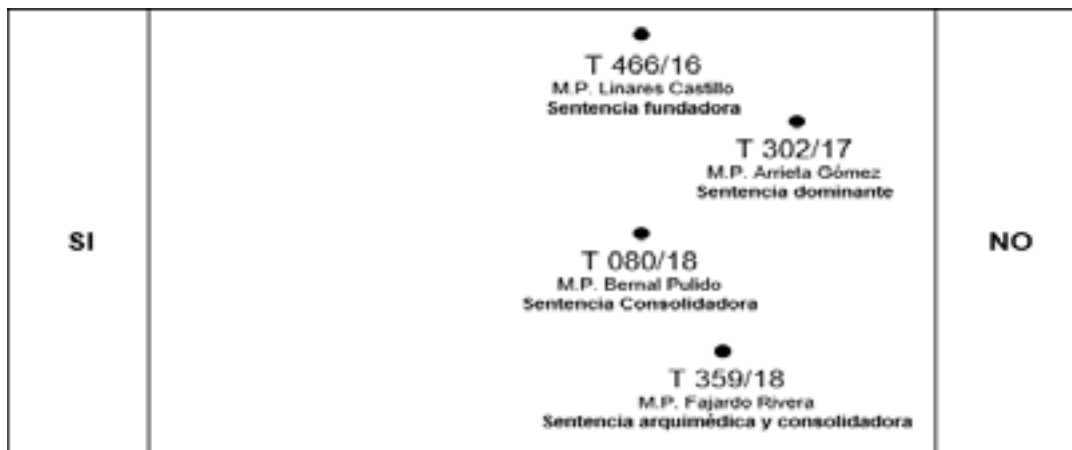


Figura 3. Corresponde al posicionamiento de los puntos nodales jurisprudenciales de conformidad con el problema jurídico planteado.

A través de la ubicación de las cuatro sentencias, hito de la línea jurisprudencial, es posible determinar que éstas responden, con mayor o menor énfasis, a la negativa de una política pública de primera infancia idónea y adecuada, y en consecuencia poco garante de los derechos humanos. El primer pronunciamiento donde la Corte Constitucional analiza esta materia es en la sentencia T- 466/16.

Es por ello que se considera la Sentencia fundadora de la línea; sin embargo, el pronunciamiento que contiene los criterios vigentes y con mayor relevancia jurídica es la sentencia T-302/17, toda vez que esta providencia contiene mandatos estructurales que buscan superar un estado de cosas inconstitucionales en lo relacionado a la primera infancia. Por su parte, las Sentencias T-080/18 y T-359/18, son consolidadoras de la línea, pues estas no se apartan de la postura argumentativa establecida por este Tribunal en las sentencias de tutela de los años 2016 y 2017.

Consideraciones resolutivas.

De la presente línea jurisprudencial es posible determinar que:

- Los pronunciamientos que la conforman son relativamente recientes, ya que la Corte, hasta hace poco viene analizando el problema jurídico planteado. Es por ello que este estudio está sujeto a un crecimiento exponencial y significativo, máxime con la creación, por parte de la Sentencia T-302/17, de un mecanismo especial de seguimiento y evaluación de la política pública de primera infancia para la superación de un estado de cosas contrario al orden constitucional.

- El grado de goce efectivo de la política pública de primera infancia, a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional, ha sido poco significativo, al evidenciarse poco compromiso, administración e interés de las autoridades públicas locales, regionales y nacionales. La falta de planeación y ejecución en esta materia es indudable.

- La Corte Constitucional ha tenido un rol o papel protagónico en cada una de las sentencias que conforman la línea. Su faceta garantista permite que el juez constitucional implemente la voluntad legislativa y administrativa en casos concretos, en un claro ejercicio de colaboración armónica entre las ramas del poder público.

CONCLUSIONES

Del análisis de la política pública nacional de primera infancia se encuentra que la referida política no es efectiva en la garantía de los derechos de los niños y niñas, pues aún falta compromiso serio, administración e interés por parte de algunas autoridades, especialmente territoriales. Hay avances en cobertura, pero no en calidad y pertinencia. Además, debido a las limitaciones en materia de recursos financieros del Estado, la atención integral se orienta a niños y niñas pobres y vulnerables, situación que dificulta el avance hacia la universalización y progresividad de derechos de esta población. Tales circunstancias reflejan la brecha entre la teoría y la práctica de los derechos de la primera infancia, en donde existe una igualdad jurídica pero, en realidad, se presenta una desigualdad económica, pues una cosa es tener derechos y otra realizarlos.

La falta de efectividad de la política señalada también se evidencia en los casos de corrupción que se han presentado en el marco de su ejecución, la debilidad en la coordinación intersectorial, integración de programas e institucionalidad, especialmente a nivel territorial; por lo cual se requieren ajustes orientados a consolidar la política, de tal manera que les sean garantizados a los niños y niñas sus derechos, los cuales son el objeto de la política pública de primera infancia, para lo cual, además, se requiere de acciones articuladas e integrales, con el propósito de corregir inequidades.

REFERENCIAS

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración universal de los derechos humanos*. Recuperado de: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas (1959) *Declaración de los derechos del niño*. Recuperado de: <https://www.humanium.org/es/declaracion-1959/>

Asamblea General de las Naciones Unidas (1989) *Convención internacional sobre los derechos del niño y de la niña*. Recuperado de: https://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_convencion_espanol.pdf

Asamblea Nacional Constituyente (20 de julio de 1991) *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional 116.

Cecchini, S. (2017) *Sistemas de protección en América Latina: realizar derechos y promover inclusión*. En Durán, E. & Torrado, M (Editores). *Políticas de infancia y adolescencia ¿camino a la equidad?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Congreso de Colombia (23 de diciembre de 1993) *Ley 100 de 1993*. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 41.148.

Congreso de Colombia (8 de febrero de 1994) *Ley 115 de 1994*. Por la cual se expide la ley general de educación. Diario Oficial 41.214.

Congreso de Colombia (8 de noviembre de 2006) *Ley 1098 de 2006*. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial 46.446.

Congreso de Colombia (27 de diciembre de 2007) *Ley 1176 de 2007*. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 46.854.

Congreso de Colombia (2 de agosto de 2016) *Ley 1804 de 2016*. Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial 49.953.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2007) *Documento CONPES 109*. Bogotá.

Corte Constitucional de Colombia (30 de agosto de 2016) *Sentencia T-466 de 2016*. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Corte Constitucional de Colombia (8 de mayo de 2017) *Sentencia T-302 de 2017*. M.P. Aquiles Arrieta.

Corte Constitucional de Colombia (2 de marzo de 2018) *Sentencia T-080 de 2018*. M.P. Carlos Bernal.

Corte Constitucional de Colombia (31 de agosto de 2018) *Sentencia T-359 de 2018*. M.P. Diana Fajardo Rivera.

Durán, E. (2017). *Derechos del niño y políticas públicas: del dicho al hecho hay un buen trecho*. En Durán, E. & Torrado, M (Editores), *Políticas de infancia y adolescencia ¿camino a la equidad?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Galvis, L. (2006) *Las niñas, los niños y los adolescentes, Titulares activos de derechos*. Bogotá: Ediciones Aurora.

López, D. (2009) *El Derecho de los Jueces*. Bogotá: Legis. <https://doi.org/10.3828/comma.2009.1.13>

Organización de los Estados Americanos (1969) *Convención Americana de Derechos Humanos*. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm