

TESIS DE MAESTRÍA

LA PRIMERA INFANCIA VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO Y SU  
DERECHO A LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA (2002-2018)

**Presentado por:**

Johanna Alexandra Hernández Cortés

**Dirigido por:**

Dr. Marcelo Krikorian

Maestría en Derechos Humanos  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad Nacional de La Plata  
Septiembre de 2019

Agradecimientos:

*A mi familia por darme alas para volar y no parar.*

*A mi tío por ser cómplice de sueños y aventuras, por la confianza y el amor.*

*A Él, a mi colega. Gracias por compartir esperanza y utopías, gracias por la incondicionalidad, gracias por haber sido parte de esta historia.*

*Al profe Marcelo por su acompañamiento y dedicación, por su guía permanente.*

*A los niños y niñas víctimas del conflicto armado con los que compartí en la Estrategia Atrapasueños, gracias por seguir creyendo, por seguir sonriendo, gracias por ser esperanza y amor. Gracias por abrir el corazón para la paz, el perdón y la reconciliación.*

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	4
JUSTIFICACIÓN .....	6
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA .....	8
OBJETIVOS .....	12
ESTADO DEL ARTE.....	13
MARCO TEÓRICO .....	21
<i>Derecho a la educación de la primera infancia</i> .....	21
<i>Primera infancia víctima del conflicto armado en Colombia</i> .....	24
<i>Política pública educativa</i> .....	28
METODOLOGÍA, MÉTODO Y HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN A UTILIZAR.....	30
CAPÍTULO PRIMERO: RECONOCIENDO A LA PRIMERA INFANCIA COMO VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO .....	33
Marco jurídico colombiano para la protección de la niñez en el conflicto armado .....	37
Situación de la primera infancia en conflicto armado.....	42
Derechos humanos de los niñas y niños en medio del conflicto armado colombiano en los últimos 15 años.....	43
¿Y el derecho a la educación? .....	56
CAPITULO SEGUNDO: EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO .....	61
La educación inicial: una deuda heredada.....	61
Desafíos, retos y logros en el siglo XXI .....	66
El derecho a la educación en medio de la guerra .....	67
CAPÍTULO TERCERO: LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA DENTRO DE LA AGENDA PÚBLICA .....	79
Tiempos de cambio: Reconocimiento del conflicto armado interno y las víctimas .....	84
CAPITULO CUARTO: EL SOSTENIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL DENTRO DE LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA .....	96
Financiación y recursos .....	96
Desarrollo de las políticas públicas de atención a la primera infancia: cobertura a las víctimas del conflicto armado .....	104
CAPITULO QUINTO: DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL AL ESTABLECIMIENTO DE LA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PRIMERA INFANCIA.....	112
Los aportes de la movilización social en el establecimiento de las políticas públicas.....	119
REFERENCIAS.....	141

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación aborda la historia reciente de Colombia en relación a políticas públicas de protección de los derechos de la niñez con motivo del conflicto armado interno que afectó a esta nación. Es preciso recordar que lo que empezó como una lucha bipartidista finalizando el siglo XIX entre los partidos tradicionales colombianos (Conservador – Liberal), provocó la agudización de la violencia entre la población durante la década de 1940 debido a las rivalidades políticas e ideológicas<sup>1</sup> establecidas en la época. En medio de esto, se fueron conformando los primeros grupos guerrilleros, generándose el levantamiento en armas de sectores de campesinos reclamando una reforma agraria durante la década de los años 50's.

Sin embargo, a partir de allí, el panorama social y económico se fue transformando, incluyéndose nuevos actores al conflicto como grupos paramilitares y también la consolidación de nuevas guerrillas, agravándose a su vez los hechos violentos. Se sumaron además diferentes acciones criminales contra la población civil tales como masacres, desapariciones, torturas, desplazamiento o secuestros. Por otro lado, el surgimiento del narcotráfico fortaleció el terrorismo lo cual cambió la dinámica social del país y se intensificaron los crímenes de Estado, muchos de ellos en complicidad con grupos armados ilegales.

En medio de esta difícil situación, la infancia (especialmente durante los primeros años de vida) puede ser una de las poblaciones mayormente vulneradas frente a la estructuración de su proyecto de vida en medio del conflicto armado. En ese sentido, para los fines del presente trabajo y reconociendo el compromiso que deben tener los Estados para dar garantía y protección a los niños y las niñas, se procura realizar un análisis sobre el grado de cumplimiento del derecho fundamental a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado colombiano, específicamente en este tramo de la historia reciente, durante los mandatos de los ex presidentes Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos Calderón (2002-2010 y 2010 2018 respectivamente).

La atención a la primera infancia en Colombia durante los primeros años del siglo XXI ha tenido transformaciones, en especial en el ámbito educativo. Ello indudablemente trae aparejadas dificultades, avances y desafíos con miras a la adopción de políticas orientadas a la

---

<sup>1</sup> En esta década suceden una serie de situaciones que trajeron consigo diferentes confrontaciones a nivel nacional, como, por ejemplo, el asesinato en 1948 del líder Jorge Eliecer Gaitán (candidato presidencial por el partido liberal quien tenía un fuerte apoyo popular) y que desencadenó fuertes levantamientos, estableciéndose a partir de esa fecha la conocida *época de la violencia*. Para mayor abordaje a la historia colombiana, se sugieren revisar los siguientes libros: *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*, de Daniel Pécaut; *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia, 1875-1994*, de Marco Palacios; *Informe: ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*, del Centro de Memoria Histórica; *Trochas y Fusiles*, de Alfredo Molano; *De la Habana a la Paz*, de William Ospina.

protección del derecho a la educación de niños y niñas víctimas del conflicto armado menores de cinco años.

La investigación ha sido dividida en cinco capítulos: el primero correspondiente a la visibilización de la primera infancia como víctima del conflicto armado colombiano; el segundo aborda el derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado en Colombia; el tercero señala la consolidación de políticas públicas para la primera infancia durante los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos; el cuarto capítulo describe la financiación, recursos y balance de los programas de atención a la primera infancia en temas de educación inicial entre los años 2002 y 2018; mientras que el quinto y último alude a la importancia y determinación de la movilización social en relación a la política pública para la primera infancia en Colombia.

El derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado será enmarcado por la normativa colombiana desde una perspectiva de *atención integral*, la cual se encuentra estipulada en la agenda pública nacional desde hace aproximadamente 13 años sin contarse todavía con resultados claros en relación a la atención diferencial de aquellos niños y niñas que han sido víctima del conflicto armado colombiano.

## JUSTIFICACIÓN

El conflicto armado interno que ha padecido Colombia durante los últimos 60 años ha involucrado distintos actores, siendo necesario prestar atención a poblaciones posibles víctimas directas y cuyos derechos humanos hubieran sido vulnerados en el marco de la guerra.

Por ello y con motivo de esta investigación, es importante conocer en ese contexto de violencia situaciones que pueden haber impedido el goce efectivo de los derechos de los niños y las niñas, como colectivos con mayor grado de afectaciones sociales, económicas y culturales.

En el plano internacional, la protección de los derechos de las niñas y los niños ha sido un compromiso que los distintos Estados han decidido asumir y ubicar como uno de los principales retos en sus diferentes agendas políticas. Recordemos que a través de distintos instrumentos de protección internacional de los derechos humanos tales como la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) -y sus protocolos facultativos-, así como en el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil (1999), se ha reconocido la importancia de mantener la integridad de esta población, intentando consolidar caminos que garanticen su pleno desarrollo y proyectos de vida con oportunidades.

Colombia es un Estado comprometido internacionalmente con la protección de los niños y las niñas, a través de la firma y ratificación de Pactos y Convenios Internacionales de Derechos Humanos. El punto en cuestión es si la realidad se condice con tales compromisos asumidos en atención a la grave situación que afectó a esta población debido a las dinámicas de violencia ocurridas y el posible impacto en términos de desamparo en la niñez colombiana durante décadas, pensando asimismo en la inclusión de la primera infancia en la agenda pública del país y en que indudablemente resultaron víctimas del conflicto armado.

En este contexto, uno de los derechos más difíciles de garantizar a los niños y las niñas entre 0 y 5 años, es el derecho a la educación. Asegurar a la población que ha pasado por situaciones de violencia y vulnerabilidad una educación de calidad, inclusiva y accesible desde sus primeros años de vida, genera mejores condiciones y opciones para poder desarrollar sus proyectos de vida. No obstante, esto requiere el compromiso y la responsabilidad de propiciar entornos para que los niños y las niñas puedan ejercer sus derechos alejados de cualquier acto que lo impida.

El derecho a la educación de la primera infancia está relacionado con la obligación de los Estados de poner en práctica estrategias gubernamentales orientadas a proteger de manera integral los derechos de los niños y las niñas. Aquí es importante “comprender que la

realización del derecho a la educación está muchas veces condicionada por la pobreza de las familias, la disparidad entre los sexos, el lugar de domicilio, el idioma, la pertenencia étnica y la discapacidad, entre otros”. (Muñoz, 2012, p. 12). Ello implica que se reconozca y ponga en práctica el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, previniendo factores de riesgo, transformando situaciones de desigualdad y promoviendo la inclusión de sectores que históricamente han sido vulnerados.

En el caso colombiano, la primera infancia ha sido una población que sufrió las consecuencias directas de la violencia, tornándose por consiguiente necesaria la implementación de políticas públicas enfocadas a la protección de sus derechos, en que la educación inicial debe ser vista como la primera apuesta en la construcción de una sociedad incluyente, respetuosa de los derechos humanos y con miras a lograr un desarrollo pleno para todas las personas. En esto los niños y niñas que han sido víctimas del conflicto deben contar con las garantías necesarias para acceder a una educación que tenga en cuenta sus necesidades y realidades. Las obligaciones estatales relacionadas con *asequibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad* del derecho a la educación, son fundamentales para alcanzar su cumplimiento.

Por ello resulta valioso aportar un análisis en perspectiva de derechos humanos sobre la situación de la primera infancia colombiana víctima del conflicto armado, ante la obligación de garantizar su derecho a la educación, específicamente en relación a políticas públicas educativas. De esta manera, indagando lo ocurrido en los años de gobierno 2002/2010 y 2010/2018 –periodos presidenciales de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos- se procurará un análisis crítico de la temática.

## PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para comprender la situación social, política y económica colombiana, es necesario tener presente que este país latinoamericano ha convivido por más de sesenta años con un conflicto armado interno<sup>2</sup>, que -como se mencionó anteriormente- se remonta a unos levantamientos campesinos en busca de mejores condiciones agrarias durante la década de los años 50 del siglo pasado y que con el tiempo se fue transformando, incluyendo a otros actores y otros tipos de intereses, que fueron trayendo consigo acciones violentas por la disputa del poder, así como distintas violaciones a derechos humanos de la población civil.

Si bien las causas y consecuencias de dicho conflicto hasta la fecha son diversas, se puede mencionar, por ejemplo, cómo dentro de los sucesos de la historia reciente, el *narcotráfico* durante las décadas de los 80 y 90 del siglo XX fue un factor que detonó en el país una fuerte ola de violencia y terrorismo, creando una lucha interna entre los distintos carteles de la droga, generando el establecimiento y legitimación de una cultura ilegal y de características mafiosas entre la sociedad colombiana, siendo este uno de los desafíos que debían superarse.

Lo anterior se ha visto acompañado de elevados *índices de pobreza y desigualdad* que -si bien se han ido superando durante los últimos quince años, pasando de un porcentaje de personas clasificadas como pobres de 49.7% en el 2002 al 26.9% en el 2017% sobre la población total<sup>3</sup>- sigue siendo la pobreza una de las mayores dificultades que el país afronta (DANE, 2018). La pobreza excluye, segrega y engendra *violencia*, que se percibe en las distintas regiones del país. Estas combinaciones de factores conllevan a un *desplazamiento forzado* que sigue siendo habitual: millones de colombianos y colombianas abandonando sus lugares de origen, presentándose así una continua y sistemática *vulneración de sus derechos humanos*, perpetrada por grupos armados ilegales y también oficiales o con protección oficial.

---

<sup>2</sup> Vale aquí aclarar que debido a las negociaciones llevadas a cabo durante casi 4 años entre el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y la guerrilla de las FARC-EP, se logró consolidar y ratificar la firma de los acuerdos de paz con este grupo armado. Esto sin lugar a dudas contribuye a procesos de cambio y transformación de la sociedad colombiana. Sin embargo, a pesar de este indudable logro, aún el conflicto armado colombiano debido a sus características sociales, políticas y económicas continúa haciéndose presente en las regiones del país, sobre todo si se tiene en cuenta que no todos los integrantes de guerrilla de las FARC-EP aceptaron los procesos de desmovilización, dejando como resultado la presencia de disidencias que mantienen enfrentamientos y hostilidades. De esta manera, sigue la tarea para el gobierno nacional, de atender las situaciones que todavía a diario se presentan con este y otros grupos guerrilleros como el ELN (Ejército de Liberación Nacional) o el EPL (Ejército Popular de Liberación), las acciones de grupos paramilitares que siguen asechando e intimidando a la población y a líderes sociales, las irregularidades que las fuerzas militares siguen presentando al ser cómplices o actores directos en violaciones a los derechos humanos de la población civil, del mismo modo el tema del narcotráfico que ha afectado social y económicamente a la población colombiana, así como los altos índices de pobreza y violencia por los que atraviesa el país.

<sup>3</sup> Para consultar con más detalles ver el informe de Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf)



De este modo, se vive una *naturalización* en el inconsciente colectivo de la sociedad colombiana frente a las acciones propias del conflicto armado. No obstante, millones de personas mantienen abiertas heridas físicas, psicológicas y emocionales difíciles de borrar. Ningún sector se encuentra exento de los horrores de la guerra: el urbano y el rural (siendo este último, claramente, donde más fuerte se ha sentido el impacto del conflicto).

Es así que en medio de ese desalentador escenario colombiano, según datos oficiales de la Red Nacional de Información y la Unidad Para las Víctimas, el 01 de junio de 2018 existían un total de 437.413 víctimas entre los 0 y 5 años, cifra que no pasa desapercibida si se tiene en cuenta que -también en 2018- el registro total de víctimas llega a 8.666.577<sup>4</sup>. Estos datos evidencian la situación de vulnerabilidad que debió enfrentar la infancia de este país y la poca protección con que se cuenta para el ejercicio de sus derechos. Los números -además de ser alarmantes- interpelan al Estado colombiano sobre cómo procedió, qué estrategias adoptó, qué políticas implementó hacia su población, muy especialmente para que los niños y las niñas menores de 5 años víctimas del conflicto armado, efectivamente disfruten sus derechos.

La investigación que da origen a esta tesis, se ubica -como antes fue indicado- en los gobiernos presidenciales transcurridos entre los años 2002 y 2018, que corresponden a Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) y los mandatos de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014 y 2014- 2018). Estos períodos son relevantes a los fines de ser estudiados: por un lado debido a que en materia de políticas públicas para la primera infancia, durante esos años se desarrollaron una serie acciones en principio orientadas a dar garantía a los derechos de los niños y las niñas menores de seis años; y por otro lado -también- es una etapa crucial de la historia colombiana, ya que por ejemplo, a nivel oficial durante la presidencia de Álvaro Uribe se adoptaron decisiones consistentes en -prima facie- negar la existencia de un conflicto armado interno en el país, lo que puede haber contribuido a invisibilizar a las víctimas<sup>5</sup>; mientras que en el periodo presidencial liderado por Juan Manuel Santos, comienzan a desplegarse acciones que tienen como objetivo la alcanzar la *paz* a través del inicio los Diálogos

---

<sup>4</sup> Datos oficiales al 01 de junio de 2018 según la Red Nacional de Información- Registro Único de Víctimas. Información disponible para consultar más detalles en: <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

<sup>5</sup> Por mucho tiempo, durante el gobierno de Álvaro Uribe, se expresó abiertamente que en Colombia no había conflicto armado, sino una “amenaza terrorista”, refiriéndose a la situación que se vivía con la guerrilla de las FARC, la cual fue su principal bandera política durante sus mandatos. Para mayor información: <http://www.semana.com/portada/articulo/si-guerra-senor-presidente/70763-3>. Este periodo presidencial, también ha sido uno de los momentos más controversiales de la historia reciente del país, pues se presentaron diferentes denuncias de violaciones sistemáticas a los derechos humanos que contradecían el discurso del ex presidente Uribe, en donde no sólo se involucraban actores de las guerrillas, sino a las Fuerzas Militares y grupos paramilitares. Adicional a eso, en el país se vivía una tragedia humanitaria producto de los niveles de pobreza que cubrían a casi la mitad de la población, así como el continuo desplazamiento forzado que estaba ocurriendo en diferentes partes del país.

con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC)<sup>6</sup> que se concretarían en el año 2016 con una serie de acuerdos para poner fin al conflicto armado con ese grupo guerrillero. El Estado entonces reconoció el conflicto y comenzaron a realizarse actividades que incluían a las víctimas en la agenda pública.

Es decir, la lectura que se haga a las políticas públicas dirigidas a la primera infancia no podría hacerse disociada del contexto sociopolítico que Colombia vivió durante estos gobiernos, con intereses de toda índole que han sido trascendentales para la vida de los colombianos y las colombianas. Por esta razón, la pregunta eje para esta investigación es:

*¿De qué manera las políticas públicas establecidas durante los años 2002 a 2018 dieron cumplimiento al derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado?*

Para lograr dar respuesta a esta pregunta, también es necesario tener en cuenta las siguientes preguntas transversales:

*¿Cómo la sociedad civil y las distintas organizaciones defensoras de derechos humanos lograron que la primera infancia sea considerada una población a tener en cuenta en las políticas públicas colombianas en el siglo XXI?*

*¿En qué medida el conflicto armado fue considerado una afectación para el goce efectivo del derecho a la educación de la primera infancia colombiana por parte de los gobiernos de turno?*

*¿Cuáles han sido las medidas concretas adoptadas para realizar el derecho a la educación de la primera infancia en Colombia, tomando como base las plataformas electorales de los años 2002, 2006, 2010 y 2014?*

En esta investigación se entiende que el derecho a la educación es:

---

<sup>6</sup> La llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia durante el periodo 2010/2014, extendido a un segundo mandato con motivo de su reelección hasta el año 2018, ha sido una de las situaciones más polémicas en la historia reciente, esto debido a que en un primer momento Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos trabajaron codo a codo: recordemos que este último fue parte del gabinete ministerial del ex presidente Uribe, compartiendo y ejecutando algunas de las políticas instauradas en sus gobiernos. Sin embargo, después de la llegada de Santos a la presidencia, se hizo evidente una separación política entre ambos, siendo constantes las discusiones y diferencias, convirtiendo así al ex presidente Álvaro Uribe en uno de los líderes más influyentes de la oposición al presidente Santos. Una de las diferencias más visibles entre ambos gobernantes, es que mientras Álvaro Uribe utilizó la violencia para contraatacar a la guerrilla de las FARC-EP, Juan Manuel Santos en el año 2012 hizo acercamientos con la guerrilla de las FARC-EP para iniciar los Diálogos de Paz y poner así fin al conflicto armado que se vivía con esta guerrilla por más de cincuenta años. Este hecho generó una división entre los distintos sectores sociales y políticos del país, en especial por la tarea desarrollada para llevar a cabo los Diálogos de Paz, que culminaron con Acuerdos de Paz puestos en decisión de la nación colombiana a través del Plebiscito del 2 de Octubre de ese año y en donde fue necesario debido a los resultados que dieron ganador al NO, renegociar nuevamente con la guerrilla de las FARC-EP, modificando algunos de unos apartados de lo establecido en dichos documentos. Esto sin lugar a dudas, abre la posibilidad de construir otro tipo de sociedad, donde el Estado estaría en la obligación de dar cumplimiento a la protección, respeto y garantía sobre lo acordado, así como esta guerrilla debía asumir sus responsabilidades frente a la entrega de armas y vinculación a la vida civil incluyendo el regreso de niños y niñas combatientes, entre otras acciones propias de los acuerdos, asumiendo a su vez los procesos de justicia en determinados delitos. Para consultar más sobre los Acuerdos: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

“crucial para la garantía de otros derechos (como los derechos a la salud y a la participación ciudadana), así como para ayudar a las personas a salir de la pobreza y realizar su potencial, y combatir la inequidad dentro de y entre las comunidades y las naciones” (Muñoz, 2012, p. 04).

Es por eso que la consolidación de políticas públicas inclusivas, se convierte en uno de los principales retos que tiene el Estado colombiano para dar atención a las víctimas del conflicto armado. En esto la niñez debe ocupar un lugar central para poder consolidar los caminos que permitirán escenarios de reconciliación y construcción de paz; por tal razón, los niños y las niñas que han padecido por las distintas afectaciones propias de la guerra deben tener asegurado, a través de su derecho a la educación, la posibilidad de tener otras oportunidades que faciliten y fortalezcan sus proyectos de vida y les brinden entornos protectores, para evitar así la no repetición de los hechos.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

Analizar críticamente el derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado colombiano, en el marco de las políticas públicas desplegadas en ese país entre los años 2002 y 2018.

### **Objetivos Específicos**

- Determinar las principales violaciones a los derechos humanos a las que pudo haber sido expuesta la primera infancia colombiana en medio del conflicto armado, en especial a su derecho a la educación.
- Identificar las políticas públicas desarrolladas en materia de atención a la primera infancia víctima del conflicto armado en Colombia entre los años 2002 y 2018.
- Examinar las políticas públicas aplicadas en relación al derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado, teniendo en cuenta los diferentes instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano.

## ESTADO DEL ARTE

La situación política y social de Colombia durante mucho tiempo ha sido objeto de estudio, esto con el fin de entender la complejidad del conflicto armado, así como las diferentes secuelas físicas, psicológicas, económicas y sociales que durante más de cincuenta años de enfrentamientos violentos se han sembrado en la población civil y en la memoria colectiva del país. En este caso, la vulneración de los derechos de la niñez en medio de la guerra quizás se ha convertido en uno de los temas más abordados por los distintos académicos, intelectuales y organizaciones sociales y no gubernamentales que se encuentran interesados en la realidad que viven los niños y las niñas dentro del conflicto colombiano.

Para llevar adelante el presente trabajo de investigación, se recurrió a material de diferentes artículos jurídicos, científicos y académicos de distintas áreas del conocimiento, tales como las ciencias de la educación, la ciencia política, la psicología, la antropología, la economía. A efectos de llevar adelante la tarea, se analizaron dieciocho producciones académicas que de una manera u otra abordan el tema y son referencias investigativas indiscutidas. Este material fue dividido en tres categorías:

- a. El derecho a la educación de la infancia y adolescencia en el contexto del conflicto armado colombiano.
- b. El conflicto armado colombiano y sus marcas en la niñez.
- c. La política pública colombiana y la primera infancia.

### ***El derecho a la educación de la infancia y adolescencia en el contexto del conflicto armado colombiano.***

En Colombia, según las investigaciones de Gutiérrez, Quintero y Zuluaga (2011), Marcela Villegas (2011) y Edgar Arias (2010), durante los últimos años se han logrado notorios avances en punto a establecer que los niños y las niñas son sujetos de derecho, amparados no sólo por la Constitución Política de 1991 sino también por el derecho internacional de los derechos humanos. Por eso es importante promover procesos de educación en derechos humanos, especialmente en poblaciones que han sido víctimas del conflicto armado y se encuentran en edad escolar; es decir: trabajar con poblaciones a las que les fueron arrebatados sus derechos y a las que resulta necesario empoderar.

Por otro lado, los autores hacen aportes interesantes a la concepción de víctima que comúnmente trabaja en los sistemas educativos colombianos. Desafortunadamente, el conflicto armado colombiano genera tantos y diversos efectos entre la población, que algunos están más naturalizados que otros. Es así que, en algunos casos, si pensamos en víctimas, muchas veces a lo primero que remitimos es a la persona que ha sufrido un desplazamiento forzado. Sin embargo, esta es solamente una de las consecuencias del conflicto: también en aquella población de **niños y niñas que han sido víctimas pueden ocurrir prácticas que se relacionan con la violencia sexual y de género, con la discriminación, o que han sido testigos de homicidios, masacres, torturas, han quedado huérfanos**, entre muchas situaciones que hacen que un niño o una niña sea víctima de la violación a sus derechos en medio de un conflicto armado. Las políticas educativas deben considerar las situaciones antes mencionadas con enfoque de derechos. Los autores en los tres textos muestran la existencia de una brecha entre lo escrito en las normas, la realidad social y el quehacer pedagógico de los/as docentes.

Si se pensarán desde la perspectiva de derechos de la primera infancia, las políticas educativas para esta población no solamente debieran estar orientadas al acceso a una institución educativa; también necesitan una estructura pedagógica que fomente la educación en valores que permita el desarrollo integral de niños y niñas que a su corta edad pueden traer consigo los efectos del conflicto (desplazamiento forzado, pobreza, orfandad, mutilaciones, etc.), todo ello en razón de ser una población que ha estado directamente involucrada en la guerra o les ha tocado ser testigos de crímenes atroces que generan consecuencias físicas, psicológicas y emocionales.

De allí la significativa importancia de **incorporar la educación en derechos humanos en las políticas educativas**, para acompañar los procesos educativos de poblaciones vulneradas que necesitan un acompañamiento pedagógico y social en su formación. Con las investigaciones queda claro que el derecho a la educación de niñas y niños víctimas del conflicto armado debe entenderse en primera instancia en la perspectiva general, universal, para todos y todas; y en segunda instancia debe comprenderse la especificidad y las necesidades particulares de esta población que, por ser víctimas del conflicto armado, están necesitadas de una atención que logre favorecer su desarrollo integral.

*El conflicto armado colombiano y sus marcas en la niñez*

Al indagar sobre la niñez en medio de la violencia y el conflicto armado colombiano, encontramos un amplio número de trabajos de investigación. Sin embargo, muy pocos de ellos estaban dirigidos específicamente a la primera infancia. En esto caben reconocerse los aportes hechos sobre los efectos psicosociales sufridos por los niños y las niñas víctimas de la guerra, el reclutamiento forzado de menores de edad por parte de los distintos grupos armados ilegales y el maltrato físico y sexual al que han sido expuestos/as en medio del conflicto.

Andrade, Angarita, Perico, y Zuluaga (2011) señalan que los niños y las niñas que experimentaron los flagelos de la guerra, llevan consigo una carga psicosocial que deriva en alteraciones sobre su vida social, emocional, psicológica e incluso en sus posibilidades de desarrollo cognitivo. Por su parte, Andrea Garzón (2010), muestra un panorama con diferentes grupos armados ilegales (guerrillas y grupos paramilitares) que conocen la realidad de la niñez, aprovechándose de la desprotección a que están expuestas, en donde es común que utilicen todo tipo de influencias e incentivos para que niños y niñas sean parte de ellos. Esto puede darse, por ejemplo, asumiendo involuntariamente diferentes roles: mensajeros, espías, esclavos sexuales, sirvientes, ayudantes, entre otros. Los niños y niñas son parte de un conflicto armado y por tanto sus derechos se verán afectados al tener la obligación de realizar actividades con efectos dañosos en los planos psicológico, motriz y psicosocial, que podrían evitarse si hay una efectiva protección a esta población, en especial desde sus primeros años de vida.

Lo anterior es complementado por Torrado, Serrato, Guaqueta y Virguez (2004) quienes hacen un balance sobre la prevención del reclutamiento y la atención de niños, niñas y jóvenes vinculados al conflicto armado colombiano. Aquí las autoras mencionan cómo los niños, niñas y jóvenes que han sido parte de grupos armados y a su corta edad ya han sido combatientes, necesitan una atención que debe materializarse a través de una política pública diseñada e implementada por el Estado; y que, si bien se han ejecutado varios programas para atenderles, muchas de estas propuestas tienen su origen en ONG's que trabajan sobre la problemática, habiendo el Estado asumido una pequeña parte de esta responsabilidad. A ello se le suma lo propuesto por María Cifuentes (2015) quien expresa que una de las principales situaciones por las que deben enfrentarse los niños, las niñas y los jóvenes ex combatientes de grupos armados ilegales es la satanización de las historias vivenciadas, utilizados de manera sutil por la historia dominante, relatada por terceros que naturalizan y perpetúan situaciones dolorosas, mientras las niñas y niños continúan siendo sujetos de estigmatización y exclusión, imponiéndoseles modelos de vida ajenos.

Ana Milena Montoya (2008) -al igual que las dos autoras anteriores- expone la necesidad de otorgar a las personas menores víctimas del reclutamiento y la vinculación a grupos armados ilegales, más ventajas y garantías jurídicas para el restablecimiento de sus derechos prevalentes y preferentes, tales como: seguridad personal, económica, alimentaria, educativa, entre otras, sin dejar de tomar en cuenta la condición del ser niño/a o joven en el interior de la guerra. Para ello, es necesario un tratamiento especial y preferencial que contribuya a encontrarles un lugar en la sociedad, sin que se genere inestabilidad en el proceso de reconstrucción social, por el carácter cíclico que puedan tener los factores de riesgo que propiciaron su reclutamiento tales como la pobreza, la inseguridad social, el temor, las promesas engañosas, la violencia intrafamiliar.

Estas tres investigaciones adquieren significativa relevancia si se piensa que una buena parte de esos/as jóvenes integrantes de grupos armados ilegales, pasaron sus primeros años de vida en contextos vulnerables, siendo víctimas de la guerra desde muy niños/as, lo cual evidenciaría la necesidad del establecimiento de una normativa y una política efectiva de protección en contextos donde el conflicto armado sigue acechando.

Asimismo, Murillo, Gómez y Quiroz (2011) reflexionan sobre la prevención contra la violencia en la primera infancia y la función que tienen las políticas públicas a fin de reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos, teniendo en cuenta la articulación idónea entre las instituciones que permitan proteger a la niñez de cualquier acto de violencia

De esta forma, se hace fundamental conocer las percepciones sobre la primera infancia, en especial sobre la realidad que viven, las situaciones que les agreden y los mecanismos para defender sus derechos. Para Montoya y Gutiérrez (2011) la vulnerabilidad de la primera infancia en Colombia es alarmante, lo que acentúa las pocas posibilidades existentes para que niños y niñas tengan un desarrollo integral. Las políticas de infancia según estas autoras contribuirían al desarrollo de toda la población, para lo cual es necesario diseñar y llevar a cabo programas no solo para los niños, niñas y las comunidades, sino programas más amplios en donde se vinculen los niños, niñas, padres y madres de familia, personas cuidadoras y comunidades.

### ***La política pública colombiana y la primera infancia***

Al momento de indagar sobre los trabajos realizados sobre el tema, encontramos la esclarecedora investigación de Abello y Acosta (2006) quienes manifiestan que las políticas



para la primera infancia deben incorporar como eje la protección y desarrollo de la niñez, la garantía y la promoción de sus derechos: desde la creación de ambientes adecuados para su sano desarrollo físico y psicosocial, siendo indispensables la valoración y el rol de las familias, hasta la comunidad mediante los sectores diversos de la sociedad civil, y también las responsabilidades del Estado en sus diferentes niveles. Ello se vio plasmado de manera concreta, en el documento sobre la política pública nacional denominado: *Colombia por la Primera Infancia 2007*<sup>7</sup>, que constituye la primera política pública nacional cuyo eje es la primera infancia en el país. El objetivo principal de esta política pública fue garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años, incluyendo a madres gestantes y lactantes, brindando garantía en diferentes escenarios como el familiar, comunitario e institucional, promoviendo un desarrollo y protección integral a esta población en el país.

Julia Simarra (2010) resalta en su investigación que *Colombia por la Primera Infancia*, permitió la participación de diferentes organismos -nacionales e internacionales, sociedad civil y miembros del Estado-. Sin embargo, a pesar de este diálogo logrado en la formulación, para 2010 la implementación de la misma no había significado intervenciones nuevas y/o novedosas, siendo incipientes las fases de evaluación y análisis. Adriana Leiva (2011) agrega en su investigación que esta política pública logró responder a la necesidad de atender a los niños y niñas menores de 6 años para garantizar su desarrollo humano, pero la forma en que se iba ejecutando ponía de manifiesto la falta de diseño de estrategias que en la práctica se distanciaban de los objetivos reales de la política, para una atención integral que promoviera la igualdad y la justicia social en este sector de la población.

Elizabeth Guío (2009) es enfática al determinar que para evaluar la acción pública sobre la primera infancia se deben analizar diversos documentos de distintas entidades gubernamentales, como por ejemplo: Ministerio de Educación Nacional –MEN-, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-<sup>8</sup>, Planes de Desarrollo Distrital y Municipal, entre otros, lo que permitiría entender su se trata de una realidad prioritaria en la agenda nacional para garantizar la efectividad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, según la autora, el primer desafío aparece al momento de intentar examinar los documentos

---

<sup>7</sup> Para más información consultar Política Pública Nacional *Colombia por la Primera Infancia* (2007) Disponible en: [http://www.oei.es/quipu/colombia/politica\\_primer\\_infancia.pdf](http://www.oei.es/quipu/colombia/politica_primer_infancia.pdf)

<sup>8</sup> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, es la entidad del estado colombiano encargada de trabajar por la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia. El ICBF con sus distintos servicios brinda a la población en condiciones de amenaza o vulneración de sus derechos.

oficiales de las diferentes instituciones, pues no todas facilitan el acceso que daría soporte a la forma en que se avanza en la implementación de la política, aspecto éste bastante negativo al momento de hacer una evaluación del tema, si el propio Estado no da las garantías para examinar el camino que conduce a la meta de lograr condiciones más favorables para la población infantil.

Por otro lado, Jaime Vizcaíno (2013) aporta desde una visión económica el abordaje a las políticas de infancia en Colombia expresando que una política de infancia con perspectiva de derechos exige iniciativas que evidencien el reconocimiento del interés superior del niño y la niña, en donde el compromiso de la sociedad esté respaldado por el presupuesto público, que en palabras del autor no sólo se demuestra en el uso adecuado de los recursos para satisfacer estas necesidades, sino a la vez torna necesario un sistema tributario consustanciado con las necesidades de financiamiento del gasto público para lograr una efectiva realización de los derechos, cumpliendo de esta manera el gasto del Estado un rol redistributivo que compensa situaciones de injusticia y/o desigualdad a las que el sector público no puede permanecer indiferente.

En relación a este tema, Simarra y Madariaga (2011) señalan los esfuerzos que Colombia ha desplegado en la materia, aunque todavía limitados para seguir avanzando en la consolidación de una estructura social y política que permita ubicar en un lugar central a la atención integral de los niños y niñas de entre cero y seis años. Tomando la Estrategia “*de Cero a Siempre*” que formó parte del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Juan Manuel Santos durante 2010-2014<sup>9</sup>, aseguran que esta propuesta resulta insuficiente para atender a todos los niños y niñas, teniendo en cuenta que son más de dos millones las personas menores de 5 años en situación de vulnerabilidad y pobreza. Cardona y Cardona (2008) mencionan a la psicología como una disciplina fundamental para atender la primera infancia e incidir dentro de las políticas de atención a esta población. El texto señala que desde esa disciplina se puede ayudar a construir e incluir indicadores que midan el impacto real de las estrategias de intervención, en donde se tengan en cuenta las particularidades y subjetividades de los niños y las niñas, con indicadores que superen los simples registros de cobertura y gestión, que comúnmente son lo único al momento de analizar las políticas públicas destinadas a la infancia.

---

<sup>9</sup> Actualmente esta Estrategia se convirtió en Política Pública Nacional a partir de la Ley 1804 de agosto 02 de 2016.

Finalmente, María Camila Ospina (2013), demuestra cómo en los diferentes documentos referidos a niñez, infancia y juventud, es muy difícil encontrar alusiones directas a la situación de niños y niñas de la primera infancia con motivo de la guerra. La autora afirma que los niños y las niñas participan del conflicto armado desde muy pequeños/as, directa e indirectamente, asumiendo labores y responsabilidades que se van naturalizando como parte de su cotidianidad (actividades de mensajería, cocina, vigilancia, etc.). La propuesta de Ospina para combatir estas situaciones en donde se ven involucrados niños y niñas es crear estrategias de prevención dentro de las políticas públicas que promuevan escenarios distintos a aquellos que propician la vulnerabilidad, siendo necesarios la promoción de relaciones basadas en el afecto, el respeto, la aceptación del otro como legítimo, la comunicación; identificando aquellas habilidades y potencialidades individuales y colectivas que consoliden relaciones alternativas a la violencia. Este trabajo ayuda a comprobar que es necesario para el mundo académico tener en cuenta esta población como objeto de estudio y de intervención en especial en un país como Colombia.

### ***El aporte de la presente investigación***

Teniendo en cuenta el mapeo general de investigaciones expuestas anteriormente, es importante reconocer la existencia de una amplia producción académica e investigativa sobre las políticas públicas destinadas a la atención a la primera infancia, haciendo un llamado a la protección del derecho a la educación de esta población. No obstante, en esas investigaciones no se han tenido en cuenta las particularidades de los niños y las niñas que han sido víctimas del conflicto armado y las necesidades específicas que deben ser atendidas desde el ámbito de las políticas públicas.

Para el cumplimiento del derecho a la educación de la primera infancia, es necesario visibilizar que dentro de esta población hay un grupo heterogéneo, en donde si bien comparten particularidades propias del ciclo de vida en el que se encuentran, vinculadas a su salud, procesos de crianza, desarrollo físico y cognitivo, existen situaciones propias de los contextos donde estos niños y niñas se relacionan, especialmente allí donde la violencia se ha hecho presente.

Por tal motivo, identificar cómo la primera infancia por mucho tiempo fue invisibilizada en su condición de víctima del conflicto armado, permitirá a esta investigación aportar desde el análisis de las políticas públicas educativas y planes de gobierno en general establecidos entre 2002 y 2018, describir situaciones de desprotección de esta población por parte del Estado, sin que las familias de muchos niños y niñas no recibieran orientaciones claras para el

cumplimiento efectivo del derecho a la educación inicial en su carácter de víctimas, evidenciándose así una lucha social y administrativa que desde distintos sectores se llevó a cabo para lograr que la primera infancia no solamente fuera incluida como sujeto de atención en la agenda pública del Estado si no que -después de ello- se continuara con el arduo trabajo para que fuera reconocida como parte de los millones de víctimas del conflicto armado, tornándose necesario el establecimiento de una serie de políticas que garanticen el goce y reparación de sus derechos, particularmente de la educación.

## MARCO TEÓRICO

### *Derecho a la educación de la primera infancia*

Para tratar el concepto de derecho a la educación de la primera infancia, es necesario primeramente señalar que la *educación* según Durkheim (1975) tiene por misión desarrollar en las personas educandas los estados físicos intelectuales y mentales exigidos por la sociedad política y el medio social al que está destinado, siendo el fin de la educación formar seres sociales en cada uno de nosotros, proceso que se consigue a través de una socialización metódica de las jóvenes generaciones. Es así que la educación de la primera infancia en estos tiempos es el resultado de luchas sociales y políticas que buscaron incluir a esta población dentro de los procesos educativos que se llevan adelante. Se busca así que las personas de las diferentes sociedades desde muy temprana edad puedan participar en procesos sustentables y armónicos acordes a los postulados distintivos de los derechos humanos, consiguiéndose visualizar a niños y niñas como sujetos activos y participantes dentro de las sociedades, en la condición de portadores y portadoras de derechos.

Nuevamente, para Durkheim (1975) la educación es un proceso de socialización de los individuos, y es en el marco de ese proceso donde se adquieren conocimientos, se transmiten tradiciones culturales y sociales y se adquieren habilidades, siendo necesario garantizar que todas las personas sin importar su edad, puedan acceder a procesos de enseñanza y espacios educativos en donde desarrollen adecuadamente sus capacidades cognitivas, físicas y sociales. Frente a esto, el dar garantía implica una responsabilidad Estatal, en que, al considerarse la educación como un derecho, favorece la exigibilidad a los Estados para que cumpla con las obligaciones asumidas.

En el plano del derecho internacional de los derechos humanos, históricamente se ha trabajado para incluir la educación como un derecho humano: en la Declaración Universal De Derechos Humanos de 1948 (Artículo 26), así como en diferentes instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos como por ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (Artículo 13), la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Artículo 28), la Convención Americana de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" de 1988 (Artículo 13), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (Artículo 10), la

Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006 (Artículo 24), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial de 1965 (Artículo 5), entre otros. Asimismo, se encuentra contemplado dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016-2030 (Objetivo 4.).

En relación al derecho a la educación de la primera infancia, empieza a adquirir importancia hacia las “décadas del sesenta y setenta del siglo XX. Estos servicios (en atención a primera infancia) comenzaron a tener mayor presencia, en el terreno normativo y en el terreno presupuestario en muchas de las políticas educativas estatales de los países iberoamericanos” (Ancheta, 2008, p. 4). Sin embargo, la educación para la primera infancia fue concebida inicialmente como un espacio pre educación primaria y no contó con políticas estatales que regularan la forma en que se debía orientar el tratamiento pedagógico en este nivel.

A los fines de esta investigación es pertinente señalar los lineamientos que ha utilizado el Comité de Derechos del Niño en la Observación N°7 *Realización de los derechos del niño en la primera infancia* (2006) sobre Educación en la Primera Infancia, al interpretar que este derecho comienza en el nacimiento de las personas y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible. Aquí se tiene en cuenta la Convención de Derechos del Niño (1989) en que la educación del niño y la niña deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño y la niña hasta el máximo de sus posibilidades; siendo los propósitos de esta educación, según la Observación General N°1 (2001) del antes referido Comité, habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo, lo cual se logra mediante modalidades que estén centradas los niños y las niñas, que sean favorables y reflejen los derechos y dignidad intrínseca ellos y ellas. Este nivel de educación iría hasta la edad que los Estados fijan como edad obligatoria a la inserción a la educación primaria, la cual dependiendo de la normativa nacional oscila entre los 5 hasta 8 años.

Lo anteriormente expresado significa que en esta etapa de la vida de las personas, son fundamentales las experiencias que estimulen su desarrollo a futuro, “el derecho a la educación inicial alude a la exposición del niño a oportunidades de aprendizaje temprano, que cada vez se extiende más hacia abajo en cuanto sube la edad del niño” (Torrado, Camargo, Pineda & Bejarano, 2009, p. 123) razón por la cual es necesario fomentar esos espacios donde niños y niñas adquieran habilidades y potencialidades que le van a servir en su vida como miembros de una comunidad.

La educación inicial debe ser vista como la primera apuesta a la construcción de una sociedad incluyente, promotora de los derechos humanos y con fuertes señales en aras de lograr un desarrollo social económico viable para todos y todas, que no debe pensarse como un acto separado de la educación preescolar o primaria, pues “la educación inicial es clave para promover actitudes y habilidades fundamentales como la confianza, la curiosidad, el disfrute, el autocontrol, el razonamiento, la comunicación, la convivencia y el desempeño en sociedad”. (Valverde, 2013, p. 78).

Por su parte, en la Declaración de Panamá (2000): *La educación inicial en el siglo XXI*, se define la educación inicial como el proceso social ininterrumpido que comienza desde el momento del nacimiento y hasta la educación primaria o básica (según los distintos significados dados en los países), en la cual quedan sentadas las bases para la formación de la personalidad, el aprendizaje, el desarrollo afectivo, la capacidad de diálogo y tolerancia en las relaciones interpersonales, así como el entendimiento entre pueblos y culturas. Como vemos, hay consenso internacional en aceptar y comprender que es desde el nacimiento donde se deben estar disponibles los mecanismos para que niños y niñas puedan participar en procesos de enseñanza y estimulación.

El derecho a la educación de la primera infancia ayuda a prevenir factores de riesgo, a nivelar situaciones de desigualdad y a promover la inclusión de sectores que no han recibido una atención a sus otros derechos. De allí la importancia del compromiso de los Estados para dar cumplimiento a los derechos de la primera infancia, que se propongan, pero sobre todo que se lleven a la práctica políticas públicas dirigidas a esta población, y en especial en el ámbito educativo.

La educación en su condición de derecho humano universal, según el Informe de la Relatora Especial Katarina Tomasevski (2004), exige a su vez la universalidad de las obligaciones gubernamentales de derechos humanos, teniendo en cuenta que la discriminación y las desigualdades aumentan y agravan de esta forma la pobreza, mostrando inevitablemente que no todos los niños y niñas gozan del derecho a la educación con estándares de universalidad. Es por ello que el derecho a una educación desde la primera infancia requiere una articulación con otros espacios, que haya un vínculo entre la salud, la vivienda, el trabajo, la paz, la libertad y todo aquello que implique la existencia de condiciones de vida dignas para que el desarrollo infantil se lleve adelante de manera integral.

### ***Primera infancia víctima del conflicto armado en Colombia***

El concepto de primera infancia se ha ido dando a través de una construcción histórica, que atraviesa distintos factores sociales, biológicos, culturales, económicos y hasta jurídicos. Pensamos que, a lo largo de la historia de la humanidad, el concepto de infancia se ha ido replanteando, adquiriendo diferentes sentidos y objetivos. Puerto (2002), describe cómo, por ejemplo, los niños y las niñas fueron considerados seres dependientes, indefensos e incapaces de poder decidir y realizar acciones por sí mismos/as; seres que necesitaban de alguien que los cuidara, que eran considerados una propiedad, una especie de objeto; las niñas y los niños fueron pensados como seres humanos inacabados, para luego caracterizarlos como seres bondadosos e inocentes. Sin embargo, solo hasta el siglo XX, gracias a los movimientos a favor de los derechos de la infancia, se llega a reconocer a los niños y las niñas como sujetos sociales y de derecho, que poseen por su misma condición humana las posibilidades de participar y decidir activamente.

Siendo de esta forma como lo plantea Ancheta (2008), la infancia es en sí un consenso colectivo que puede entenderse como una representación social que supone la imagen compartida que se tiene de ella bajo parámetros históricos, sociales y culturales concretos. La concepción de infancia ha tenido que ver con diversos aspectos como los modos de organización socioeconómica de las sociedades, las formas o pautas de crianza, los intereses sociopolíticos, el desarrollo de las teorías pedagógicas, así como con el reconocimiento de los derechos de la infancia y con el desarrollo de políticas sociales al respecto.

Es así que, que para los propósitos de esta investigación y prestando atención a todos los cambios anteriormente mencionados sobre la concepción de infancia, consideramos adecuado hacer mención a la Observación General N° 7 del Comité Derechos del Niño de la Naciones Unidas (2006) sobre la *Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. En esta se señala que las definiciones de primera infancia varían según las regiones y tradiciones locales, así como la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria. En consecuencia, el Comité propone como definición adecuada de la primera infancia, el período comprendido desde el nacimiento hasta los 8 años de edad; incluyendo de esta forma a todos/as los/as niños/as pequeños/as hasta la etapa de transición al proceso de escolarización. Aquí se reconoce que esta franja etaria corresponde con un período esencial para la realización de los derechos del niño, es decir se reconoce que se es sujeto de derecho desde el mismo momento



del nacimiento, donde los Estados deben garantizar las medidas posibles para satisfacer los derechos a esta población.

En este sentido, la definición que nos proporciona el Comité y así mismo la Convención de Derechos del Niño, reconoce al niño y a la niña como sujetos a los que le corresponden derechos inapelables, que deben ser resguardados por la familia, el Estado y la comunidad, superando el estatus inferior con el que se relacionaba, dejando de ser definidos a través de sus déficits. Aquí los niños y las niñas son seres integrales que tienen derechos en todas las áreas de su desarrollo. (Álvarez, 2011)

No obstante, para darle una interpretación más amplia al concepto de primera infancia con la que nos basamos en este trabajo, recurriremos también a lo elaborado por Isabel Ríos (2008) quien señala que los niños y las niñas en primera infancia son seres biológicos en intenso crecimiento; seres sociales y culturales por su origen que devienen individuales a partir de la apropiación activa de experiencias aportadas por su medio específico; seres efectivos y dependientes, con extraordinario potencial de desarrollo; y portadores de derechos para el alcance de una vida plena. De esta forma la primera infancia es el período evolutivo de la vida en el que los niños y las niñas experimentan cambios madurativos muy acelerados y procesos de interacción social muy significativos, así como también en este período, las niñas y los niños son especialmente frágiles, vulnerables y dependientes. Pero al mismo tiempo atraviesan una etapa en la que el potencial de crecimiento y desarrollo individual es muy importante (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina -SITEAL-, 2010).

De allí que la intervención del Estado sea fundamental para darle atención no sólo a esta población, sino a las familias, cuidadores/as o tutores/as que estén a cargo de ellos/as, garantizándoles un desarrollo y bienestar. Es una etapa crucial de crecimiento y desarrollo, porque las experiencias que se vivan allí pueden influir en todo el ciclo de vida de las personas. La primera infancia es muy importante ya que son los años en donde se preparan las bases para el aprendizaje y la participación permanentes (OMS & UNICEF, 2013). Ahora bien, es necesario pensar que la primera infancia no es un grupo homogéneo, esta población al igual que otras necesita mayor cuidado y protección específica cuando sus derechos están siendo vulnerados, en este caso encontramos por ejemplo niños y niñas que a sus primeros años de vida ya han estado en medio de la guerra, sufriendo los vejámenes que esta trae tanto para ellos y ellas, como para sus familia y comunidades.

Aquí cabe reiterar y reforzar la idea fuerza de esta investigación: abordar la primera infancia víctima de conflicto armado, en el contexto de un país como Colombia con más de 50 años de conflicto armado interno, con miles de víctimas.

“Este conflicto armado es un asunto que atraviesa todas las dinámicas y espacios de la vida social, económica, política, cultural y ambiental de una población tanto en lo colectivo como en lo individual, y su impacto no sólo está en la ruptura de los sistemas de producción, distribución cambio y consumo, sino también en el debilitamiento de las redes sociales” (Alvarado et al., 2012, p.34).

Por este motivo, aquí nos valemos del concepto de víctima dado en los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (1985), en donde se define como víctima a:

“las personas que individual o colectivamente, hayan sufrido daños, inclusive lesiones físicas o mentales, sufriendo emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de los derechos fundamentales ... en la expresión víctima se incluye, además, en su caso, a los familiares o personas a cargo que tenga relación inmediata con la víctima directa ...” (Parágrafos 1 y 2).

Concepto que es parcialmente utilizado en la Ley 975 de 2005<sup>10</sup>, donde se suscribe que una víctima es:

“la persona que individual o colectivamente haya sufrido daños directos tales como lesiones transitorias o permanentes que ocasionen algún tipo de discapacidad física, psíquica y/o sensorial (visual y/o auditiva), sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales. Los daños deberán ser consecuencia de acciones que hayan transgredido la legislación penal, realizadas por grupos armados organizados al margen de la ley.” (Artículo 5).

---

<sup>10</sup> Esta Ley es conocida como la Ley de Justicia y Paz, sancionada en el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez. Aquí se expedían las disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, intentando facilitar el proceso de desmovilización de diferentes grupos paramilitares en Colombia en ese momento histórico. Dicha Ley fue discutida y criticada por diferentes organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos, pues se consideraba laxa en relación a la aplicabilidad de la justicia y reparación de las víctimas. Otra de las críticas es que dentro de la caracterización de víctima solo se reconocían a quienes habían sido afectadas por hechos cometidos “por grupos armados organizados al margen de la ley”, dejando afuera aquellas que sufrieron violaciones por parte de grupos armados legales, como las fuerzas militares y organismos especiales del Estado Colombiano. Sin embargo, la tomamos como parte de la investigación, pues una parte de este nos contribuye a definir el concepto de víctima sobre el que gira este trabajo.

Lo anterior se complementa con otras normas como la Ley 1448 de 2011<sup>11</sup> en donde se reconoce como víctima a:

“aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.” (Artículo 3)

Sobre esto es importante entender que las víctimas son resultado de actos u omisiones que violan los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario, así como son personas que cumplen a su vez un papel activo como sujetos políticos y sociales en la exigencia de sus derechos, en la reconstrucción y reivindicación de la memoria histórica, en su recuperación emocional y en el fortalecimiento del tejido social (Corporación Avre, 2008). En ese sentido, se hace fundamental reconocer como, por ejemplo, los niños y las niñas también han vivido las consecuencias de la violación sistemática de derechos humanos en marco del conflicto armado colombiano. La infancia de ese país ha sido desplazada forzosamente, soportado el secuestro, asesinato o desaparición forzada de sus padres o madres, “han experimentado la crueldad del sufrimiento de la guerra contra los miembros de sus familias, han comenzado su vida con casi todos sus derechos vulnerados sin respuestas específicas y adecuadas a sus situaciones particulares y a su estatus como víctimas de crímenes de guerra” (Montoya, 2010, p.125).

Asimismo, si se ubica esto en el plano de la primera infancia, se hace necesario hacer un reconocimiento y visibilización como sujetos de derecho a esta población; puesto que son niños y niñas que a su corta edad ya han padecido afectaciones emocionales, físicas, morales y sociales relacionadas al conflicto armado, las cuales intervienen con el pleno desarrollo de sus proyectos de vida. A diferencia de otros rangos etarios, la primera infancia tiene unas

---

<sup>11</sup> Esta ley es conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sancionada durante el mandato de Juan Manuel Santos. Esta abre la definición de víctima a un marco de protección internacional de los derechos humanos, pues señala en sí misma al Derecho Internacional Humanitario como un principio rector de la condición de definición de víctima, así como los postulados del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, consiguiéndose así una visión más amplia de *victima* del conflicto armado, en donde a través de la interpretación de los distintos instrumentos de protección internacional de los DDHH, los victimarios no serían únicamente grupos armados ilegales, sino aquellos que con acción u omisión del Estado hayan podido participar en dichas violaciones. Entre las críticas a la definición de víctima esta que limita está a un tiempo y espacio determinado, pues solo se consideran a las personas que hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985. Sobre esta delimitación de tiempo, es importante aclarar que la Corte Constitucional Colombiana en la Sentencia C-250 de 2012, declaró exequible la fecha 1° de enero de 1985 para la reparación de víctimas, ya que según ésta cubre el momento de la historia reciente en el cual se reportan mayor número de violaciones a la normativa de protección de los derechos humanos y de derecho internacional humanitario.

particularidades propias en su sentir y comunicarse con el mundo, razón por la cual, al sumarse la condición de ser víctimas de un conflicto armado o de la guerra, se hace fundamental generar un compromiso social y político para brindar protección a sus derechos y el reconocimiento ante la ley para garantizar su exigencia.

### ***Política pública educativa***

Entendemos preciso definir el concepto de política pública educativa, de significativa relevancia para esta investigación, haciendo primero una conceptualización de lo que entendemos como *política pública*, para eso Carlos Vilas (2011) dice que estas:

“consisten en el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político, son las acciones de gobierno emprendidas en campos determinados de la gestión pública... [y que] responderían a demandas e inquietudes desde abajo, es decir desde la sociedad” (p. 74 y 75).

Sin embargo, para que esos conjuntos de acciones de gobierno sean ejecutadas y llevados a cabo, es necesario tener en cuenta la capacidad estatal, que según Maximiliano Rey (2014) no apunta sólo y simplemente a un resultado (políticas efectivamente implementadas), sino a la pericia para poner en juego diferentes herramientas y mecanismos políticos y administrativos, en torno de acciones concretas del Estado, es decir a las propias políticas públicas.

Por tanto, siguiendo los planteamientos de Carlos Vilas (2013) las políticas públicas serían el resultado del ejercicio de poder aplicado a áreas temáticas específicas y al tratamiento gubernamental de cuestiones o situaciones consideradas problemáticas. En este caso los Estados en su ejercicio de poder, planean, gestionan y desarrollan una cierta cantidad de acciones referidas diferentes áreas para dar atención a aspectos que se consideren claves y esenciales, para esta investigación se hacen fundamentales aquellas acciones concretas en el campo educativo. Sin embargo, es importante aclarar que se habla de políticas públicas si la materia en cuestión admite participación ciudadana amplia, y también en aquellas cuestiones donde tal participación será más restringida o incluso no será posible en absoluto (Canto, 2000).

Es así que -como lo enfatiza Medellín (2006)- las políticas públicas dan cuenta de una particular dinámica de exclusión o de esfuerzo de incorporación de los gobernantes con respecto a los

governados, siendo el dispositivo por el cual se pone en marcha y se imprime una determinada velocidad a la maquinaria gubernativa. Constituyen además el mecanismo por el cual los gobernantes logran imponer un rumbo definido a los Estados y a las sociedades que gobiernan.

Ahora bien, si conceptualizamos entonces lo que es la política pública educativa, es necesario aclarar que este concepto es mucho más amplio que el relacionado con las decisiones políticas entendidas como procesos legislativos; la política educativa debe concebirse también con el tipo de proyecto social, tradiciones sociales y culturales sobre los que se sustenta un Estado (Rivas, 2004). Esto nos ayuda a extender el concepto a algo que va más allá de un aparato legislativo e institucional: una estructura cultural y social de la cual los Estados no pueden desprenderse y a través la cual también deben fijarse objetivos y metas, en este caso en el sector educativo.

A las políticas públicas educativas se les atribuye un lugar central dentro de las actividades de los Estados, pues teniendo en cuenta la obtención de resultados a largo plazo hace que puedan dar legitimación a la gestión de los gobiernos. En el mejor de los casos, “los beneficios de una política educativa se ven algunos años después de transcurrido el mandato del gobierno que las generó” (Costa, S.F, p.34), haciendo que el trabajo de la planeación, ejecución y evaluación de dichas políticas sea fundamental para el alcance positivo de efectos educativos en las sociedades, que en muchos casos no se da de forma inmediata sino al transcurrir el tiempo de implementación.

## METODOLOGÍA, MÉTODO Y HERRAMIENTAS DE INVESTIGACIÓN A UTILIZAR

Para el desarrollo de este trabajo, se consideró pertinente utilizar la investigación cualitativa como la metodología más apropiada a fin de abordar los objetivos anteriormente propuestos. Es así que el análisis del cumplimiento del derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado dentro de las políticas públicas colombianas, debe entenderse **por un lado desde un enfoque que lee la cotidianidad y la vida social de la primera infancia como víctima de la guerra y como actor social vulnerable en el disfrute de sus derechos: y por otro lado, desde un enfoque interpretativo a fin de encontrar sentido a los fenómenos que se tejen alrededor de esta problemática.** Para ello, en este caso concreto, la investigación cualitativa es concebida como un conjunto de prácticas interpretativas que hacen al mundo “visible”, lo transforman y convierten en una serie de representaciones que toman forma de documentos y observaciones. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

Con esta metodología se procura analizar e interpretar la realidad de forma holística, inductiva y reflexiva, teniendo en cuenta los diferentes factores vinculados con el derecho a la educación, la primera infancia y el conflicto armado colombiano, haciéndose una lectura transversal de las categorías para comprender de una manera más integra la realidad de esta población en este país. En base a lo señalado por Miguel Martínez (2006), la investigación cualitativa no es el estudio de cualidades separadas o separables; se trata del estudio de un todo integrado que constituye una unidad de análisis y que hace que algo sea lo que es; con el objetivo de identificar la naturaleza profunda de las realidades, es decir su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones. Por ello, el tipo de método que consideramos nos ayudará con esta tarea es el análisis documental, para interpretar lo propuesto y desarrollado dentro de la agenda pública de este país durante los años 2002-2014, en términos de la protección a esta población víctima y el cumplimiento a su derecho fundamental a la educación.

Para lo anterior, el análisis documental como lo propone Amat (1978) crea un producto que sirve como mediador de búsqueda entre el documento original y el usuario que solicita información; por esto y a tal fin, será necesario hacer una lectura de diversas fuentes tales como: la Legislación colombiana en materia de niñez, Planes Nacionales de Desarrollo, Planes

Sectoriales de Educación correspondientes a los años 2002-2018 <sup>12</sup>, las políticas públicas de atención y educación para la primera infancia creadas a partir de estos Planes en el transcurso de ese tiempo, partidas presupuestarias asignadas y su relación con el gasto global del Estado colombiano, diferentes informes oficiales y de Organismos No Gubernamentales, criterios establecidos por los diferentes Organismos Internacionales frente al tema de primera infancia y derecho a la educación, y demás material documental que pueda aparecer en el transcurso de la investigación. Es importante afirmar que el acceso a estos documentos está abierto al público tanto desde las oficinas de las instituciones encargadas, como desde sus páginas de internet, siendo factible la indagación de estos. Luego de las anteriores apreciaciones, la propuesta de diseño de investigación fue la siguiente:

### **Primera Etapa:**

1. Se realizó la búsqueda y recopilación de información de los diferentes documentos existentes y disponibles sobre el tema.
2. Luego de la lectura de los documentos fue necesario darles una clasificación, para lo cual se hizo una descripción que permitió identificar las características de estos materiales hallados.
3. Se llevó a cabo la categorización de la información, la cual permitió ubicar de una forma más específica los datos encontrados, es decir, teniendo en cuenta las categorías que se trabajaron en esta investigación tales como políticas públicas de atención a la primera infancia, primera infancia víctima del conflicto armado colombiano y derecho a la educación de la primera infancia, se ubicaron los hallazgos de tal manera que nos permitiera dar una lectura articulada entre lo que se encontró.

### **Segunda Etapa:**

1. Es el momento en que se comenzó a dar respuesta a la pregunta planteada para la investigación; y es por ello que se realizó el procesamiento del análisis de la información, para lo cual se tendrán en cuenta las categorías que fueron mencionadas, comprendiéndolas como conjunto

---

<sup>12</sup> Es decir, a los dos periodos de Álvaro Uribe que van desde 2002-2010 y al periodo de Juan Manuel Santos 2010-2018

2. Se continuó con el análisis de las observaciones y reflexiones hechas a la información encontrada. Esto se hizo desde una interpretación crítica que tomó en cuenta lo que surge de los documentos, en contraste con la realidad social que viven los actores (en este caso la primera infancia víctima del conflicto y la protección a su derecho a la educación). Desde una lectura y análisis transversal, se buscó dar una explicación a los hallazgos realizados y llegar a la respuesta de la investigación.

### **Tercera Etapa**

1. Sobre la base de lo trabajado en los puntos anteriores, fue necesario interpretar los hallazgos, haciendo mención a los aspectos más sustanciales de la investigación. Aquí se redactaron los resultados y se consolidaron las conclusiones.
2. Para la elaboración de lo anterior, se consideraron las siguientes dimensiones de análisis: a) visibilización de la primera infancia como víctima del conflicto armado dentro de las políticas públicas colombianas; b) estrategias de protección del derecho a la educación de esta población en las políticas públicas teniendo en cuenta el enfoque de derechos; y c) el compromiso con el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de la primera infancia y la responsabilidad estatal con la situación que vive esta población.



## **CAPÍTULO PRIMERO: RECONOCIENDO A LA PRIMERA INFANCIA COMO VICTIMA DEL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO**

Es necesario señalar que el conflicto armado colombiano constituye un caso particular a nivel internacional, donde si bien hay un enfrentamiento armado interno, son varios los actores que participan en el mismo: desde distintos grupos guerrilleros, grupos paramilitares y las propias acciones del Estado a través de sus fuerzas militares. Sin embargo, el conflicto armado colombiano que sin lugar a dudas es de carácter político, económico y social, trae consigo múltiples causas, factores y consecuencias que se tejen en la realidad social del país, sobre todo al momento de intentar brindar atención a las víctimas que a diario se siguen registrando debido a esta problemática.

Este conflicto armado interno viene de la mano del tráfico de droga, de la instalación de minas antipersonales, de disputas por el control del territorio y explotación de los recursos naturales. Del mismo modo, la población civil se enfrenta al reclutamiento forzado de niños y niñas, el control de comunidades, amenazas y asesinatos selectivos, al igual que violencia sexual y de género. La inseguridad continúa siendo una realidad dentro del territorio colombiano y la situación empeora a lo largo de las zonas fronterizas (ACNUR, 2013). Si bien se espera que con la implementación de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP cambie ese panorama social, Colombia todavía enfrenta muchos retos que incluyen superar intereses políticos y económicos de pequeños sectores frente al dominio y el control territorial del país, los cuales hacen que actualmente persista el conflicto armado interno en el país, siendo la población civil la principal afectada.

En este contexto, el Derecho Internacional Humanitario (DIH) ha cumplido un papel fundamental en la protección de la sociedad civil colombiana, gracias a que “sigue siendo una normativa de protección, la cual tiene como finalidad suprema posibilitar que un ser humano se ampare con ello contra las gravísimas amenazas del conflicto armado y demás situaciones de violencia” (Swinarski, 1995, p. 177). La aplicación del mismo generó desafíos a instituciones y organizaciones y ha permitido también impulsar estrategias para garantizar que las comunidades rurales y urbanas se mantengan a salvo en medio de las dinámicas de violencia frecuentes en las regiones del país, siendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos el cuerpo normativo destinado a regular el desarrollo los conflictos armados y proteger a las víctimas.

Aquí es importante enfatizar lo señalado por Alejandro Valencia (2013), quien resalta que el derecho humanitario parte de una triste realidad: que las guerras existen, y que es imposible evitarlas, tal vez porque parecieran ser una de las principales formas de relación entre los hombres. Teniendo en cuenta la realidad que estas no se pueden evitar, este marco de legalidad pretende civilizar o mitigar de alguna manera los efectos de las confrontaciones armadas por intermedio de una ética en el combate y de esta manera reducir los costes que produce. En Colombia, por la particularidad propia con la que se ha presentado el conflicto armado en donde también se vinculan entornos urbanos junto a otras situaciones y prácticas de violencia, convirtiéndose en un reto humanitario generar acciones para proteger a la población afectada, en especial a la niñez que ha sido históricamente vulnerada en los escenarios de guerra desplegados en este país.

En el caso específico de la protección de niños y niñas en el marco del derecho internacional humanitario, particularmente en los Convenios de Ginebra -Convenio IV Relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (1949)- se establecen algunas disposiciones para ofrecer una protección especial a la población infantil<sup>13</sup>. Es por esta razón que al momento de hablar de conflictos armados en los términos del derecho internacional humanitario, a partir de 1949 los niños y las niñas así como los demás miembros de la población civil están amparados, ampliándose y dándose continuidad a dicha protección en 1977 con el I Protocolo Adicional (protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales) y con el II Protocolo Adicional (protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional).

El II Protocolo Adicional complementa y desarrolla la normativa del Artículo 3 Común a los Convenios de Ginebra, en que los niños y las niñas tienen derecho en este tipo de conflictos a que se les trate humanamente, no debiendo ser objeto de violencia alguna en relación a su vida, a su persona o a su dignidad. En el derecho internacional humanitario, se otorga protección general a los niños y las niñas como personas que no participan en las hostilidades, y se da protección especial como personas especialmente vulnerables. Es así como se protege también a los niños y niñas que participan dentro de las hostilidades (Plattner, 1984).

Si se continúa examinando el II Protocolo Adicional relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados que no son de carácter internacional, podemos observar que dentro de

---

<sup>13</sup> Artículo 14 sobre zonas y localidades sanitarias y de seguridad; Artículo 17 sobre evacuación; Artículo 23 sobre envíos de medicamento, víveres y ropa; Artículo 24 sobre medidas especiales en favor de la infancia; Artículo 38 sobre personas no repatriadas. I. Generalidades; Artículo 50 sobre niños; Artículo 89 sobre alimentación; el Artículo 94 sobre distracciones, instrucción, deportes y finalmente Artículo 132 en el Capítulo de liberación, repatriación y hospitalización en un país neutral durante las hostilidades o durante la ocupación.

su cuerpo estructural, las disposiciones inherentes a protección de la niñez se encuentran en el artículo 4 titulado Garantías Fundamentales, estipulando el párrafo 3 que se proporcionarán a los niños y las niñas los cuidados y ayuda que necesiten, incluyendo educación, reunión de las familias temporalmente separadas, el no reclutamiento de niños menores de quince años por fuerzas o grupos armados, la no participación en hostilidades, traslado temporal a los niños de la zona de hostilidades a una zona del país más segura y para que vayan acompañados de personas que velen por su seguridad y bienestar.

Siendo así, como lo resume Plattner (1984), la estructura del artículo 4 evidencia la importancia que tiene la protección de los niños y las niñas en conflictos armados no internacionales, ya que recoge dimensiones bastantes amplias para la protección de sus derechos y permite mantener que se afirme el principio de protección especial a los niños y las niñas en estos conflictos.

Rodríguez (2011, p. 58) menciona la existencia de otras normas internacionales para la protección de los niños y las niñas en conflictos armados:

“En 1946 se crea en el ámbito de las Naciones Unidas el Fondo para la infancia (UNICEF) y en el Convenio para la prevención y represión del delito de genocidio de 1948, calificando como constitutivas de este crimen conductas tales como la de impedir los nacimientos en el seno de un grupo o el traslado por la fuerza de niños de un grupo a otro.

En 1959 se aprueba una nueva Declaración de los Derechos del niño y, ante su insuficiencia, la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974 acuerda la Declaración sobre la protección de las mujeres y de los niños en caso de urgencia y de conflicto armado.

El 1989 se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño. En donde el fenómeno de los niños soldados puso de manifiesto la insuficiencia de la edad prevista (15 años) y propició la aprobación las por parte de las Naciones Unidas, el Protocolo Facultativo sobre la participación de los niños en los conflictos armados del año 2000. En esta Convención, además señala en su artículo 38 las diferentes disposiciones en relación específica con el derecho internacional humanitario y la protección de los niños y niñas

en medio de los conflictos armados, recordando los compromisos, responsabilidades y obligaciones que tienen los estados con esta población en medio de estas situaciones.

En 1998 el Estatuto de la Corte Penal Internacional incluye en la lista de crímenes de guerra el reclutamiento y la participación activa en las hostilidades a niños y niñas menores de quince años”.

Tal como lo expresa María Dutli (2003), el derecho internacional contiene disposiciones de gran alcance para proteger a los niños y las niñas en tiempo de guerra. Ese derecho, y en particular el derecho internacional humanitario, estipula una protección amplia de los niños y las niñas que, primeramente, está protegido como persona civil que no participa en las hostilidades, y, en segundo lugar, por su calidad particular de niño y, en consecuencia, por el hecho de ser especialmente vulnerable.

La necesaria protección de niños y niñas en el derecho internacional ha hecho que se elaboren normas específicas en relación con los derechos de la infancia, en este caso “la edad es el único rasgo o criterio que, de forma exclusiva, delimita la condición de niño. Tener un determinado tiempo de vida, una determinada edad, vendría a ser la característica que acotaría de forma objetiva el grupo humano formado por los niños” (Núñez, 2003, p. 17).

Frente a lo anterior y a la luz de distintas normas internacionales, no existe un concepto único de niño y niña, y eso lo demuestran las diferentes interpretaciones dadas por los instrumentos internacionales. Aquí la protección es referente a edades diversas; sin embargo, es quizás la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989) la más clara y precisa al definir como niño a “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.” (Artículo 1), esta concepción del niño como menor de 18 años es tomada como el punto de referencia a nivel internacional para la construcción de las normativas que regulan y garantizan los derechos de los niños y niñas en los Estados.

Para José Rodríguez (2011), la protección de infancia empieza cuando se protege indirectamente a niños y niñas que van a nacer, esto con normas que el derecho internacional de los derechos humanos otorga a la protección especial de las mujeres embarazadas o que están a punto de dar a luz. En esto, los niños y las niñas recién nacidos y lactantes son

comparados a los heridos o enfermos, a efectos de la protección por el DIH según el Protocolo I Adicional (1977):

“Se entiende por heridos y enfermos a las personas, sean militares o civiles, que, debido a un traumatismo, una enfermedad u otros trastornos o incapacidades de orden físico o mental, tengan necesidad de asistencia o cuidados médicos y que se abstengan de todo acto de hostilidad. Esos términos son también aplicables a las parturientas, a los recién nacidos y a otras personas que puedan estar necesitadas de asistencia o cuidados médicos inmediatos, como los inválidos y las mujeres encintas, y que se abstengan de todo acto de hostilidad” (Artículo 8)

A pesar que el derecho internacional humanitario establece que deben respetarse los derechos de los niños y las niñas en medio de los conflictos armados internacionales como no internacionales, la normativa no es impedimento para que a diario esta población sea víctima de diferentes formas y efectos de la violencia, y con ello tengan que sufrir todas las consecuencias físicas y psicológicas que trae consigo la guerra. Una muestra de ello es lo que la infancia y la adolescencia en Colombia ha vivido en medio de los hostigamientos y acciones propias del conflicto armado.

### **Marco jurídico colombiano para la protección de la niñez en el conflicto armado**

Colombia ha ratificado e introducido a su legislación interna los diferentes instrumentos base del Derecho Internacional Humanitario. Por tal razón, el Estado debe respetar y aplicar estas normas. Por ende, su marco jurídico ha tenido que ser orientado al cumplimiento de dichas disposiciones, y no es para menos si se tiene en cuenta que es un país cuyo conflicto armado interno es considerado el de mayor duración en el mundo.

Sin embargo, frente al tema de la protección de la niñez, se han evidenciado una serie de medidas que de manera tardía procuraron dar respuesta a esta situación en el país. Para empezar, es necesario recordar que con la Ley 05 de 1960 se establece la norma aprobatoria de los Convenios de Ginebra y posteriormente con la Ley 171 de 1994 se aprueban los Protocolos Adicionales a los cuatro Convenios de Ginebra, de 1977.

Más adelante, en la Constitución Política de 1991, el artículo 44 establece una serie de derechos fundamentales de niños, niñas y jóvenes, reconociéndoles como sujetos de derechos. Aquí aparece el derecho a la vida, a la integridad física, a la salud y a la seguridad social, a la alimentación equilibrada, al nombre, a la nacionalidad, a la familia y no ser separado de ella, a la educación, a la cultura, a la recreación, a la libre expresión de su opinión, entre otros. Haciéndoles el debido reconocimiento de derechos fundamentales que deberán prevalecer frente a los demás es decir se les otorga un carácter de prioridad frente a los derechos de los demás. (Garzón, 2010)

Ese mismo año, Colombia ratifica la Convención Internacional de Derechos del Niño (esto a través de la Ley 12 de 1991), asumiendo el Estado colombiano el compromiso de cumplir lo dispuesto en este instrumento internacional, y por lo tanto dar cumplimiento al artículo 38 que fue anteriormente mencionado, referente a la aplicación del derecho internacional humanitario y la protección de la niñez dentro de conflictos armados.

Con la Ley 704 del año 2001, Colombia aprueba el Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la utilización de niños y niñas en las lógicas propias del conflicto armado interno es una de las peores formas de trabajo infantil.

“ . A los efectos del presente Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca: a) Todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados...” (Artículo 3).

La Ley 833 de 2003 aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados, que dispone la prohibición del reclutamiento y utilización de los niños y niñas menores de 18 años ya sea por parte del Estado parte como de todas las fuerzas armadas ilegales. Aquí la obligación principal para cada Estado es dar protección de los niños y niñas en el marco de un conflicto armado interno, condenándose toda clase de reclutamiento, adiestramiento y utilización de niños en hostilidades por parte de los diferentes grupos armados que sean distintos a las fuerzas armadas del Estado en cuestión, ya sea dentro o fuera de las fronteras nacionales, imponiendo responsabilidad a todos quienes realicen dichos actos con los niños (Garzón, 2010).

En la sentencia C-291 de 2007<sup>14</sup>, la Corte Constitucional Colombiana señala que si bien no todas las disposiciones internacionales que vinculan al Estado colombiano forman parte del bloque de constitucionalidad, se ha aceptado incorporar al bloque los tratados de derechos humanos y las normas convencionales y consuetudinarias que conforman el Derecho Internacional Humanitario. Aquí el Tribunal deja en evidencia que en Colombia existe una obligatoriedad constitucional de respetar el derecho humanitario. El rango constitucional del derecho humanitario impone unas precisas obligaciones de respeto de sus normas a quienes participan en las hostilidades (Valencia, 2013).

Sin embargo, solo hasta la última década, Colombia ha venido consolidando un verdadero sistema que brinda atención y tiene cuenta a la niñez y a la primera infancia. En el 2006 aparece una ley nacional que obliga a los gobiernos a definir una agenda pública en la que se dé prioridad a los temas relacionados con los niños, niñas y adolescentes, la Ley 1098 (Código de Infancia y adolescencia) que tiene como objetivo:

“Establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.” (Artículo 2).

En esta ley, la primera infancia es concebida como una etapa de la vida que va desde los 0 años (gestación) hasta los 6 años de edad. Asimismo, expresa que:

“Es una etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano (...) ya que, 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.” (Artículo 29).

Frente al conflicto armado, el Código de Infancia y Adolescencia (2006) refiere que:

“Los niños, las niñas y los adolescentes serán protegidos contra:  
(...)6. Las guerras y los conflictos armados internos.

---

<sup>14</sup> Esta sentencia de la Corte Constitucional hace referencia a las personas protegidas por el Derecho Internacional Humanitario, específicamente a un combatiente que ha sustituido las armas por captura, rendición u otra causa. Aquí se tienen en cuenta las normas de derecho internacional humanitario en bloque de constitucionalidad.

7. El reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley.” (Artículo 20)

Esta ley, en resumen, es un manual jurídico con normas para la protección de los niños, niñas y adolescentes y tiene como fin garantizarles su desarrollo integral. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, 2007). A través de la Ley 1878 de 2018, se modifican algunos de sus artículos, sin embargo, mantiene su fundamento esencial: la garantía y protección de las niñas, los niños y adolescentes del país.

En el *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos* del gobierno de Juan Manuel Santos (período 2010-2014) en Colombia, se da un gran salto para la atención de la primera infancia en el país, poniéndose en marcha la estrategia nacional *De cero a siempre: Atención Integral a la Primera Infancia*<sup>15</sup>, que comprende una serie de programas estatales para dar respuesta al desarrollo integral de esta población.

Dentro de los objetivos planteados por esta estrategia a nivel territorial y nacional, cabe resaltar el propósito planteado por el Estado, para reconocer a la primera infancia como víctima del conflicto armado, con la finalidad de restituir sus derechos a la salud, educación, recreación, etc. que por diferentes circunstancias propias de la violencia no han tenido garantizados.

Esto último debe leerse en el marco del cambio político ocurrido durante el gobierno de Juan Manuel Santos: al haber un reconocimiento explícito del conflicto armado y sus víctimas, en el año 2011 se aprueba la Ley 1448, denominada Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, la cual marca un hecho histórico en el país, buscando dar garantías judiciales, administrativas, sociales y económicas a las víctimas del conflicto armado colombiano. En esta se incluye a los niños y a las niñas como sujetos de atención, asistencia y reparación integral, derecho que incluye medidas de indemnización, rehabilitación, satisfacción, restitución y garantías de no repetición<sup>16</sup>.

Por su parte, con la Ley 1753 del año 2015, que instituye el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo país*” el Estado establece que uno de los pilares de su gobierno es

---

<sup>15</sup> En apartados posteriores se realizará una descripción más detallada de la Estrategia y Política Pública Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia *De Cero a Siempre*, Ley 1448 -Ley de Víctimas y restitución de Tierras- y la Política Pública Nacional Colombia por la Primera Infancia, por el momento sólo se mencionará de carácter enunciativo, para poder desarrollar con mayor profundidad y detalle más adelante.

<sup>16</sup> Para ampliar más sobre la ley consultar: Título VII protección integral a los niños, las niñas y adolescentes víctimas <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>



la educación inicial como un derecho de los niños y las niñas menores de cinco años en el territorio nacional, lo cual, sin dudas, representa un significativo logro frente al reconocimiento de la educación como derecho fundamental desde los primeros años de vida.

“La educación inicial es un derecho de los niños y las niñas menores de cinco (5) años de edad.

El Gobierno nacional reglamentará su articulación con el servicio educativo en el marco de la Atención Integral, considerando como mínimo los siguientes aspectos:

- a) El desarrollo del Sistema de Gestión de la Calidad.
- b) La definición del Proceso de tránsito de la educación inicial al grado de preescolar en el Sistema Educativo Nacional.
- c) Los referentes técnicos y pedagógicos de la educación inicial.
- d) El desarrollo del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia.
- e) Los procesos para la excelencia del talento humano.”

(Artículo 56, Ley 1753 de 2015)

De esta forma, la Estrategia de Cero a Siempre, la Ley 1448, así como la disposición institucional contenida en los planes nacionales de desarrollo de los años 2010-2014 y 2014-2018, abren el camino para la sanción de 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. Esta es la normativa más reciente que tiene el país para dar garantía a los derechos de la primera infancia, incluyendo expresamente a quienes han sido víctimas del conflicto armado. Es así, que desde el trabajo intersectorial realizado por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia<sup>17</sup>:

“El Estado trabajará por restablecer los derechos y brindar reparación integral de manera prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos” (Artículo 6, Ley 1804 de 2016).

---

<sup>17</sup> Dicha Comisión, creada a través del Decreto 4875 de 2011 a fin de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. Esta entidad está compuesta por la Consejería Presidencial para la Primera Infancia - CPPI -, los ministerios de Educación Nacional, de Cultura, de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, y Prosperidad Social, así como por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF -.

Es importante resaltar que la Comisión está integrada por distintas instituciones estatales como Ministerios de áreas como Salud o Educación, incluyendo a su vez a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, aspecto que resulta clave ante las responsabilidades adquiridas para dar respuesta al cumplimiento de derechos de los niños y niñas de primera infancia víctimas del conflicto armado.

### **Situación de la primera infancia en conflicto armado**

En Colombia, la protección de los derechos de los niños y las niñas ha ido adquiriendo mayor importancia en la agenda pública, considerándose a cada niño y cada niña como sujetos con particularidades y necesidades que requieren una atención específica dependiendo de los contextos sociales, económicos, ambientales, culturales etc. donde se desenvuelven, pero que al mismo tiempo deben contar con igualdad de condiciones, trato y protección que el resto de los grupos de la población.

Al momento de pensar esas particularidades, se hizo necesario visibilizar a la primera infancia como parte activa de la sociedad, cuyos derechos debían ser amparados y garantizados. Por ello, a partir del 2006 se iniciaron una serie de estrategias orientadas a la protección de esta población que fueron mucho más contundentes que las brindadas hasta entonces, consiguiéndose la consolidación de un aparato institucional más potente a partir del 2011.

La Comisión Intersectorial para Atención Integral de la Primera Infancia (2013) en la *Estrategia de atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre”: fundamentos políticos, técnicos y de gestión*, señaló que para el año 2013, en Colombia existían alrededor de 5 150 797 niños y niñas entre los 0 y los 5 años (48,8% niñas y el 51,2% niños), de los cuales al menos 2.200.000 se encontraban en condición de pobreza. Esto le permitía ver al país más en detalle otros aspectos, como que del total de esos niños y niñas un 75,9% se ubicaban en zonas urbanas, mientras un 24,1% se encontraban en zonas rurales. Adicionalmente se indicaba que alrededor de un 14,4% de la población de 0 a 5 años hacía parte de un grupo étnico, en donde se estimó un 9,8% perteneciente a la población afrodescendiente, un 4,6% de niños y niñas parte a una comunidad indígena y un 0,0082% de a la población ROM o gitana; mientras que el 1,87% de niños y niñas de primera infancia presentaba algún tipo discapacidad. Cifras que se convirtieron en el horizonte de sentido para el establecimiento de políticas públicas para atender a la primera infancia en el país.

Por otra parte, ya para el año 2017<sup>18</sup>, el 12% de la población colombiana estaba constituida por niños y niñas menores de 6 años, lo que correspondería a 6.062.157 de ciudadanos y ciudadanas. De estos niños y niñas, tal como se mencionó en apartados anteriores, para el 01 de junio de 2018, un total de 437.413 se encontraban registrados como víctimas del conflicto armado colombiano. Aspecto que no es menor, si se tiene en cuenta que es un factor que han padecido otras generaciones de niños y niñas en el país y que sólo a partir de la formulación de la Ley 1448 de 2011 “Ley de Víctimas y restitución de tierras” y con la Estrategia de Cero a Siempre se empezó a visibilizar como una apuesta institucional el reconocimiento de los niños y las niñas como víctimas del conflicto armado.

### **Derechos humanos de los niñas y niños en medio del conflicto armado colombiano en los últimos 15 años.**

Tal como lo plantean Carvajal y Varas (2004), en Colombia existen familias y grupos de personas menos favorecidas que otras a causa de la inequidad económica y social y las pocas oportunidades para generar ingresos dignos en el país. Entre este grupo se ubican algunas familias que geográficamente están en zonas lejanas, donde hay poca presencia del Estado. Frecuentemente en esas zonas, hay presencia de grupos armados al margen de la ley que terminan asumiendo roles de autoridad local. Debido a ello, las poblaciones de estas regiones se ven directamente afectadas por la confrontación natural del conflicto, encontrándose en medio de esta disputa niños, niñas y jóvenes afectados en diversas formas, estando expuestos a ataques, desplazamientos, amenazas, secuestros, masacres, desapariciones y otras situaciones de similar impacto.

Para tener un contexto más amplio, es necesario hacer un recorrido de la situación de derechos humanos de las niñas y niños colombianos en el marco del conflicto. Pensemos que “la guerra en Colombia ha causado la muerte de miles de niños y niñas, algunos en las masacres, otros en los enfrentamientos entre los actores armados. Los niños y las niñas han fallecido, además, por causa de los campos minados o por las incursiones y ataques a sus veredas y pueblos. Los

---

<sup>18</sup> Estos datos corresponden a las Proyecciones Nacionales y Departamentales de Población 2005-2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2009), el análisis de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (2015) y el Informe de Rendición Pública de Cuentas En Primera Infancia 2012-2017 (2018).

menores de edad han sido víctimas de casi todas las modalidades de violencia” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 314).

Para el año 2000, en el país se llevaba adelante un intento de proceso de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC-EP). En relación a esto, en las *Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño al Estado de Colombia (2000)* se hizo un llamado con miras a buscar una solución pacífica al conflicto armado de este país (párrafo 9), y también sugería que el tema de los niños y niñas víctimas del conflicto fuera incluido en las negociaciones, pues esta problemática les afectaba ampliamente sus derechos (párrafo 13). El Comité llamó la atención sobre el fenómeno del desplazamiento forzado interno que afectaba a niños, niñas y a sus familias, encontrándose perjudicados también niños y niñas pertenecientes a grupos indígenas y afrocolombianos.

Por otro lado, para el mismo Comité de Derechos del Niño era motivo de preocupación la falta de legislación existente para aplicar efectivamente las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, así como lo relacionado con las funciones judiciales y administrativas en las áreas encargadas de los temas de infancia.

Un asunto pendiente en la protección de los derechos de los niños y niñas, para ese entonces era la participación de niños menores de 18 años en el conflicto, pues existía un elevado número de niños reclutados forzosamente por los diferentes grupos guerrilleros y los grupos paramilitares. Ante ello el Estado colombiano estaba en la obligación de impulsar normas legislativas eficaces que prohibieran y previnieran el reclutamiento futuro de la población infantil por cualquier clase de grupo armado. Según el Informe *La niñez colombiana en cifras* de la Unicef (2002) para ese año, se reportaban entre 6.000 y 7.000 niños y niñas vinculados a los grupos armados irregulares, quienes se encontraban entre los 15 y 17 años de edad. En ese momento, la guerrilla de las FARC-EP era la organización que más niños y niñas tenía en su poder, seguida por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), siguiendo en el orden numérico los grupos paramilitares. En base a ello, del total de desmovilizados en Colombia -año 2000- el 48% de estos eran menores de 18 años que se encontraban entre los 9 y los 11 años, evidenciando así que los grupos armados ilegales reclutaban a niños y a niñas a más temprana edad para la guerra. Por tal motivo desde hace mucho tiempo se hizo un llamado a estos grupos para que respeten los principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH), y no sumen a sus filas a más niños y niñas menores de edad.

En cuanto al desplazamiento forzado interno, el mismo informe de la Unicef señaló que para el año 2002 existía un promedio de mil desplazados cada día, 42 personas cada hora y un hogar cada diez minutos. En esta compleja problemática también se exponía a los niños y a las niñas a:

“Situaciones violentas, a la ruptura con sus costumbres, sufren la incertidumbre de no poder volver a sus lugares de origen por falta de garantías para su vida. Por otro lado, los barrios que reciben a las familias desplazadas son los más pobres empeorándose así la carencia de servicios básicos... Por otra parte, está también comprobada la asociación del desplazamiento con el aumento de los casos de abuso sexual y maltrato infantil, y trabajo infantil” (Unicef, 2002, p. 55).

A esto se le sumaba el peligro constante de encontrarse con minas antipersonales: para 2001 se registraron aproximadamente 197 casos de personas afectadas directamente por las minas donde al menos 54 de ellas fueron niños o niñas. En 2002, Colombia era el único país del continente donde se seguían instalando estos peligrosos artefactos.

Pasados casi diez años desde el anterior informe periódico del Estado y observaciones finales, nuevamente el Comité de Derechos del Niño (2010) celebró que paulatinamente los sistemas judicial y legal se estaban acomodando para dar protección de los derechos de las niñas y los niños. Hay que tener en cuenta aquí que para el año 2006 se había creado el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098), generando satisfacción en el Comité que en su artículo 20 haya referencia a la protección contra el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados. También la sentencia T-025<sup>19</sup> de 2004 y el Auto 251 de 2008 emitidas por la Corte Constitucional Colombiana, ambas referidas a garantizar la protección de la población desplazada, brindando mayor protección a las niñas y niños afectados por esta problemática dentro del país, así como la creación del Documento CONPES<sup>20</sup> 3400 del 2005 con la formulación de la política sobre desplazamiento forzado.

---

<sup>19</sup> En esta sentencia de la Corte Constitucional, considerando el contexto social que atravesaba el país, se comprobó una vulneración sistemática de los derechos de niñas y niños en esta situación. A partir de este fallo, se imparten órdenes a distintas entidades nacionales y territoriales para que fueran atendidas de manera inmediata las necesidades básicas de esta población.

<sup>20</sup> Para la presente investigación es necesario definir qué es o qué son los DOCUMENTOS CONPES, pues se hará constante referencia a ellos debido a la relación que tienen con la política social en Colombia. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) es el organismo asesor del Gobierno en materia de desarrollo económico y social, y a su vez es el encargado de estudiar y recomendar políticas generales en esas mismas áreas, dichas políticas son materializadas en diferentes DOCUMENTOS CONPES los cuales de manera explícita describen los objetivos, lineamientos y/o acciones de las distintas políticas económicas o sociales del país. Es la Secretaría del Consejo quien crea el documento sobre un tema específico, haciéndose recomendaciones a la situación abordada, siendo el presidente de la República quien dictamina si es aprobado o no el documento.

Sin embargo, seguían siendo alarmantes las ejecuciones extrajudiciales, desapariciones y torturas de niñas y niños cometidas por la propia policía y por grupos paramilitares, así como los distintos casos de *"limpieza social"* hacia personas en situación de calle. Esto solo mostraba, como la problemática del conflicto armado aún persistía causando que los niños y las niñas siguieran siendo víctimas de ejecuciones extrajudiciales por las propias fuerzas armadas del país, en donde eran presentados como guerrilleros muertos en combate<sup>21</sup>.

Del mismo modo todavía se presentaban casos de reclutamiento ilegal de niños y niñas menores de 15 años por parte de grupos armados, aquí tanto las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) continuaba realizando este crimen de guerra. Preocupaba a su vez que aquellos niños que se negaron a irse reclutados fueron asesinados o desplazados forzosamente, aquí era común que estos grupos armados ilegales utilizaran escuelas para el reclutamiento de menores de edad, así como el asesinato de maestros que intentaban evitarlo, siendo los niños afrocolombianos e indígenas los mayormente vulnerables

Sobre lo anterior, en el *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia* (2009) ya se había señalado que los niños y las niñas colombianas continuaban siendo víctimas de las desapariciones forzadas. Entre 2006 y 2008, la Fiscalía General encontró sepulturas clandestinas con cadáveres de aproximadamente 109 niños, casi todos ellos víctimas de los grupos paramilitares. En relación a esto, estaba abierta la investigación sobre 1.636 casos de niños desaparecidos desde 2000, 187 de ellos en 2008 (párrafo 42).

---

<sup>21</sup> Recordemos que en el período 2002-2010, período de gobierno del ex presidente Álvaro Uribe y la puesta en marcha de su plan de gobierno "Seguridad Democrática", se presentaron una serie de casos de ejecuciones extrajudiciales conocidas como "Falsos Positivos", donde civiles, entre estos menores de edad fueron desaparecidos y posteriormente presentados como integrantes de grupos armados ilegales, siendo asesinados por propios integrantes de las fuerzas armadas. Debido a estos hechos el Estado colombiano ha sido denunciado, siendo varios integrantes de las fuerzas armadas juzgados. Por ejemplo, en el 2018 se aceptó la demanda que presentó la familia de un menor de 15 años de edad, quien trabajaba en temas de agricultura en el departamento de Boyacá y quien fue víctima de un montaje creado por parte de miembros del Ejército, al presentarlo como una baja dada en combate, siendo este primer fallo de condena contra la Nación por "falso positivo" menor de edad. Aquí también se solicitó que desde la Jurisdicción especial para la Paz (JEP), tribunal creado a partir de los acuerdos del proceso de paz con la ex guerrilla de las FARC, se asuma la investigación del caso y juzgue a los militares responsables del asesinato. Por otro lado, en agosto de 2019 la justicia ordenó indemnizar a una familia debido al asesinato de 2 campesinos en el 2007, uno de ellos menor de edad, ambos fueron ejecutados por varios militares. Actualmente se encuentra detenido el General en retiro del Ejército que ordenó este crimen. Para ver más: <https://canal1.com.co/noticias/dos-primera-condena-la-nacion-falso-positivo-menor-edad/> y

<https://www.elespectador.com/noticias/judicial/condenan-al-estado-por-caso-emblematico-de-falsos-positivos-articulo-877805>  
De acuerdo con datos de La Fiscalía General de la Nación, en informes a la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) hasta el 2018 se habían identificado un total de 2.248 víctimas entre 1988 y 2014, siendo el periodo con mayor número de casos entre los años **2006 y 2008** con el **59,3%** (tiempo que aborda el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez). En los registros de ese ente, se estableció que por lo menos 5.626 personas hasta el 2018 han sido procesadas, de las cuales 3.826 ocupaban el cargo de soldados en el momento en que ocurrieron los hechos, 992 suboficiales, 514 oficiales y 133 civiles. Para ampliar información, consultar: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/tag/falsos-positivos/>

En este informe, se le insistió al gobierno para garantizar que las Fuerzas Militares de Colombia acataran plenamente la prohibición de utilizar a niños para fines de inteligencia militar y de interrogar a los niños desvinculados de los grupos armados ilegales. Estos niños y niñas debían ser entregados a las autoridades civiles, en tiempos oportunos tras su desvinculación, dentro del plazo estipulado en la legislación (párrafo 85).

A esto se agrega que con la Ley N° 975 del año 2005 (Ley de Justicia y Paz) con la que se llevó a cabo el proceso de desmovilización de los grupos paramilitares, **quedó impune el crimen de guerra del reclutamiento de niños y niñas** por parte de estos grupos, pues se presentaron al menos 1.137 confesiones de haber cometido ese crimen, y para 2010 se habían presentado cargos en solamente 92 casos **sin ninguna condena**. Tras ese proceso de desmovilización de organizaciones paramilitares, aparecieron nuevos grupos armados ilegales que lamentablemente continúan con esta práctica de reclutamiento y uso de niños en acciones violentas. Es de esta manera como:

“la vinculación a los grupos armados se ha convertido en una problemática constante en las zonas rurales, la periferia de las grandes ciudades y en las ciudades intermedias donde escasean las oportunidades de estudio y trabajo, situación que aprovechan los grupos armados” (Alianza por la Niñez Colombiana, 2014, p. 48).

Es importante señalar con preocupación que los niños y las niñas víctimas de reclutamiento forzado por parte de los grupos surgidos después de ese proceso de desmovilización con grupos paramilitares, en muchos casos no son considerados como víctimas del conflicto armado y por lo tanto no cuentan con las medidas administrativas y judiciales que lleven al restablecimiento de sus derechos, sino que -contrariamente- reciben tratos como delincuentes, lo cual trae sus respectivas consecuencias penales.

Del mismo modo, el Comité de Derechos del Niño (2010), también denunció cómo se continuaba utilizando a niños y niñas en el rol de informantes en distintas labores de inteligencia, causando que después de esto, esa población quede expuesta a las represalias de los grupos armados. Es asimismo alarmante -prosigue el Comité- el número de niños que son capturados por las fuerzas armadas o que se han desmovilizado de los grupos armados ilegales y que después son sometidos a interrogatorios ilegales (párrafos 37 y 38).

Corresponde también aclarar que el Estado Colombiano a través de la formulación del CONPES 3376 de 2010, promovió la construcción de las rutas de prevención del reclutamiento forzado y programas especiales, para la integración de niños, niñas y adolescentes. Pero su resultado ha sido precario: aún existen otros factores relacionados con el reclutamiento ilegal de esta población como por ejemplo la violencia intrafamiliar, la explotación infantil, la pobreza de las distintas regiones y la presencia de grupos armados ilegales que amenazan con la tranquilidad de las poblaciones civiles, existiendo muchas lagunas jurídicas para dar atención efectiva a esta población.

Por otra parte, el Comité de Derechos del Niño (2010) en el *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en lo referente a violencia sexual y participación de niños en los conflictos armados* (específicamente en los párrafos 34, 35 y 36), así como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2013) en *las Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de Colombia*, en el apartado correspondiente a la violencia de género relacionada con el conflicto (párrafo 17), **expresaron su profunda preocupación ante las denuncias de niños, en especial de niñas que han sido víctimas de violencia sexual, mostrando que aún existía una fuerte prevalencia de la violencia sexual contra las mujeres y las niñas en medio de la guerra, hechos cometidos por todas las partes involucradas en el conflicto armado, incluidos los grupos guerrilleros, paramilitares, fuerzas armadas y otros grupos armados surgidos después de los procesos de desmovilización.**

Según el Grupo de Memoria Histórica (2013) la violación sexual a temprana edad ocasiona secuelas diferentes que si se tratara de adultos. A niños y niñas les causa la imposibilidad de experimentar y disfrutar las vivencias propias de la niñez. Los abusos y violaciones en la niñez y la adolescencia generan enormes confusiones en las víctimas: confusión acerca de las normas sexuales, entre sexo y amor, asociaciones negativas con las actividades sexuales y las sensaciones de excitación, entre otras.

Hay asimismo otro tema preocupante para algunas organizaciones nacionales e internacionales, las minas antipersonales:



“Las minas antipersonales son causa importante de mutilación y de efectos nocivos físicos y psicológicos en niños y niñas, quienes sufren alguna clase de discapacidad luego de haber sido víctimas de su detonación” (Medina, 2014, p. 32); por ejemplo, a pesar de los esfuerzos dirigidos a prevenir el uso de estas armas, la cantidad de víctimas que aun dejaban esos artefactos continuaba en aumento, alertando a su vez sobre las precarias medidas de protección que reciben estas personas, que debido a la explosión del artefacto en muchos casos quedan en situación de discapacidad, recibiendo muy poca atención y garantía adecuada de restablecimiento de sus derechos.

Según el Grupo de Memoria Histórica (2013), estos artefactos pueden ser activados accidentalmente con el paso de los civiles por los territorios o con su manipulación inadecuada, a cargo de niños, niñas y adolescentes que por el desconocimiento de su letalidad se ven afectados con la eventual explosión de estas. Finalmente, al ser un amplio número de niños y niñas que han sido víctimas del conflicto armado, un aspecto complejo y que llamaba la atención para finales de la primera década del siglo en Colombia, eran las pocas medidas de reparación integrales que existían a favor de niños, niñas y adolescentes, en muchos casos ni siquiera habían recibido asistencia adecuada para su recuperación física y/o psicológica, vulnerando así su derecho a un desarrollo integral.

En cuanto a la problemática del desplazamiento forzoso, el Comité de Derechos Humanos (2010) en el informe de *Observaciones finales al Estado Colombiano* (párrafo 23) informó que existían más de 3.3 millones de personas al final de 2009 en situación de desplazamiento según cifras del Estado, llamándole la atención la falta de medidas eficaces en materia de prevención y de atención a esta población. Pero estas cifras oficiales serían muy inferiores según lo afirma la Alianza por la Niñez Colombiana (2014), quienes en su informe resaltaron como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) con su propio sistema de información para el 2010 registró un total de 5.186.260 personas desplazadas, existiendo una amplia brecha entre las cifras brindadas por el gobierno colombiano al Comité de Derechos del Niño y las dadas por ONG’s en los denominados “informes sombra”<sup>22</sup> presentados ante el mismo Comité, en menos de un año.

---

<sup>22</sup> Los informes sombra son usualmente elaborados y presentados por organizaciones de la sociedad, para describir de manera documentada la realidad en materia de derechos humanos en un país, más allá de lo que informe el Estado en cuestión ante el Comité.

“La disputa por las riquezas y los territorios está estrechamente ligada con el desplazamiento forzado, bien porque se acusa a la población de colaborar con el bando opuesto o por un claro interés de despojar a los habitantes de terrenos considerados claves para los propósitos militares y económicos de los actores armados... aquí los niños menores de seis años víctimas del delito de desplazamiento forzado constituyen un grupo muy significativo en el análisis del impacto del conflicto armado sobre los derechos de la primera infancia” (Torrado et al., 2009, p. 71)

Otra problemática por la que atravesaron los niños y las niñas durante estos quince años en medio del conflicto armado colombiano, fueron las distintas masacres ocurridas de manera sistemática contra la población civil y donde los niños y las niñas desde distintas posiciones sufrieron los horrores de estos vejámenes:

“Los niños y las niñas han experimentado la violencia de manera dramática y cruda. Han observado hechos atroces, como el asesinato y la tortura de sus padres, madres, familiares y vecinos, o la quema y destrucción de sus hogares, enseres, animales queridos y objetos personales” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 31)

Han sido testigos directos de cientos de violaciones a sus derechos humanos desplegando un valioso trabajo de acompañamiento que les ayude a superar esos sucesos traumáticos y lograr procesos de resiliencia. Las masacres presentadas en el país tienen como responsables directos a diferentes actores armados, tanto legales como ilegales. Encontramos que las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como los distintos grupos paramilitares como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y las fuerzas militares (es decir el propio Estado) tuvieron protagonismo en la perpetración de estos fatales hechos.

Siendo las zonas rurales, campesinas, indígenas y afrodescendientes los puntos más críticos para la realización de estos hechos, tal como se menciona en el *Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia* (2012):

“el conflicto armado entre las fuerzas del Gobierno, los paramilitares y las guerrillas, que dura ya décadas, ha tenido en gran parte como escenario los territorios afrocolombianos e indígenas, siendo una de las poblaciones mayoritariamente expuestas a violación a de sus derechos humanos” (Párrafo 6).

En ese sentido, para esta investigación se hace necesario señalar aquellas situaciones de la historia reciente del país, como las masacres, en dónde se han presentado la perpetración de hechos atroces contra los niños y las niñas. Lastimosamente, el número de estos sucesos es amplio, así como la cantidad de víctimas que han surgido de las mismas, no obstante, se mencionan seguidamente algunas de las aludidas por el Centro de Memoria Histórica (2013) en su proyecto *Ruta del Conflicto*, donde se exponen los casos más representativos en donde niños y niñas fueron víctimas de estos sucesos:

*Masacre de Santa Cecilia:* ocurrida en enero del año 2000 en el departamento del Cesar, cuando un grupo de Paramilitares del Bloque Norte de las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC- entró a la población de Santa Cecilia sacando a 13 personas de sus casas, para posteriormente asesinarlas en la plaza del pueblo. Las víctimas fueron expuestas más 10 horas a la vista de los habitantes y de sus familiares, entre los que se encontraban niños y niñas menores de edad, algunos de ellos hijos e hijas de las víctimas, quienes fueron testigos obligados de la masacre.

*Masacre de El Salado:* en febrero del año 2000 un grupo de 450 paramilitares cometieron sangrientos asesinatos en el departamento de Bolívar. Se presume que aquí fueron utilizados los métodos más inhumanos en contra de sus víctimas: los torturaban y desmembraban, mientras que las mujeres eran estranguladas y empaladas. En total, durante los seis días de la masacre murieron 60 personas: 52 hombres y 8 mujeres. Tres de ellos eran menores de edad.

*Masacre de Puerto Saldaña:* en abril de 2000 guerrilleros del Frente 21 de las Farc-Ep mataron a 14 personas en el departamento del Tolima. Algunos fueron asesinados en sus viviendas y lugares de trabajo. Entre las víctimas había una mujer en embarazo y cinco menores de edad, quienes fueron señalados por la guerrilla de ser auxiliadoras de grupos paramilitares. Por lo menos hubo 400 personas que se desplazaron después de esta tragedia.

*Masacre de El Firme:* en abril de 2001, paramilitares del Bloque Calima llegaron a la vereda El Firme del departamento del Valle del Cauca, para asesinar a siete personas partiéndoles el cráneo por la mitad y posteriormente desmembrándolos. También hubo violaciones de mujeres frente a niños menores de tres años.

*Masacre de Arauquita:* En julio de 2001 un grupo paramilitar asesinó utilizando machetes a cinco personas de la misma familia, incluidos tres hermanos de ocho, seis y dos años de edad.

*Masacre de Dos Quebradas:* la guerrilla de las FARC-EP en el año 2003 llegó a la vereda Dos Quebradas, asesinando a los habitantes que tenían teléfonos en sus casas, así como a varios jóvenes que se negaron a unirse a sus filas. Entre las víctimas había siete menores de edad, un bebé de nueve meses y una mujer embarazada.

*Masacre de Bojayá:* es quizás una de las que más se recuerda con dolor y pues ha marcado la historia reciente de Colombia. En el año 2002 murieron alrededor de 48 menores de edad de un total de 98 víctimas, mientras una mujer estaba dando a luz a su hijo dentro de la iglesia al momento de los enfrentamientos que se daban en las proximidades de este lugar entre guerrilla de las Farc-Ep y un grupo de paramilitares. En este suceso trágico, tanto la mamá como su recién nacido murieron por el impacto de un cilindro bomba que fue lanzado.

*Masacre de Orito:* en octubre de 2003 un grupo de paramilitares del Bloque Sur Putumayo asesinó a ocho personas, las víctimas eran de una misma familia, cinco de ellos menores de edad. Todos fueron torturaron antes de matarlos.

*Masacre de San José de Apartadó:* en el año 2005 un grupo de paramilitares del Bloque Héroes de Tolová, asesinaron a varias familias campesinas. Las víctimas fueron torturadas y asesinadas sin usar armas de fuego. Tres de ellas eran menores de edad. Los cadáveres fueron encontrados decapitados y desmembrados. Los niños tenían machetazos en el cráneo, el estómago abierto y los brazos cercenados.

*Masacre de la Paila:* en 2007, un grupo de guerrilleros del Frente 48 del Bloque Sur de las Farc-Ep en el Putumayo, acabaron con la vida de nueve personas de una misma familia con varios tiros de gracia. Entre las víctimas había cuatro menores de edad, dos de ellos tenían solo cuatro años. Una joven de 13 años entró en estado de shock al ver a toda su familia muerta.

*Masacre de Ricaurte:* en el departamento de Nariño para el año 2009, las Farc-Ep ingresaron al resguardo indígena Tortugaña - Telembí, culpándolos de entregar información al Ejército. Las víctimas pertenecían a la comunidad indígena Awá y entre ellas había dos mujeres

embarazadas, todas asesinadas con machetes. También entre las víctimas hubo una persona menor de edad y una mujer junto a dos de sus hijos.

Frente a esta problemática, se presentan muchas otras complejidades, por ejemplo:

“Huérfanos y huérfanas por hechos del conflicto armado vieron afectadas las bases de su desarrollo psicológico, ya sea por la débil confianza en el medio en el que crecen, o por la ausencia de seguridad y protección que proporcionan los cuidados de familiares responsables y competentes... Los hijos e hijas de personas secuestradas vivieron esta experiencia como una tortura psicológica. Por su parte, los hijos e hijas de personas desaparecidas no solo afrontaron la ausencia física, sino la falta de respuestas, explicaciones y certezas por parte de las personas adultas a su alrededor respecto al paradero y la situación de sus padres o madres” (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 317)

Esta radiografía de la violencia, pone de manifiesto la violación sistemática de derechos humanos de los niños y niñas afectadas por la guerra. Como hemos podido antes referir son múltiples los hechos y situaciones que ponen en riesgo la vida y la integridad de los niños y niñas en primera infancia en Colombia.

“La incidencia del conflicto armado en la primera infancia se manifiesta de diferente forma: como víctimas de minas antipersonales, desplazamiento forzado, secuestro, migraciones de sus padres fuera del país, hijos de combatientes o desmovilizados, desaparición forzada de familiares, fumigaciones a cultivos ilícitos, masacres a sus poblaciones...” (Romero & Castañeda, 2009, p. 35)

FIGURA 1

INCIDENCIA CONFLICTO ARMADO EN LA PRIMERA INFANCIA



Fuente: Colombia: Huellas del conflicto en la Primera Infancia (2009)

Por otra parte, también es importante hacer referencia al impacto que tiene sobre la primera infancia ser hijos o hijas de combatientes o desmovilizados, aquí en el caso de ser hijos e hijas de combatientes es necesario tener en cuenta que en los grupos guerrilleros, por ejemplo está prohibido para las mujeres tener relaciones con hombres que no sean del mismo grupo, en caso de embarazo en ocasiones pueden ser obligadas a abortar según sea su lugar de combate y en caso de

permitírsele el embarazo las mujeres siguen con el grupo armado hasta casi el momento del parto, donde luego se reincorporan a las filas, dejando a sus hijos o hijas al cuidado de familiares, teniendo contacto esporádico con ellos o ellas. Una de las razones para la desmovilización de estos grupos es la situación familiar, los hijos y las hijas de los combatientes en algunos casos son una motivación para decidir salir de los grupos armados.

En este caso es fundamental mencionar como:

“La situación de los hijos e hijas de combatientes es bastante difícil...no hay opciones de controles prenatales y menos de atención al parto en una institución de salud; en sus primeros años de vida están expuestos a los peligros de la guerra, a la imposibilidad de cualquier acceso a servicios de salud, protección o cuidado, o al registro civil de nacimiento... Su crecimiento tendrá lugar en las zonas cercanas a los escenarios de la guerra, en medio de zonas de conflicto y combate, o en territorios alejados a la guerrilla, sin la facilidad de conocer y convivir con sus padres” (Ila, Ávila, Arias, Núñez & Caicedo, 2009, p. 261)

Otro factor incide en la vida de la primera infancia: el secuestro como otra práctica que ha atentado con el desarrollo integral de los niños, niñas y las familias. Según Ruiz y Hernández (2008) esto muestra la deshumanización del conflicto armado en Colombia, pues sirve como forma de financiación de grupos al margen de la ley o como mecanismo de presión política, aquí los grupos armados ilegales y la delincuencia común son quienes atentan contra el derecho a la libertad de esta población. El secuestro produce en niños, niñas y adolescentes sentimientos de impotencia, desconfianza e insolidaridad, también experimentan sensaciones de abandono y culpabilidad, particularmente en la primera infancia en la cual resulta más compleja la comprensión de este tipo de situaciones.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016) con motivo de las *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia*, en relación a la protección de niños, niñas y adolescentes (párrafos 43 y 44), expresó su preocupación sobre las deficiencias en la implementación de las medidas adoptadas para prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos armados ilegales y de las medidas de reintegración después de su desmovilización, en especial, en el proceso de postconflicto que la sociedad colombiana se encuentra asumiendo.

Este aspecto se relaciona con la situación señalada por el Comité de Derechos del Niño (2015) en las *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia*, frente a la discriminación presentada hacia la población víctima del conflicto armado, incluyendo a niños, niñas y adolescentes desmovilizados, desplazados, niños y niñas que viven en zonas rurales remotas y zonas urbanas marginadas, sumada a la discriminación de que es víctima la población indígena y afrocolombiana al llegar a nuevos territorios cuando han tenido que dejar sus lugares de origen (párrafos 23,24,25,26, 57 y 58).

Este resumido panorama evidencia una situación bastante compleja sobre la protección y garantía de los derechos de los niños y las niñas en Colombia en el marco del conflicto armado interno, evidenciando que:

“Los niños que soportan la inhumanidad de la guerra pueden padecer las cicatrices de los trastornos de estrés postraumático, una herida psicológica que interrumpe el proceso de desarrollo. Cuando los niños son menores de tres años, los traumas severos no sólo los lastiman emocionalmente, sino que también pueden cambiar permanentemente las

reacciones químicas en sus cerebros. Por consiguiente, las víctimas más jóvenes de la guerra tienen necesidades especiales de atención física y psicológica. Al sanar las heridas físicas de los niños, éstos pueden sobrevivir a una guerra. Al sanar sus espíritus, tal vez se prevenga la próxima guerra. (Unicef, 2001, p. 36)

Todas esas situaciones están directamente vinculadas con el bienestar de la infancia y la adolescencia. Aquí el Estado debe proponer una serie de estrategias para dar atención tanto a niños y niñas como a sus familias, reconociendo que los hechos traumáticos de la guerra necesitan ser atendidos y tener un acompañamiento especializado; de allí la puesta en marcha de políticas públicas que le permitan a esta población reconstruir sus proyectos de vida, dándoles garantía para sus derechos fundamentales, concretamente en punto al derecho a la educación con la finalidad de lograr la no repetición de los hechos y generando nuevas oportunidades desde la inclusión social, fortaleciendo el desarrollo humano de estas poblaciones.

### **¿Y el derecho a la educación?**

En medio de la guerra se hace muy difícil dar garantía y protección a ciertos derechos fundamentales, por ejemplo, el derecho a la educación, que por distintas situaciones ha sido más vulnerado en niños, niñas y jóvenes en Colombia. Pensemos que en los enfrentamientos militares es frecuente la destrucción total de la infraestructura de escuelas y centros educativos, así como los muchos docentes que han sido asesinados o amenazados por defender a sus propios estudiantes o por pensar distinto que los actores armados. También es una amenaza la ubicación de bases/campamentos militares de grupos armados legales e ilegales en lugares próximos a estas instituciones donde a diario transitan familias, niños, niñas y jóvenes, corriendo el riesgo de ser atacados, emboscados o utilizados como escudo humano; sumando a esto también existe la inseguridad de cruzar por caminos que conducen a escuelas y que han sido llenados con minas antipersonales, incomunicando a las poblaciones. Ello se complica más si hablamos de zonas rurales distanciadas de las urbes, donde las condiciones geográficas hacen más difícil la llegada de recursos educativos y de salud para las poblaciones de estas partes de país.

Ahora bien: si pensamos en la educación de la primera infancia en las zonas afectadas por el conflicto, hay una carencia de lugares que brinden garantía al derecho de la educación de la población más pequeña en edad, la posibilidad de encontrar jardines por estas zonas es bastante



difícil, pues el cuidado de niños y niñas por lo general se hace a través del núcleo familiar, en donde mamá, tías o abuelas son quienes cumplen el rol del cuidado y de la educación. Se trata de mujeres que también se encuentran sin sus compañeros varones debido a que han sido asesinados, desaparecidos, se encuentran combatiendo o se han ido, dejándolas con la responsabilidad de sus hijos e hijas.

Otra alternativa en medio de este contexto son los **jardines comunitarios**, dirigidos por grupos de madres organizadas que dan atención a niños y niñas. Sin embargo, estos lugares suelen contar con pocos recursos, en donde el Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- puede llegar intervenir económicamente, pero en realidad en algunas situaciones esta contribución no resulta suficiente, haciendo que carezcan de material didáctico o pedagógico que estimule y genere ambientes propicios de aprendizaje. Lo anterior pasa con suerte si las familias logran mantenerse en un lugar fijo de asentamiento, la problemática aumenta cuando por el desplazamiento forzado producido por los distintos actores armados deben huir de sus territorios de origen para asentarse en nuevos lugares, que no siempre cuentan con el acceso a espacios o centros educativos para las personas más pequeñas.

La Alianza por la Niñez (2017) manifestó en el *Informe alterno sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Colombia para el Examen Periódico Universal (EPU)* de la sesión 2013-2017, que a pesar del incremento de los últimos años para brindar atención a la primera infancia, casi la mitad (48,4%) de niñas y niños menores de 6 años, asisten a espacios de educación inicial (Hogares Comunitarios de Bienestar -HCB-<sup>23</sup>, jardines privados o a jardines oficiales), por no contar con una institución cerca de la vivienda, no conseguir cupo, o -en el caso de indígenas y población desplazada- no cumplir con los requisitos para el ingreso; ello a pesar que estas últimas poblaciones tienen acceso prioritario en este tipo de programas institucionales (párrafo 25, sobre el derecho a la educación).

Del mismo modo, en ese informe, la Alianza por la Niñez señaló que en las zonas más alejadas, escenarios propios del postconflicto, es común encontrar escuelas sin mantenimiento adecuado, con baterías sanitarias sin funcionamiento, con cocinas altamente contaminantes, corriendo

---

<sup>23</sup> Los Hogares Comunitarios son espacios organizados en casas de madres comunitarias (ver Nota al pie 24), donde se atienden entre 12 y 14 niños en edad preescolar (menores de 5 años) pertenecientes a poblaciones de escasos recursos. Aquí reciben atención educativa, cuidado y alimentación.

riesgo de incendio y sin dotación pedagógica adecuada, a lo que se suma la carencia de maestros y maestras en estas zonas, que agrava las condiciones en las que se está recibiendo el derecho a la educación, en especial en las regiones que históricamente han sido afectadas por el conflicto.

Estos aspectos son ratificados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2016) y por el Comité de Derechos del Niño (2015), refiriendo la insuficiente extensión de la educación preescolar entre los niños y niñas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados; afectando de manera significativa a niños indígenas y afrocolombianos, debido entre otras cosas a la falta de educación intercultural adecuada y de calidad. Cuestionando a su vez la calidad de la enseñanza, disponibilidad y accesibilidad para los niños y niñas desplazados o de zonas rurales, llamando al aumento del presupuesto de la educación, generando así formación de calidad a los docentes, asegurando la construcción de escuelas lejos de las zonas de riesgo ambiental y de los objetivos militares.

Es decir, el derecho a la educación es un derecho claramente afectado cuando el conflicto armado está de por medio, pero se agudiza su incumplimiento si hablamos de la primera infancia, que en ocasiones su único contacto educativo llega hasta al ingresar a la educación preescolar o primaria, haciendo que en los cinco primeros años de vida no se cuente ningún tipo de estimulación pedagógica. Tal como lo señala Torrado et al. (2009):

“El derecho a la educación inicial alude a la exposición del niño a oportunidades de aprendizaje temprano, que cada vez se extiende más hacia abajo en cuanto sube la edad del niño. La ausencia de los padres, a causa del conflicto armado, hace que estas condiciones puedan iniciarse a edades más tempranas de las deseadas en un medio institucional...aunque se consideran insustituibles el cuidado y la atención que haga la familia, no cabe duda de la necesidad de la actuación del Estado en condiciones de vulnerabilidad” (p. 123).

La falta de garantía del derecho a la educación de los niños y las niñas, no sólo los afecta a ellos: es una problemática que afecta al conjunto familiar y social. Cuando una familia que lo ha perdido todo por culpa de la guerra no cuenta con un lugar donde sus hijos e hijas puedan estudiar, formarse, jugar o recrearse, se está dejando el tema del cuidado a estos núcleos familiares imposibilitando que madres, padres o cuidadores puedan realizar otras actividades,

como por ejemplo trabajar para mejorar su situación, reproduciendo escenarios de pobreza y marginalidad. Del mismo modo, los niños y las niñas que no logran acceder a una educación desde temprana edad son mayormente proclives a tener dificultades de aprendizaje, relacionados a la comprensión lectora, concentración y atención, aspectos que se ven reflejados en su rendimiento académico en los grados superiores, causando que muchos lamentablemente no terminen sus estudios o no logren acceder a la educación superior.

No obstante, también es importante señalar cómo de una manera u otra han existido avances para intentar dar garantía al derecho a la educación, así como a otros derechos de la primera infancia. Entre estos podemos señalar la gratuidad educativa que se decreta a partir del 2011 tanto a educación primaria y básica secundaria aumentando la cobertura educativa. Así como se presentaron avances en relación con la garantía del derecho a la identidad en especial al registro civil de nacimiento, también el reconocimiento al desarrollo integral de la Primera Infancia en específico con de la *Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia* del 2006, la *Política Educativa para la Primera Infancia en el Marco de una Atención Integral* del 2009 y la *Estrategia Nacional de Atención a la Primera Infancia de Cero a Siempre* que empezó a construirse desde el año 2010 y que en 2016 logró posicionarse como política pública de Estado dando continuidad a su puesta en marcha.

Por otro lado, uno de los avances jurídicos que se dieron a inicios de esta década para la protección de la primera infancia víctima del conflicto armado es la Ley 1448 de Víctimas y Restitución de Tierras del 2011, que surge bajo el mandato del presidente Juan Manuel Santos Calderón. En esta se busca dar atención y protección a niños, niñas y adolescentes que hayan padecido algún hecho victimizante estipulado en la ley:

“Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. [Donde especialmente] El Título VII de la Ley está dedicado a los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado que han sufrido desplazamiento, desaparición o reclutamiento forzado, violencia sexual, secuestro, muerte de uno o de ambos padres, o lesiones por causa de minas antipersonal, municiones sin explotar o artefactos explosivos improvisados, entre otras; lo que supone que se le reconozcan prioritariamente el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral.” (Alianza por la Niñez Colombiana, 2014, p. 45).

Frente a esto, dando cumplimiento a la ley, se han generado los procedimientos correspondientes para la reparación integral de sus derechos. Es así que según datos oficiales del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas (2013) el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar entre los años 2010 y 2013 logró desarrollar estrategias de atención de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, como la mencionada Estrategia de Cero a Siempre, que en ese lapso logró garantizar a 223.504 niñas y niños víctimas de desplazamiento forzado entre 0 y 6 años, el acceso a salud, la educación inicial y atención integral.

Por último, hay que reconocer el cambio que ha tenido la legislación colombiana, la cual paulatinamente (por no decir tardíamente) ha ido incluyendo los contenidos de la Convención de los Derechos del Niño en su diferente normatividad. Si bien el camino tomó fuerza con la anteriormente nombrada Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia), hoy por hoy la existencia de otras normas que la han complementado, según la Defensoría Del Pueblo de Colombia (2012) en el *Decimonoveno Informe XIX del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, se han creado condiciones institucionales para que los derechos de los niños y las niñas en Colombia sean abordados de manera diferente por parte de las entidades encargadas del tema, en especial a la responsabilidad de las autoridades locales en el diseño e implementación de políticas públicas que protejan y garanticen sus derechos.

## **CAPITULO SEGUNDO:**

### **EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA VÍCTIMA DEL CONFLICTO ARMADO**

#### **La educación inicial: una deuda heredada**

Colombia ha vivido una serie de transformaciones y cambios con respecto al derecho a la educación de la primera infancia, pues hasta hace menos de dos décadas el término *primera infancia* no existía en las políticas públicas ni en los ordenamientos jurídicos relacionados con educación; y tampoco se había pensado a esta población como destinataria de políticas específicas para dar garantía a sus derechos y mucho menos considerarla víctima del conflicto armado.

A los efectos de esta investigación, es importante entender esas transformaciones. Lo primero a tener en cuenta es que hacia la década de los años noventa, debido a la Constitución Política de 1991, se estableció la educación como un derecho fundamental de los niños y las niñas (Artículo 44). En ésta el Estado, la sociedad y la familia se definieron como los responsables de la educación, establecida como obligatoria entre los cinco y los quince años de edad e incluyendo en este periodo un año de preescolaridad (Artículo 67). De esta manera el derecho a la educación se hizo obligatorio desde los cinco años de edad, lo cual se ratifica en la Ley 115 de 1994 –Ley General de Educación- estableciendo que la educación formal inicia desde la educación preescolar (comprendiendo mínimo un grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis -6- años de edad.).

En el Artículo 18 de esa misma Ley, se menciona la ampliación de la atención, lo cual corresponde a los tres grados que harían parte del nivel de educación preescolar, estos estarían a cargo de las instituciones educativas del Estado o de aquellas instituciones que implementaran programas para la prestación de este servicio. En otras palabras, la educación preescolar estaría compuesta por tres grados, empezando alrededor de los 3 años de edad, siendo uno de carácter obligatorio a los 5 años, los otros dos grados, al no ser obligatorios estarían en manos de aquellas instituciones educativas que dentro de sus capacidades y objetivos pudieran garantizar una oferta a este “servicio”<sup>24</sup>, aquí la cobertura educativa de los niños entre los 3 y 4 años, e

---

<sup>24</sup> Es interesante observar cómo se entendía la educación como un “servicio” y no como un “derecho”. Esto implicaba una mirada neoliberal sobre las necesidades de la sociedad, donde la educación de las niñas y los niños menores de cinco años también se veía involucrada. Garantizar un servicio no implica la misma obligatoriedad que implica garantizar un derecho por parte del Estado, situación que era evidente en la época

incluso menores a estas edades no quedaba completamente resuelta ni protegida por parte del Estado.

Lo anterior se materializará con el Plan Nacional de Desarrollo *El salto social (1994-1998)* durante el mandato del presidente Ernesto Samper Pizano. En ese documento, se propuso como meta aumentar los cupos para la educación preescolar, así como mejorar la atención educativa de las niñas y los niños beneficiarios de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, así como de otros programas que atendían a esta población menor de 5 años. A pesar de esto, lo que estaba pensado para cubrir las necesidades educativas de la primera infancia, (en especial en estos Hogares), se establecieron en algunos casos como centros de cuidado de niños y niñas, donde la parte pedagógica y didáctica no tenía mucha profundidad, fundamentalmente debido a la poca preparación profesional que tenían las personas responsables de estos lugares, en muchos casos madres comunitarias<sup>25</sup>, que por años han venido cumpliendo un rol importante en la atención de la Primera Infancia colombiana, pero a las cuales hasta hace muy poco tiempo el Estado les ha venido dando su lugar en estos procesos, brindándoles herramientas educativas, de cualificación y de formación, así como salarios dignos por su labor, dificultando así garantizar una mejor atención educativa a esta población.

A ello se le suma que este tipo de atención ha sido la recibida durante tres décadas por los sectores más vulnerables del país, donde las familias de los niños y niñas de bajos recursos encuentran estos espacios como los más propicios y convenientes para el cuidado y educación de sus hijos e hijas (en especial por temas de costos y cercanía a sus viviendas), presentándose amplias brechas con aquellos sectores sociales que están en la capacidad económica de brindar atención educativa desde temprana edad en instituciones privadas, la diferencia radica en que los centros de carácter privado cuentan con personal mejor calificado, instalaciones con mayores materiales didácticos y ambientes de aprendizaje favorables para el acto educativo, aspectos que los Hogares Comunitarios por cuestión de recursos económicos en ocasiones no logran cumplir.

---

y puede visibilizarse en la poca disponibilidad de espacios y recursos para darle atención a la primera infancia en especial en temas de educación.

<sup>25</sup> Las *madres comunitarias* son aquellos agentes educativos establecidos en las distintas comunidades y regiones del país, los cuales a través de un trabajo comunitario se hacen responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia en Colombia, esto enmarcado dentro del programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF, los cuales dan atención a niños y niñas en situación de vulnerabilidad social y económica. Este programa está en funcionamiento desde el año 1986. Estas mujeres prestan sus servicios personales, cuidando y formando a algunos de los miembros de sectores poblacionales más vulnerables, bajo la continuada subordinación una Organización Comunitaria determinada, mediante una remuneración justa, vital y móvil.

Por otro lado, en esta década también surge una política pública sobre la infancia "*El Tiempo de los Niños*" (Documento CONPES 2787 de 1995), la cual buscó establecer programas para el desarrollo integral de los niños y de las niñas más pobres y vulnerables en temas de nutrición, salud y educación. Sobre este último aspecto, específicamente con la educación preescolar, también se ubica a los Hogares Comunitarios como la principal estrategia para la atención integral de los niños menores de 7 años de los sectores más pobres del país, siendo así como las regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF- eran las encargadas de articular con las autoridades educativas el ingreso de los niños de los Hogares Comunitarios e Infantiles al nivel preescolar, es decir al grado de escolaridad obligatorio.

Para lograr estas transformaciones en el plano educativo, se trazaron una serie de metas a trabajar dentro del Plan Decenal de Educación 1996-2005<sup>26</sup>. Esto se realizaría a través de una serie de acciones educativas ejecutables durante el transcurso de una década. En ese documento sobre la educación de la primera infancia, nuevamente se retoma el grado obligatorio de escolaridad desde los 5 años de edad, que continuaba siendo requisito para el ingreso a la educación primaria; aquí como meta de atención para el grado preescolar se ubicó a los niños y niñas de los grupos étnicos y a aquellos con necesidades educativas especiales. Por otro lado, como meta se estableció además la extensión de la cobertura de la educación Infantil y preescolar, para eso sería necesario la definición del componente educativo de la educación inicial (que se pensaba para la población entre 3 y 5 años), trabajo que debía haber realizado el Ministerio de Educación Nacional y las distintas entidades territoriales (incluyendo al ICBF), pero que desafortunadamente al finalizar la década de ejecución dicho documento aún no se había logrado.

Asimismo, en 1997, en ese mismo gobierno, se estableció el Decreto 2247 con normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar. En este se manifestó que el servicio público educativo (es decir aquel sistema que utilizaba más de la mitad de la población en años de escolaridad en el país) se ofrecería a los niños y niñas entre los 3 y los 5 años de edad teniendo en cuenta los siguientes grados:

- Pre jardín (niñas y niños de 3 años)
- Jardín (niñas y niños de 4 años)

---

<sup>26</sup> El Plan Decenal de Educación es el conjunto de propuestas, acciones y metas para trabajar en el sector educativo durante un periodo de diez años en el país.

- Transición (niñas y niños de 5 años y corresponde al grado obligatorio constitucional).<sup>27</sup>

El Artículo 4 de ese decreto también señaló que aquellos establecimientos educativos que prestaban el “servicio” de educación preescolar y que adicionalmente atendían a niños menores de 3 años, lo podrían hacer teniendo en cuenta un proyecto educativo institucional y garantizando condiciones adecuadas en cuanto a salud, nutrición y protección de estos niños y niñas, lo cual deja entrever el vacío existente en cuanto a la atención educativa para la población entre los 0 y los 2 años de vida, ya que no existían unos lineamientos pedagógicos concretos para su abordaje ni condiciones estructurales para su cobertura.

Para los años 1998-2002 asume el mandato presidencial Andrés Pastrana<sup>28</sup>, quién pone en acción el Plan Nacional de Desarrollo *Cambio para construir la paz*. Aquí es importante resaltar como la búsqueda de la paz fue uno de los pilares del gobierno durante esos años, se pretendió pensar en la paz como una política de Estado y para eso se estableció un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC-EP para intentar poner fin al conflicto armado. Estas negociaciones no fueron exitosas, situación que complejizaría la situación social y política del país los años siguientes.

En relación al tema educativo, el gobierno se propuso como objetivo específico ampliar la cobertura educativa para atender a 3 millones de niños, niñas y jóvenes entre los 5 y 15 años de edad. De igual forma se destinaron recursos para la creación de ludotecas y distintas instituciones educativas con espacios para impartir el grado preescolar. Durante esos cuatro años se hacen unas aproximaciones para dar atención a los niños y niñas desde los 0 años, y para eso se planteaba una articulación pedagógica entre los hogares y los jardines del ICBF y las distintas instituciones educativas con el grado obligatorio de educación preescolar, de esta

---

<sup>27</sup> Si se compara con el sistema educativo argentino, tendría equivalencia a la educación inicial en las Salas de 3, 4 y 5 años que se brinda en ese país.

<sup>28</sup> Cabe recordar que, durante este periodo, se adelanta un proceso de paz fallido con la guerrilla de las FARC-EP, en donde se destinó una parte del mandato para lograr establecer un acuerdo entre el gobierno y este grupo armado ilegal. Esto es importante si tenemos en cuenta la ola de violencia por la que durante las décadas de los ochenta y noventa atravesó Colombia a manos de grupos guerrilleros, paramilitares y por parte del mismo Estado, trayendo como consecuencia cientos de víctimas de la sociedad civil a las cuales se les vulneró gran parte de sus derechos fundamentales. Estos diálogos, en su momento fueron una esperanza para transformar la realidad que se vivía en el país; los diálogos de paz se hacían importantes en el panorama nacional después de décadas de conflicto. Aquí, debido a la inconsistencia de las partes negociadoras, no se logró ningún acuerdo, causando que iniciada la década del 2000 se transformara el entorno político y de seguridad en Colombia, en donde las políticas del ex presidente Álvaro Uribe (debido a su fuerte oposición a los grupos guerrilleros) encajarían en una parte de la sociedad Colombia. Lastimosamente debido a las políticas de seguridad establecidas durante la primera década del nuevo milenio por parte de ese ex presidente, a diario se empiezan a aumentar distintos enfrentamientos entre las fuerzas militares y esos grupos guerrilleros (FARC-EPC y el Ejército de Liberación Nacional) aumentando así el número de víctimas de la sociedad civil, estas víctimas se dan en un escenario donde no son reconocidas debido a la negación por parte del propio Estado de la existencia del conflicto armado que se estaba viviendo en el país (como fue explicado en el Notal al pie 5).



manera la atención integral a la niñez estuvo encaminada a promover el bienestar de los niños y niñas menores de 6 años de los sectores más vulnerables y su inserción en la escuela formal.

Sin embargo, el aspecto controversial dentro de este modelo de atención radicó en que la responsabilidad de la atención a esta población recayó en las Cajas de Compensación Familiar<sup>29</sup> que juntamente con el ICBF, serían las entidades que aportarían recursos a tales programas, en donde las entidades territoriales lo hagan con terrenos e infraestructura; mientras que las cajas financiarían el cuidado, la educación preescolar, el desarrollo psicosocial y motriz, así como la recreación de los niños y las niñas, en que el Estado directamente transfería esta responsabilidad a terceros que venían del sector privado.

En cuanto a la atención educativa de la población víctima del conflicto armado, el gobierno de Andrés Pastrana estableció el programa “*Caminante*”, enfocado a promover la movilización de distintos actores sociales en torno a objetivos y metas de la educación, así como de promover el acceso y permanencia de todos los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo, aquí se buscó dar cobertura a las necesidades de poblaciones especiales, entre estas los desplazados por la violencia, no obstante, no se logró consolidar un modelo de atención específico para los niños y niñas menores de 6 años que habían sido desplazados forzosamente y la protección a su derecho a la educación, exceptuando la obligatoriedad del grado de preescolar que ya estaba establecido por orden constitucional, pero que quedaba sujeto a la disponibilidad de cupos escolares en las ciudades a donde arribaban.

De esta manera, si bien Colombia en la Constitución de 1991 se declaró como un Estado social de derecho, finalizando la década aún se estaba intentando transformar ese modelo de ayuda a los pobres motivada en la caridad y en la discrecionalidad de la autoridad pública para convertirlos en beneficios concretos que correspondieran a derechos individuales de los ciudadanos, lo cual puede observarse en el modelo de atención dispuesto para la primera infancia durante los años noventa (Courtis & Abramovich, 2004). Es así como al iniciar el siglo XXI se estaba abriendo paso a la *atención integral*, aún con vacíos frente a la idea de pensarse a la primera infancia como una población diversa en necesidades y más en un contexto

---

<sup>29</sup> Según la Sentencia C-041/06 de la Corte Constitucional Colombiana, las Cajas de Compensación Familiar son corporaciones de derecho privado, con patrimonio propio y sin fines de lucro que cubren el subsidio familiar a los trabajadores, desarrollan actividades en el ámbito de la recreación y el deporte, asignan subsidios de vivienda de interés social, y participan del sistema de seguridad social integral, creado y organizado por la Ley 100 de 1993, para administrar recursos del régimen subsidiado de salud, y actúan en la administración y prestación de servicios en el sistema de protección social en beneficio de los desempleados.

de violencia y conflicto armado como el que se vivía para ese entonces, generando una de las deudas sociales que los gobiernos colombianos debían asumir y responder durante el nuevo milenio.

### **Desafíos, retos y logros en el siglo XXI**

El nuevo siglo inicia con una serie de cambios políticos en el país. Para el periodo presidencial 2002-2006 Álvaro Uribe Vélez es electo como presidente de la nación, logrando la reelección para un segundo periodo durante los años 2006-2010. Uribe llega al poder después de unas fallidas negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC-EP, insistiendo que el mayor problema de Colombia eran estos grupos armados ilegales, lo cual implicó que durante su gobierno se llevaran a cabo una serie de políticas para intentar “recuperar el orden” en el territorio nacional y así combatir a los grupos guerrilleros existentes en el país. Fue así que, durante casi una década, dentro de las políticas gubernamentales que se desarrollaron se destaca la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual tuvo como objetivo:

“Reforzar y garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio, mediante el fortalecimiento de la autoridad democrática: del libre ejercicio de la autoridad de las instituciones, del imperio de la ley y de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos de interés común. (Ministerio de Defensa Nacional, 2003, p. 12).

Sin embargo su implementación trajo consigo una serie de situaciones que para diferentes entidades de protección de derechos humanos afectaron y violentaron en mayor medida los derechos de la población civil, ya que involucró a los civiles en el conflicto y trasladó a la ciudadanía la obligación de garantizar la seguridad, en esto la ciudadanía sería parte fundamental en el tema de la recolección de información (COALICO, 2007), situación que tornaría más complejo aún el panorama en el país poniendo en riesgo a las comunidades.

Adicional a eso se realizaron una serie de acciones ilegales por parte del Estado, por ejemplo, una de las más controversiales se trata de las Ejecuciones Extrajudiciales conocidas como los “*Falsos Positivos*”<sup>30</sup>, que fueron una serie de desapariciones y asesinatos a la población civil

---

<sup>30</sup> Cabe señalar, que, para la fecha, desde la Jurisdicción Especial para la Paz –JEP- ya están siendo investigados y juzgados aquellos agentes del estado (militares) que fueron partícipes en el cometimiento de tales crímenes. (La JEP es el componente de justicia del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, creado por el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las Farc-EP. Esta tiene como función de administrar justicia transicional y conocer de los delitos cometidos en el marco del conflicto armado cometidos antes del 1 de diciembre de 2016). Para conocer más sobre la JEP y estos casos, revisar <https://www.jep.gov.co/Paginas/JEP/Jurisdiccion-Especial-para-la-Paz.aspx>

cometidos por las FFMM colombianas, quienes utilizaban a estas víctimas para presentarlas como supuestos guerrilleros muertos en combate con el fin de mostrar resultados de la Política de Seguridad Democrática en cuanto a la supuesta ofensiva en contra de los grupos armados ilegales, en esto los militares obtenían diferentes beneficios como días de licencia gracias a las dadas de baja y supuestas capturas a guerrilleros.

Esta política, en líneas generales, se enmarcaba en una negación del conflicto armado, en el posicionamiento de actores civiles como actores co-responsables de la seguridad, en el fortalecimiento de las fuerzas militares a través de una fuerte inversión económica que también fue apoyada por los Estados Unidos (aquí también se buscó enaltecer la labor de las FFMM, ya que eran los actores más importantes para recuperar la “seguridad”), en el afán de establecer el control por parte del Estado en diferentes regiones del país, en el atacar a grupos armados ilegales en especial a las FARC –EP sin tener en cuenta aspectos relacionados con el derecho Internacional Humanitario, en el supuesto de recuperar el Estado democrático y en el construir además un Estado “seguro” para la ciudadanía.

Estos aspectos dividieron al país polarizando a los sectores sociales entre quienes por una parte defendían y legitimaban esta política (comunicada oficialmente como la medida más oportuna para una parte de la población después de los fallidos diálogos de paz del anterior gobierno de Andrés Pastrana); y por otro lado, aquellos que evidenciaban serias inconsistencias en el cumplimiento y protección de los derechos humanos de la población civil, en especial al negarse un conflicto armado que internacionalmente ya era reconocido y en el cual el Estado colombiano también tenía responsabilidad por el incumplimiento de normas internacionales y de acciones ilegales. Todas estas situaciones complejizaron el contexto social colombiano, afectando a la población civil en especial a los niños y las niñas que en medio de la guerra no podían ejercer sus derechos.

### **El derecho a la educación en medio de la guerra**

Al iniciar el gobierno de Álvaro Uribe el panorama educativo no era muy consolador, esto provocó que fueran necesarias acciones específicas para dar mayor atención al derecho de la educación de la población colombiana. El siguiente cuadro nos muestra un poco el panorama de lo que sucedía en el año 2001 en materia de cobertura educativa en Colombia:

TABLA 1

COBERTURA DE LA EDUCACIÓN PRE-ESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA 2001

	Preescolar (Grado Cero)	Básica Primaria	Básica Secundaria	Media	Total
<b>COBERTURA BRUTA</b>					
Urbano	37%	104%	90%	66%	83%
Rural	28%	136%	34%	16%	70%
<b>Total</b>	<b>34%</b>	<b>113%</b>	<b>74%</b>	<b>52%</b>	<b>80%</b>
<b>COBERTURA NETA</b>					
Urbano	33%	78%	61%	32%	82%
Rural	22%	92%	23%	7%	60%
<b>Total</b>	<b>30%</b>	<b>82%</b>	<b>50%</b>	<b>25%</b>	<b>76%</b>

Fuente: Matrícula C-600 año 2001

Estimaciones de población urbano - rural, con base en proyecciones cabecera – resto

FUENTE: REVOLUCIÓN EDUCATIVA. PLAN SECTORIAL 2002 –2006 (Ministerio de Educación Nacional, 2003)

Para entender lo anterior, es necesario aclarar que **Cobertura Bruta** se refiere al porcentaje de la totalidad de estudiantes matriculados en el sistema educativo y que la **Cobertura Neta** al porcentaje de estudiantes matriculados en el sistema educativo sin contar los que están en edad (por encima de la que se estipula para cada grado. Como vemos, en 2001 el porcentaje de cobertura para nivel Preescolar era muy bajo, según eso al menos veinte de cada cien niños entre 5 y 6 años no tenía acceso al sistema educativo, lo cual se dificultaba en mayor medida en las zonas rurales, donde una tercera parte de los niños no asistía a un centro educativo (Ministerio de Educación Nacional –MEN-, 2003). Adicional, para ese mismo año, la cobertura educativa tomaba a la población igual o mayor a 5 años de edad hasta los 15 años, de los cuales 1,8 millones de niños y jóvenes estaban por fuera del sistema escolar. En cuanto al nivel preescolar, el 96% de niños y niñas con altos ingresos estaba escolarizado en contraste al 64% de la población con más bajos recursos. Es decir que existía una brecha del 30% de escolarización entre ambos sectores.

Otro dato a tener en cuenta para comprender este contexto educativo, radica en la difícil situación social que vivía el país con la agudización del conflicto, eso había generado un incremento en la demanda de cupos en las áreas urbanas debido a los altas cifras de personas desplazadas que a diario llegaban a las grandes ciudades a buscar refugio; cerca de 200 mil era

la cifra de niños y jóvenes entre 5 y 17 años que habían sido desplazados durante el año 2002<sup>31</sup> (aquí no se registran los datos de los niños y niñas menores de 5 años que también fueron desplazados). Otro aspecto preocupante radicaba en la tasa de repitencia y deserción escolar que era más elevada durante el primer grado de la primaria, esto con tasas cercanas al 10% y al 18% respectivamente, lo cual llama la atención considerando lo señalado anteriormente frente al bajo porcentaje de cobertura que se tenía en el grado de preescolar y a la fallida implementación de las diferentes políticas realizadas en la década de los noventa, observándose falencias entre la articulación que debería existir entre el nivel preescolar y el nivel de básica primaria para mantener la permanencia escolar.

Para los años 2002-2006 se estableció el Plan Nacional de Desarrollo, *Hacia un Estado Comunitario*. Allí la educación se propuso como un factor esencial para el desarrollo humano, social y económico, como un instrumento para construcción de la equidad social (Departamento Nacional de Planeación, 2002). En este se estableció como política de gobierno la *Revolución Educativa*, la cual tuvo como objeto dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad, en esta se establecieron una serie de programas destinados específicamente para trabajar en la ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior.

Dentro de *Revolución Educativa*, se concibió la educación como:

“La medida más eficaz para mejorar la distribución del ingreso, ya que con una educación de calidad se evita la condena de ser pobre por herencia y se abren canales de mayor movilidad social. A mayor y mejor educación se disminuyen las diferencias salariales, aumenta la productividad y mejoran los ingresos de las personas” (MEN, 2003, p. 65)

Aquí se muestra un evidente interés en ubicar la educación como la herramienta para ampliar la capacidad de ingresos de las personas y como la posibilidad de escalar social y económicamente; razón por la cual el Estado vio propicio generar estrategias para garantizar

---

<sup>31</sup> En el año 2002 se presentó una de las cifras más altas de desplazamiento forzoso en Colombia, según Ibáñez y Moya (2007) la cifra llegó a 423.231 lo que evidenciaba una fuerte intensificación de la violencia en el país en pleno inicio del mandato de Álvaro Uribe. Estas acciones fueron causadas por diferentes actores entre los cuales se incluyen grupos armados ilegales y el propio Estado Colombiano.

que la ciudadanía acceda desde temprana edad al sistema educativo ya que esa inversión estaría cualificando el capital humano del futuro, posicionamiento notablemente neoliberal, muy propio del modelo económico y social que estaba siendo implementado en Colombia durante más de una década.

Por otra parte, durante ese primer periodo 2002-2006, el acceso a la educación se consideraba desde nivel preescolar, es decir se focalizaba la atención en la población igual o mayor a 5 años, por eso el interés en materia educativa durante ese gobierno fue el ampliar la cobertura de cupos en los niveles de preescolar, primaria y secundaria; en ese entonces al menos veinte de cada cien niños entre 5 y 6 años no tenía acceso a procesos educativos formales quedando a su vez la primera infancia por fuera de una política concreta de atención que sólo se consiguió hasta finales del 2006. (MEN, 2010).

En cuanto a la atención educativa de población vulnerable se tuvo en cuenta a la población indígena, la población rural, la población con necesidades educativas especiales y población desplazada. Como aspecto relevante frente a la atención de población vulnerable está el trato a la población desplazada, aquí se plantea la necesidad de implementar programas de atención educativa, así como de programas especiales para abordar zonas que eran receptoras de esa población, en esto es positiva la inclusión de acciones específicas por parte del Estado para atender el derecho a la educación de las víctimas de la violencia en el país, teniendo en cuenta que la problemática se profundizaba cada vez más, sin embargo en esto aún la primera infancia no era objeto directo de la aplicación de estas acciones.

La estrategia que se utilizó para dar atención a la población vulnerable fue a través de la contratación de servicios educativos de terceros que fueron pactados por entidades territoriales. En esto se implementaron modelos educativos flexibles<sup>32</sup>, que buscaron mejorar la permanencia y calidad de prestación del servicio, esos modelos son propuestas de educación formal que permiten atender a poblaciones diversas o en condiciones de vulnerabilidad, que presentan dificultades para participar en la oferta educativa tradicional. Se caracterizan por contar con una propuesta conceptual de carácter pedagógico y didáctico, coherente entre sí, que responde a las condiciones particulares y necesidades de la población a la que se dirigen (MEN, 2016).

---

<sup>32</sup> Según el Ministerio de Educación Nacional (MEN, 2016), los Modelos de Educación Flexible, son estrategias pedagógicas para atender con educación formal de calidad, pertinencia y equidad, a poblaciones diversas o que se encuentran en situación de desplazamiento, extra edad escolar, o en general en condiciones de alta vulnerabilidad. Esto implica pensar en que cada modelo es una estrategia pedagógica focalizada, la cual debe dar cobertura a las necesidades comunitarias especiales.

TABLA 2

MODELOS DE EDUCACIÓN FLEXIBLES EN COLOMBIA

Modelo Educativo Flexible	Población que atiende
ESCUELA NUEVA	Estudiantes de básica primaria de escuela multigrado de zonas rurales.
POSTPRIMARIA RURAL	Estudiantes de básica secundaria de zonas rurales.
SECUNDARIA ACTIVA	Estudiantes de básica secundaria, de zonas rurales o urbano marginales.
ACELERACIÓN DEL APRENDIZAJE	Estudiantes de básica primaria, de 10 a 17 años que se encuentran en extraedad (desfase edad-grado); de zonas rurales y urbano marginales
CAMINAR EN SECUNDARIA	Estudiantes de básica secundaria; jóvenes que se encuentran en extraedad (desfase edad- grado); de zonas rurales o urbano marginales.

FUENTE: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL [http://cms.colombiaprende.edu.co/static/cache/binaries/articles-340087\\_recurso\\_1.pdf?binary\\_rand=5168](http://cms.colombiaprende.edu.co/static/cache/binaries/articles-340087_recurso_1.pdf?binary_rand=5168)

Con la implementación de esos modelos educativos para población vulnerable, entre el 2003 y 2006 se crearon 559.500 cupos nuevos, en donde el número de estudiantes víctimas del desplazamiento atendidos durante el 2006 fue de 234.018 el cual según datos oficiales corresponde al 97.5% de lo establecido en el 2002 (MEN, 2006). De otra parte, entre el 2003 y 2006 se capacitaron 34.781 docentes en modelos de atención flexibles, (la meta era de 30.000) implementándose 15.087 experiencias en modelos educativos flexibles. Si bien era evidente un amplio progreso en la atención a la población vulnerable, en especial a la población desplazada en cuanto su derecho a la educación, la primera infancia permanecía fuera de los beneficios de esos modelos educativos siendo muy difícil su abordaje y acompañamiento psicosocial.

Para el 2005 se cumplían diez años de ejecución del primer Plan de Decenal Educación puesto en marcha en el país. Como balance del mismo en relación a Política Educativa para la Primera Infancia puede señalarse que la cobertura de la educación infantil y preescolar para 1996 era del 45% entre la población de 5 y 6 años, mientras que para el año 2005 ya representaba el 88%, aspecto significativo en términos de garantizar el derecho a la educación de esos niños y niñas. **No obstante, según el Ministerio de Educación Nacional (2006) en el Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005 durante esa década no se logró desarrollar del componente pedagógico de la educación inicial, dirigido a niños y niñas entre los 3 y 5 años, en donde seguía siendo difusa la atención educativa para ese rango de edad etaria**

## **y lo cual impedía establecer un marco de atención educativo específico para esta población**

Además de esos retos no resueltos, aparece el Plan Decenal de Educación 2006-2015 para intentar organizar y definir nuevas metas en el ámbito educativo colombiano, aquí por ejemplo dentro de sus objetivos se estableció brindar atención especializada a través de programas individuales y grupales a niños, niñas, jóvenes y adultos que han vivido violencias (MEN, 2006b). En esto es importante tener en cuenta como no se hablaba de víctimas del conflicto armado en específico (como si venía ocurriendo en el gobierno anterior), sino de violencias en general, esto teniendo en cuenta las orientaciones del gobierno en ese momento, donde se señalaba que en Colombia no había conflicto armado pero si una *amenaza terrorista*<sup>33</sup>, refiriéndose a las acciones ilegales de los grupos guerrilleros del país, obviando la participación del propio Estado en ataques y vulneraciones de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas.

Por otra parte, a la par con el Plan Decenal de Educación durante ese nuevo periodo presidencial viene el establecimiento de una normativa que en general empieza a implementar el concepto de *primera infancia* dentro de las políticas gubernamentales, esto es importante ya que se estaba vinculando a una población que anteriormente no se tenía presente en la agenda pública, es decir a los niños y las niñas de 0 a 2 años. Al hablarse de primera infancia, se entiende que se está refiriendo al conjunto de niños y niñas entre los 0 y 6 años, implicando un gran avance en la protección de esta población, ya que se les reconocía como sujetos de derechos a los cuales era necesario garantizar su protección.

A lo anterior se le suma que durante ese periodo se empieza a trabajar en los *Lineamientos de Política para la Atención Educativa a Poblaciones Vulnerables*, esto enmarcado en la política *Revolución Educativa*, que, debido a la reelección de Álvaro Uribe, se implementó hasta el año 2010. En estos lineamientos, la vulnerabilidad se entiende como:

---

<sup>33</sup> Recordemos que Álvaro Uribe se negó durante sus ocho años de mandato en reconocer que en el país se había un conflicto armado, sin embargo, es importante aclarar que los mismos Organismos Internacionales de Derechos Humanos habían reconocido la crisis humanitaria que para la época estaba causando el conflicto armado. La negación del conflicto armado, impedía la aplicación del derecho internacional humanitario y los principios de distinción entre civiles y combatientes en medio de los diferentes combates, dejando desprotegida a la sociedad civil que por determinadas razones estaba en la mira de los actores en conflicto. Para ver más <http://www.elspectador.com/noticias/politica/uribe-da-10-razones-no-hablar-de-conflicto-armado-articulo-268116>.



“Una situación producto de la desigualdad que, por diversos factores históricos, económicos, culturales, políticos y biológicos, se presentan en grupos de población, impidiéndoles aprovechar las riquezas del desarrollo humano, en este caso, las posibilidades de acceder al servicio educativo. Los beneficiarios de esta atención serían entonces aquellas personas que por su naturaleza o por determinadas circunstancias se encuentran en mayor medida expuestos a la exclusión, la pobreza y la violencia de todo orden (MEN, 2005, p. 13).

En esa clasificación de población vulnerable se ubicó a la población afectada por la violencia, en donde se identificó a aquellas personas en situación de desplazamiento, los menores desvinculados de grupos armados al margen de la ley e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados.

Dentro de las acciones para la atención educativa de las poblaciones afectadas por la violencia, desde un trabajo intersectorial se buscó implementar tareas que facilitaran el acceso en condiciones especiales a los beneficios que el Estado había venido estableciendo, generando condiciones educativas para el establecimiento de proyectos de vida fuera de contextos violentos. La mayoría de poblaciones afectadas por la violencia, se ubicaban en zonas urbanas, por lo que hizo necesario la implementación de los anteriormente mencionados modelos educativos flexibles aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, entre los cuales se encuentran la *aceleración del aprendizaje* propuesta que en lo pedagógico desarrolla competencias básicas, enfatiza la lectura y el desarrollo de la autoestima, para niños y niñas que se encuentran en sobreedad y el *programa de educación continuada* orientado a alfabetizar y brindar educación básica a los jóvenes y adultos.

Adicionalmente, el MEN desarrolló los “*Círculos del aprendizaje*”, un modelo educativo adaptado de Escuela Nueva a las características de la población en situación de desplazamiento y sobreedad en el país. El modelo se orientó bajo las metodologías y herramientas pensadas desde un enfoque constructorista y sistémico, con un plan de estudio individual que busca que los estudiantes sean autónomos en sus procesos de aprendizaje (MEN, 2005). Para dar protección a lo anterior, estas acciones se sostienen en el Decreto 2562 de 2001, el cual estableció que las entidades territoriales deben garantizar la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia en los niveles de preescolar, básica y media, esta población debe a su vez tener garantizado en cualquier momento del año la

continuación de procesos educativos, siendo responsables las diferentes Secretarías de Educación Departamentales, Distritales y Municipales.

En el segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe, se implementó el Plan Nacional de Desarrollo *Estado Comunitario para Todos*, correspondiente a los años 2006-2010. Allí se continuó con las políticas establecidas para la atención de población desplazada desde el mandato anterior, incluyendo la Política de Defensa y Seguridad Democrática que a partir de ese momento se llamaría *Consolidación de la Seguridad Democrática*, la cual sería la secuencia a las políticas de seguridad establecidas como prioritarias en el gobierno de Álvaro Uribe y por lo tanto la continuidad a la negación del conflicto armado colombiano. En medio de esto se tuvo en cuenta el tema del desplazamiento forzado, para eso fue necesario ubicar como metas de gobierno el garantizar que el derecho a la educación se vinculara manteniendo a niños, niñas y jóvenes en situación de desplazamiento dentro del sistema formal, lo cual era importante teniendo en cuenta las cifras de población desplazada durante el 2006.

FIGURA 2

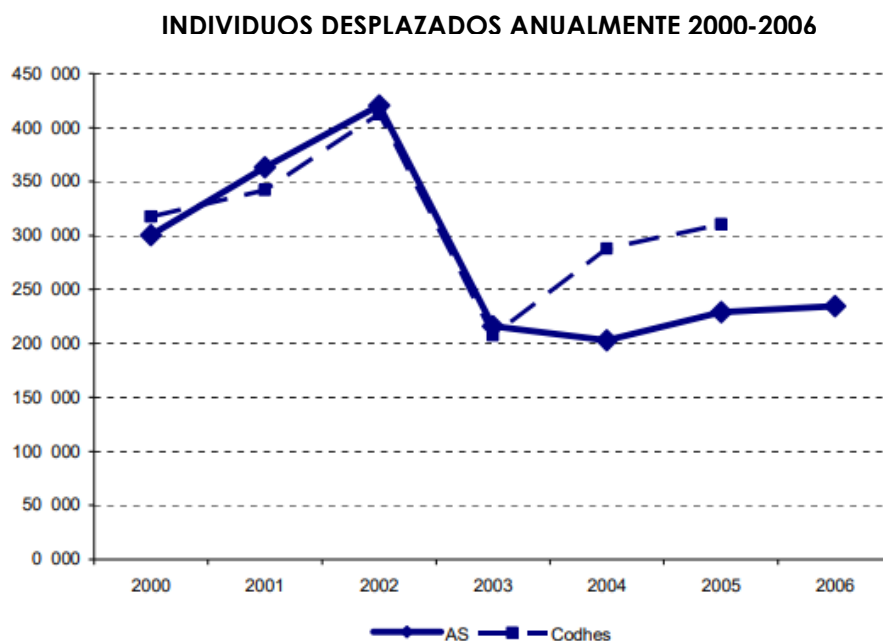


Grafico tomado de: *El impacto del desplazamiento forzado en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados laborales y políticas públicas*. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6151/1/S0800725\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6151/1/S0800725_es.pdf)

El gráfico muestra los datos de dos entidades Acción Social y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-<sup>34</sup>. Aquí se puede evidenciar cómo la primera, al ser

parte del Estado, registra cifras menores; mientras que la segunda, al ser una ONG, muestra un aumento considerable de la problemática durante los años 2003 y 2005.

Según las cifras de Acción Social para 2006, el desplazamiento afectaba a mujeres y varones casi en la misma proporción. La gran mayoría de las víctimas se encontraban en la edad más productiva, entre los 14 y 60 años. “Casi el 63% se encontraban en este rango de edad, el 5,4% correspondía a adultos mayores y el 32% a menores de 14 años, es decir una población que se encontraba en edad escolar en los niveles preescolar, primaria y básica secundaria” (Ibáñez & Velázquez, 2008, p. 9).

Como meta propuesta por parte del gobierno, se estableció la continuidad y mejoramiento de los programas educativos flexibles ya implementados, entre ellos el modelo de aceleración del aprendizaje con el fin de reducir los altos índices de sobreedad de niños y niñas desplazadas al momento de llegar a otras ciudades y retomar sus estudios. En esto, los Círculos de Aprendizaje serían el puente para ingresar a la educación formal, tomados del modelo educativo de la Escuela Nueva, donde los niños y niñas reciben educación básica primaria a partir de unas guías que buscan propiciar aprendizajes autónomos, participativos y colaborativos.

Aquí los niños y niñas desde primero a quinto de primaria se reúnen en grupos de pequeños, en un círculo de aprendizaje para compartir conocimiento. Con un alto componente lúdico, se pretende que los niños "aprendan haciendo" lo que es pertinente y acorde para su vida cotidiana. En los Círculos de Aprendizaje, existe la figura de los tutores, quienes se encargan de supervisar y guiar a los estudiantes, este modelo de atención educativa para la población desplazada busca que el niño retorne a la escuela. (Colombia Aprende, S.F)

---

<sup>34</sup> **Acción Social**, fue un programa estatal que atendía y prevenía el desplazamiento de comunidades vulnerables. Se concentraba en las estrategias de desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto, así como de promoción y protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Actualmente es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el cual tiene como reto principal avanzar en la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de los territorios a través de la garantía de la presencia del Estado en una senda de prosperidad y reconciliación. Ver más: <http://www.dps.gov.co/ent/gen/Paginas/inicio.aspx> **La Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento -CODHES-** por su parte es una organización no gubernamental de carácter internacional que promueve la realización y vigencia integral de los derechos humanos de las personas desplazadas, refugiadas y migrantes teniendo como referente, en casos específicos, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Refugiados y los Principios Rectores sobre los Desplazamientos Internos. Ver más: <http://www.codhes.org/>

Por otra parte, se realizaron acciones para la atención educativa de la población víctima de minas antipersona (MAP) y municiones sin explotar (MUSE). Aquí se desarrolló la educación para Reducción de Riesgos (ERR) y la atención a sobrevivientes, dándose atención a víctimas en emergencia, rehabilitación y equiparación de oportunidades con énfasis en la niñez. En relación a la educación inicial, se la pensó como una herramienta fundamental para lograr mayor equidad y un mejor desarrollo académico, afectivo y emocional de los niños y niñas. Para eso se propuso la formación y vinculación de recurso humano capacitado en brindar atención integral a esta población, esto a cargo del MEN, las universidades del país con facultades en educación y el ICBF. Sobre cobertura, este gobierno se propuso atender a 400 mil niños entre 0 y 5 años (en su mayoría beneficiarios de los niveles 1 y 2 del SISBEN<sup>35</sup>) durante el 2006-2010, evidenciándose una inversión en la ampliación de la edad de atención escolar en el país. (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2007)

Esto se desarrolló de manera más específica en la continuidad de la *Revolución Educativa*, en donde se definieron como fundamentales a las acciones para la consolidación de una Política Nacional de Primera Infancia, que para esa fecha (2006) aún no se había logrado consolidar. Desde ese momento se empieza a concebir la educación inicial de los niños y niñas menores de 5 años de una manera más formal, argumentándose que el desarrollo educativo en esa etapa implica mejores desempeños en las fases posteriores de la educación, en una disminución del fracaso escolar y en una reducción de la deserción.

De acuerdo con cifras del Censo del 2005 había aproximadamente 4,3 niños y niñas menores de 5 años, esto se relacionándolo con la *Encuesta de Calidad de Vida*<sup>36</sup> del 2003 se puede observar que el 70% de esta población no recibía ningún tipo de atención relacionado con la educación. Del mismo modo, de los 1,3 millones de niños y niñas menores de 5 años que recibían alguna atención, el 62% asistía a Hogares Comunitarios del ICBF (MEN, 2008), lo cual mostraba como más de la mitad de los niños y niñas que recibían atención educativa en ese rango de edad lo hacían en instituciones estatales.

---

<sup>35</sup> El SISBEN es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Este sistema de información fue diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales. Se establece a través de una encuesta de clasificación socio económico, en esa se identifican y se clasifican los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables como potenciales beneficiarios de programas sociales, entre los cuales se encuentra la afiliación en salud al Régimen Subsidiado. Este también permite establecer el grado de pobreza de los hogares, con el propósito de asignar recursos de inversión social. Para ver más, consultar en <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>

<sup>36</sup> Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2016), esta encuesta cuantifica y caracteriza las condiciones de vida de los colombianos incluyendo variables relacionadas con la vivienda (material de paredes, pisos y servicios públicos), las personas para los que se incluyen variables de: educación, salud, cuidado de los niños, fuerza de trabajo, gastos e ingresos, etc., y los hogares que involucra variables como: tenencia de bienes y percepción del jefe o del cónyuge sobre las condiciones de vida en el hogar.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto (recursos, responsables y normativa), la *Revolución Educativa 2006-2010*, decidió plasmar todas esas transformaciones presupuestales y jurídicas en dar respuesta a las necesidades de los niños y las niñas a través de tres modalidades de atención:

**TABLA 3**

ATENCIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA 2006-2010			
<b>MODALIDAD</b>	Entorno Familiar	Entorno Comunitario	Entorno Institucional
<b>META DE BENEFICIARIOS</b>	100.000	200.000	100.000
<b>EDAD BENEFICIARIOS</b>	3 y 4 años	Menores de 5 años	3 y 4 años
<b>OBJETIVO</b>	Atención integral en salud, nutrición y educación de niños y niñas meno de zonas rurales, que por dificultades no pueden acceder diariamente a un centro infantil. Acompañamiento a padres, madres y adultos responsables, para potenciar su función educativa en el hogar.	Atención de niños y niñas, atendidos en Hogares Comunitarios del ICBF en zonas urbanas, complementando servicios de cuidado y nutrición, con el componente educativo.	Atención para niños y niñas de zonas urbanas, brindándoles educación inicial, salud, nutrición, recreación y cuidado, utilizando la participación de operadores privados.

Puede verse que, a pesar de intentar ampliar la atención a los niños y niñas desde los 0 años, esta se da en menor medida, siendo la población entre los 3 y 5 años la más beneficiada en inversión de recursos estatales. Frente al tema de la atención a población vulnerable, se establece la atención a niños, niñas y jóvenes *afectados por la violencia*, entre quienes se considera como población en alto grado de vulnerabilidad en situación de desplazamiento, los desvinculados de grupos armados al margen de la ley y los hijos de adultos desmovilizados.<sup>37</sup>

Su acceso al sistema educativo debía darse en condiciones especiales, de forma articulada con otros servicios del Estado para garantizar la restitución de sus derechos. Esto se complementa a su vez con la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional en el 2004, la cual señaló que el derecho a la educación de la población desplazada entre cinco y quince años de edad debía ser garantizada por el Estado colombiano, a través de la provisión de cupos en entidades públicas

<sup>37</sup> Aquí no se hace referencia al concepto de *víctimas del conflicto armado*, si no a *afectados por la violencia*.

o privadas en los municipios, comprendiendo como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica (Ibáñez & Moya, 2007).

Como acciones encaminadas a lograr atender adecuadamente a esta población, las metas se encaminaron en trabajar intersectorialmente, el Ministerio de Educación teniendo en cuenta el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en conjunto con las diferentes Secretarías de Educación se plantearon garantizar el acceso oportuno al colegio de la población desplazada durante las etapas de atención humanitaria de emergencia y estabilización económica, adicionalmente en las zonas receptoras de desplazados o con alta concentración de población vulnerable, se pretendió ampliar el número de establecimientos educativos, los cuales deberían ser administrados por instituciones privadas.

Del mismo modo, se tuvo en cuenta para brindar atención educativa a los menores de edad desmovilizados de grupos armados ilegales y a los hijos de adultos desmovilizados en edad escolar, esto para que ingresan en el sistema educativo y garantizar su permanencia en este. Sin embargo, en medio de esta atención a poblaciones vulnerables, no se encuentra referencia alguna a los niños y niñas entre los 0 y 4 años “*afectados por la violencia*”, siendo todavía víctimas invisibles para el Estado colombiano.

**CAPÍTULO TERCERO:**  
**LA CONSOLIDACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA**  
**DENTRO DE LA AGENDA PÚBLICA**

Desde el año 2006, en Colombia comenzaron a regir una serie de normativas que transformaron el modelo de atención para la primera infancia. Un hecho significativo al respecto es el *Código de Infancia y adolescencia* -Ley 1098/2006-. Dicha norma cambió el escenario jurídico de la protección de los niños, niñas y adolescentes del país, transformando el concepto de *menor* para pasar al de *sujeto titular de derechos*<sup>38</sup>, de modo que los niños, niñas y adolescentes eran titulares de derechos que debían ser respetados y protegidos. Esta ley es considerada un avance fundamental en la cobertura de derechos de la población entre 0 y 18 años ya que es un documento adecua el orden normativo colombiano con el internacional, en especial con la Convención Internacional de Derechos del Niño.

Del mismo modo, entre 2006 y 2007 se consolidó la política Pública Nacional de Primera Infancia “*Colombia por la Primera Infancia*” (puesta en consideración en el documento CONPES 109 de 2007). Esta política surgió como respuesta a varios años de movilización social, donde se tuvo presente la población de niños y niñas entre los 0 y 6 años, así como a las madres gestantes y lactantes, ya que según la política, al brindar una atención efectiva desde el embarazo y la protección de los derechos de las madres se están garantizando también mejores condiciones a los niños y niñas al momento de nacer y en sus primeros días de vida.

Aquí el Estado aparece como responsable de garantizar las condiciones materiales, jurídicas e institucionales para respetar, promover y proteger los derechos de los niños y niñas. Por ejemplo, para llevar adelante una política pública que atienda de manera apropiada las necesidades de la primera infancia en Colombia, es fundamental tener en cuenta la agudización del conflicto y la manera que éste ha impactado en la estructura familiar y comunitaria de muchos niños y niñas, que además han sido víctimas del desplazamiento forzado y que desde muy pequeños se vieron obligados a asumir roles productivos, afectando así su proceso escolar

---

<sup>38</sup> Cuando se considera a un niño o niña como menor se le está quitando atribuciones, cualidades y características que ya posea como sujeto de derecho. El término menor se utilizaba para designar a la población que necesitaba de un *mayor* es decir un adulto para poder ejecutar acciones, acceder a servicios o responder a ciertas situaciones. Sin embargo, con las diferentes normativas de derechos humanos, los niños y las niñas son considerados como sujetos de derecho, estando al mismo nivel que los adultos en cuanto al goce de sus derechos, situación explícita con la Ley 1098 del 2006 que les atribuye protección a los derechos de las niñas, los niños y adolescentes colombianos/as.

vulnerándose sus derechos fundamentales (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2007).

Lo anterior lleva a pensar la atención destinada a la primera infancia a partir del principio de *Integralidad*, desde la perspectiva de los derechos que tienen niños y niñas. Los derechos humanos son interdependientes e indivisibles: un derecho necesita del otro para poder ser efectivo, no se piensan los derechos como distintos sino como parte de un cuerpo de protección armonioso en el que los avances en un derecho significan avances en otros, y los retrocesos en un derecho traerán aparejados retrocesos en otros; en este sentido, un niño no podrá tener una vida digna si sus derechos a la educación, a la libertad, a la salud y a su bienestar físico y espiritual, a la seguridad, y a una vivienda digna están siendo vulnerados. La integralidad de la política de primera infancia consiste en desarrollar estrategias que por ejemplo den prioridad al tema de la educación inicial como un aspecto fundamental del desarrollo humano; y que además esto pueda articularse adecuadamente mediante programas de salud, nutrición y cuidado.

Según el Documento CONPES 109 de 2007, que uno de los principios orientadores de la política antes mencionada, sea la perspectiva de derechos y de atención integral, ubica a los niños y las niñas como sujetos de titulares de derechos y a sus derechos por encima de los del resto de la sociedad, lo que implica corresponsabilidad entre familias, sociedad y Estado para la efectiva realización de los derechos a la salud, la nutrición, la identidad y la educación inicial.

**TABLA 4**

POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA "COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA" 2007	
OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
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	Fortalecer y aumentar las coberturas de educación inicial en sus modalidades de atención integral en los entornos comunitario, familiar e institucional
	Posicionar el tema de la PI para sensibilizar y movilizar al país sobre la importancia crucial de los primeros años de vida en el desarrollo humano.
	Promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos de gestación hasta los 6 años, impulsando prácticas de vida saludable
	Promover prácticas socioculturales y educativas, que potencien el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años
	Garantizar la protección integral y la restitución de los derechos de niños y niñas que hayan sido vulnerados, especialmente los de poblaciones o grupos en riesgo.
	Potenciar a las familias y cuidadores primarios para relacionarse con los niños y niñas de manera más equitativa e inclusiva.
	Crear y fortalecer mecanismos para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política.

Fuente: DOCUMENTO CONPES 109 DE 2007. Disponible en: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832\\_archivo\\_pdf\\_Conpes\\_109](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109).



En esta secuencia de consolidación de políticas públicas pensadas para la primera infancia, en el año 2009 se implementó la *Política Educativa para la Primera Infancia en el marco de una Atención Integral*, cuyo objetivo era garantizar el derecho que tienen todos los niños y niñas menores de 5 años a una oferta de atención integral (educación inicial, cuidado y nutrición), especialmente para quienes estén en condición de vulnerabilidad, así como la generación de estrategias que fomenten su permanencia y continuidad en el sistema educativo (MEN, 2010). Esto buscó llevarse a cabo a través de cinco estrategias para que los niños y niñas menores de 5 años más vulnerables, pudieran acceder a una educación inicial, teniendo en cuenta los lineamientos de la política anteriormente expuesta.

**TABLA 5**

<b>ESTRATEGIAS DE ATENCIÓN DE LA POLÍTICA EDUCATIVA PARA LA PRIMERA INFANCIA</b>	
Acceso de los niños y niñas menores de 5 años a una atención educativa.	Prestar el servicio de educación inicial por medio de tres modalidades: Entorno Familiar, Entorno Comunitario e Entorno Institucional. Proyectos educativos que reconozcan la diversidad cultural y étnica de la Primera Infancia Articulación con programas del Estado como FAMILIAS EN ACCIÓN <sup>39</sup> , para articular subsidios de nutrición y asistencia al crecimiento con procesos educativos y de cuidado.
Construcción de Centros de Atención Integral para la Primera Infancia.	Ampliación de espacios físicos para dar atención a la Primera Infancia. Jardines Sociales, Centros Infantiles y/o Hogares Múltiples, Centros de Infancia y Familia.
Formación de agentes educativos	Acciones de formación para que los agentes educativos puedan realizar un cuidado y acompañamiento afectuoso e inteligente.
Fortalecimiento territorial para la implementación de la política de educación inicial	Prestar asistencia técnica y brindar capacitación frente al tema de la atención integral de la PI a funcionarios de las entidades territoriales, de las direcciones regionales y centros zonales del ICBF. Implementación del Plan de Atención Integral a la Primera Infancia -PAI-
Sistema de aseguramiento de la calidad de la prestación del servicio de la atención integral a la Primera Infancia	Busca definir indicadores de seguimiento y evaluación, referentes de calidad, vigilancia y acompañamiento a la prestación del servicio educativo

<sup>39</sup> Familias en Acción es un programa inicialmente dirigido por Acción Social y actualmente por Prosperidad Social de la presidencia de la Republica de Colombia, destinado atender a las madres y/o padres del nivel I del SISBEN, familias en condición especial de Desplazamiento, Población vulnerable con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Pretende disminuir, mitigar y erradicar la pobreza extrema, mejorando las condiciones de vida de las familias, en especial en temas de educación y nutrición. Para ver más: <http://www.dps.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>

Esta atención se orientó a los niños y niñas menores de 5 años de los niveles I y II del SISBEN, población en condición de desplazamiento y aquellos atendidos por el programa estatal de Familias en Acción, es decir a la población más vulnerable tanto económica como socialmente.

En el marco de esta Política Educativa para la Primera Infancia en el marco de una Atención Integral, en las estrategias de *Acceso de los niños y niñas menores de 5 años a una atención educativa y Fortalecimiento territorial para la implementación de la política de educación inicial*, se desarrolló además el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia -PAIPI-, el cual se implementó en el marco de una alianza entre el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-. Con este programa se procuró beneficiar a los niños y las niñas menores de cinco años, de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, en los entornos familiar, comunitario e institucional anteriormente mencionados, los cuales son adaptados a las condiciones sociales, geográficas y culturales de cada población del país. Con este también se pretende subsidiar la atención integral a los niños y niñas menores de cinco (5) años y/o hasta su ingreso al grado obligatorio de transición (MEN, 2012). El PAIPI se desarrolló a través de tres modalidades de atención que buscaban responder de manera diferencial a las necesidades de los niños, niñas y sus familias:

**TABLA 6**

<b>PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA (PAIPI)</b>			
<b>MODALIDAD</b>	<b>Entorno Familiar</b>	<b>Entorno Comunitario</b>	<b>Entorno Institucional</b>
<b>A QUIÉN ATIENDE</b>	Niños y niñas menores de 5 años que debido a dificultades geográficas o de otro tipo no pueden acceder a ofertas institucionalizadas tales como hogares de bienestar o jardines infantiles	Se destina a los niños y niñas menores de 5 años que actualmente asisten a los Hogares Comunitarios del ICBF.	Dirigida a niños y niñas menores de 5 años ubicados en zonas urbanas, que no acceden a ningún servicio de atención integral por falta de oferta. Adicionalmente, en coordinación con las secretarías de educación municipales y departamentales, esta busca atender a los niños y niñas menores de 5 años que son atendidos en los grados de pre jardín y jardín en instituciones educativas oficiales.

<p style="text-align: center;"><b>OBJETIVO</b></p>	<p>Atender a los niños y las niñas con sus padres o cuidadores a través de encuentros educativos semanales y visitas a los hogares en las cuales se forma a los padres de familia para que puedan asumir su rol de educadores en el hogar.</p>	<p>A través de esta modalidad se brinda atención a los niños, niñas y madres comunitarias en las Unidades Pedagógicas de Apoyo (lugares apoyados por profesionales en educación) una vez a la semana, donde complementarán los servicios de cuidado y nutrición con el componente educativo. Las madres comunitarias responsables de estos hogares, reciben formación para garantizar un entorno saludable y adecuado que promueva el desarrollo de competencias y aprendizajes variados con metodologías enriquecedoras.</p>	<p>A través de un espacio especializado y un equipo interdisciplinario. Esta modalidad ofrece los componentes de cuidado, nutrición y educación inicial durante 5 días de la semana, en jornadas de 8 horas diarias.</p>
--	--	---	--

En estas políticas, la primera infancia es protagonista de acciones concretas por parte del Estado, basadas en el diseño de estrategias de atención, de la protección de poblaciones vulnerables y en el restablecimiento de sus derechos en medio de la violencia (aunque en ese momento aún no reconoce como un conflicto armado interno). Lo anterior marcaría un avance sustancial en la atención de la primera infancia en el país, sobre todo al establecerse y ampliarse estrategias específicas para la parte de esta población que ya era víctima de algún tipo violencia o que había sido desplazada forzosamente en conjunto con su núcleo familiar. Aquí la atención se orientó a dar garantías desde la gestación, que ampliaba y definía la protección que niños, niñas y mujeres deberían recibir para tener mejores condiciones de vida.

Otra forma de materializar esto se dio a través de la Ley 1295 de 2009 con el propósito de contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, niños y niñas de seis años inscriptos en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, garantizándoles derechos a la alimentación, la nutrición, la educación inicial y la atención integral en salud. Aquí justamente se establecía que los derechos de los niños y niñas comienzan desde la gestación, con el fin de garantizar

protección a la madre y para que al nacer se garantice la integridad física y mental de los niños y las niñas<sup>40</sup>.

### **Tiempos de cambio: Reconocimiento del conflicto armado interno y las víctimas**

El año 2010 marca un cambio político en Colombia: después de dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe, toma posesión Juan Manuel Santos quién había ocupado cargos importantes en el gobierno del ahora ex mandatario<sup>41</sup>. Sin embargo, el nuevo gobierno se caracterizaría por tomar distancia de algunos planteamientos de Álvaro Uribe, siendo una etapa de confrontaciones políticas, en especial en asuntos relacionados con el reconocimiento de la existencia del conflicto armado y los diálogos de paz que se llevarían a cabo con la guerrilla de las FARC-EP desde 2012 hasta 2016.

En este periodo presidencial, se implementó el Plan Nacional de Desarrollo “*Prosperidad para todos*” -2010-2014- focalizado en tres estrategias: 1) crecimiento sostenido de la economía, 2) igualdad de oportunidades y 3) consolidación de la paz en todo el territorio. Por otra parte, para el período 2014-2018 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo “*Todos por un nuevo país*” sostenido en tres pilares: 1) la paz, 2) la equidad y 3) la educación.

Después de muchos años de hostigamientos y confrontaciones, fue evidente la voluntad política que el gobierno de Juan Manuel Santos mostró para lograr la consolidación de la paz con la guerrilla más antigua del continente, las FARC-EP. Ese proceso de diálogo y negociación se llevó a cabo durante cuatro años en la ciudad de La Habana (Cuba), con la finalidad de concretar e implementar un “acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” con las FARC-EP. Estos acuerdos buscaron promover, proteger y garantizar los derechos de todos los colombianos, en particular de las víctimas. La terminación del conflicto armado sería la mejor garantía para que no haya nuevas víctimas y para lograr la satisfacción de los derechos de las víctimas, junto con la implementación de los

---

<sup>40</sup> Esta ley fue derogada por el artículo 28 de la Ley 1804 de 2016, la cual corresponde a la actual política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre

<sup>41</sup> Vale recordar que Juan Manuel Santos durante el periodo 2006-2009 fue Ministro de Defensa bajo el segundo gobierno de Álvaro Uribe. En su cargo, asumió operaciones militares de gran importancia para el país, como por ejemplo “La operación Jaque” y “La operación Fénix”. La primera tuvo como objetivo la liberación de 15 secuestrados por la guerrilla de las FARC-EP, incluyendo en estos a la política colombiana Ingrid Betancourt (quien permaneció secuestrada alrededor de 6 años por este grupo armado), hecho que recibió una suerte de cuestionamientos debido al uso irregular de logotipos de la Cruz Roja Internacional en este accionar militar, lo cual viola los convenios de Ginebra porque va en contravía de su imagen de neutralidad en los conflictos. La segunda, para el año 2009 en territorio ecuatoriano mediante hostigamientos por parte del ejército colombiano e invadiendo zona fronteriza se da de baja al comandante guerrillero Raúl Reyes de las FARC EP, acción fuertemente criticada debido al incumplimiento de protocolos internacionales al respecto. Sin contar los casi 3000 casos de ejecuciones extrajudiciales (Falsos positivos que fueron mencionados anteriormente) que se dieron durante en este periodo.

acuerdos y la consolidación del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional, siendo esta la mejor garantía de no repetición (Oficina del Alto comisionado para la Paz, 2015).

El Acuerdo Final contiene los siguientes puntos, con sus respectivos acuerdos, para contribuir a dar una transformación social y estructural en el país: reforma rural integral; participación política; cese del fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y entrega de las armas; solución al problema de las drogas ilícitas; situación de las víctimas y mecanismos de implementación y verificación.

En relación a las víctimas, es importante reconocer su visibilización como una población de especial atención y protección por parte del gobierno, que se vio previamente plasmado con la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (1448 de 2011) convirtiéndose un hito dentro de la normativa colombiana. El objetivo fue:

“Establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales.” (Artículo 1)

Esta Ley reconoce como víctimas<sup>42</sup>:

“A aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985<sup>43</sup>, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo

---

<sup>42</sup> Si bien en apartados anteriores ya se había hecho referencia al concepto de víctima dentro de la Ley 1448, aquí se hace una lectura más amplia sobre el mismo. Razón por la cual se repite la cita textual del primer párrafo de dicho artículo.

<sup>43</sup> Como se señaló (Notal al pie 11) se establece este periodo de tiempo ya que se considera que a partir de 1985 la situación en el país se agrava socialmente debido a la ola de violencia ejercida por grupos al margen y el propio Estado Colombiano.

sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán quienes se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente.

De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización. La condición de víctima se adquiere con independencia de que se individualice, aprehenda, procese o condene al autor de la conducta punible y de la relación familiar que pueda existir entre el autor y la víctima” (Artículo 3).

Del mismo modo, el TITULO VII y los artículos<sup>44</sup> que componen este apartado de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, tienen como objeto *la protección integral a niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto armado* y el derecho que tienen en gozar de los derechos civiles, políticos, culturales, económicos y sociales; buscando así su restablecimiento desde la justicia, la verdad y la reparación integral. Como población destinataria, encontramos a niños, niñas y adolescentes que hayan sido víctimas de violencia sexual en situaciones relacionadas al conflicto armado, población desplazada, niños, niñas y adolescentes huérfanos, niños, niñas y adolescentes víctimas de minas antipersonales, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados y todos los niños, niñas y adolescentes víctimas del reclutamiento ilegal. Siendo de esta forma como los niños y las niñas son reconocidos víctimas como ellos mismos y no como parte de su familia.

Frente a su derecho a la educación, la Ley 1448 establece que:

“Las distintas autoridades educativas adoptarán, en el ejercicio de sus competencias respectivas, las medidas necesarias para asegurar el acceso y la exención de todo tipo de costos académicos en los establecimientos educativos oficiales en los niveles de

---

<sup>44</sup> Los artículos que corresponde al TITULO VII de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras son:

ARTÍCULO 181. DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS.

ARTÍCULO 182. REPARACIÓN INTEGRAL

ARTÍCULO 184. DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN.

ARTÍCULO 185. CONSTITUCIÓN DE FONDOS FIDUCIARIOS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

ARTÍCULO 186. ACCESO A LA JUSTICIA.

ARTÍCULO 187. RECONCILIACIÓN.

ARTÍCULO 188. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES HUÉRFANOS.

ARTÍCULO 189. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DE MINAS ANTIPERSONALES, MUNICIONES SIN EXPLOTAR Y ARTEFACTOS EXPLOSIVOS IMPROVISADOS.

ARTÍCULO 190. NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES VÍCTIMAS DEL RECLUTAMIENTO ILÍCITO.

ARTÍCULO 191. NORMA MÁS FAVORABLE

preescolar, básica y media a las víctimas señaladas en la presente ley, siempre y cuando estas no cuenten con los recursos para su pago. De no ser posible el acceso al sector oficial, se podrá contratar el servicio educativo con instituciones privadas” (Artículo 51)

Este significativo avance registrado en el marco normativo viene a articularse con los lineamientos establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*, sobre la atención integral de niños y niñas en situación de vulnerabilidad y pobreza extrema, planteándose una serie de direccionamientos para atender a la primera infancia incluyéndose aquella que había sido víctima de algún tipo de violencia por parte del conflicto armado. Como respuesta a esto, se establece la *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia - De Cero a Siempre*, en que el gobierno pretendió articular la normativa ya existente a nivel nacional para intentar reducir las brechas sociales en la población.

“De Cero a Siempre es un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012, p. 7)

La Atención Integral a la Primera Infancia dentro del Plan Nacional de Desarrollo se orientó como una atención que debía potenciar de manera adecuada las diferentes dimensiones del desarrollo infantil. Para eso, La *Estrategia de Cero a Siempre* incluyó los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección a la atención integral a la primera infancia (entendida esta desde la gestación hasta los 5 años 11 meses de edad). Los grupos de población que se establecieron para dar atención diferenciada con esta estrategia fueron:

- a) Madres gestantes y lactantes
- b) Niñas y niños de 0 a 2 años
- c) Niñas y niños de 3 a 4 años que no están escolarizados en el sistema educativo formal
- d) Niñas y niños de 5 años.

**TABLA 7**

<b>Objetivos Estrategia “De Cero a Siempre”</b>	Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia.
	Definir una política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.
	Garantizar la pertinencia y calidad en la Atención Integral a la Primera Infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.
	Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños
	Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Para lograr el cumplimiento de esos objetivos, así como una gestión eficiente y efectiva de la Estrategia, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia fue la entidad establecida con el propósito de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones que fueran necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia. En esta instancia coexisten los diferentes sectores involucrados para el desarrollo de la Estrategia:

- Alta Consejería para Programas Especiales - ACPPE
- Ministerios de Educación Nacional, de Cultura, de Salud y Protección Social
- Departamento Nacional de Planeación,
- Departamento para la Prosperidad Social (con sus entidades adscritas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE -)

En este marco, el Ministerio de Educación Nacional propicia que la educación inicial potencie deliberadamente el desarrollo integral de las niñas y los niños, partiendo del reconocimiento de sus características y las particularidades propias de los contextos en que viven, favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013). Es así que, a partir del análisis de los diferentes escenarios del desarrollo integral de las niñas y los niños de menos de seis años, los contextos del territorio colombiano, la cobertura de la educación inicial en el marco de la atención integral y con el acompañamiento a las familias, se definieron tres modalidades de educación inicial dentro de la Estrategia: Familiar, Institucional y Comunitaria. Estas buscan garantizar el derecho de una atención



integral y una educación inicial de calidad de los niños y las niñas desde la gestación hasta su ingreso al sistema educativo en el grado de preescolar, a cargo de las familias, maestras, maestros y agentes educativos. (MEN, 2014).

TABLA 8

EDUCACIÓN INICIAL EN LA ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE” 2011-2017			
MODALIDAD	POBLACIÓN	IMPLEMENTACIÓN	TIPOS DE SERVICIO
<b>Institucional</b>	<p>Niños y niñas entre los 6 meses y hasta menores de 5 años cuyas familias requieren apoyo en su cuidado diario.</p> <p>Niños y niñas desde los 2 hasta menores de 5 años que requieren fortalecer su proceso de socialización.</p>	<p>Prioritariamente en zonas urbanas, en espacios especializados, durante 5 días a la semana en jornada de 8 horas diarias.</p>	<p><b>Centros de Desarrollo Infantil:</b> se concibe como un espacio de atención integral de calidad a la primera infancia, donde se desarrollan un conjunto de acciones y servicios para satisfacer las necesidades esenciales que garanticen el goce de los derechos fundamentales de protección y cuidado, existencia, desarrollo, participación y construcción de ciudadanía.</p> <p><b>Jardines Sociales:</b> Infraestructuras para la atención de 300 niños y niñas. Son una forma de atención para niños desde 6 meses hasta menores de 5 años, que agrupa hasta 32 hogares familiares. Están conformados por hogares comunitarios familiares y funcionan en un sitio especialmente construido para este fin. Allí se atiende en la modalidad de entorno institucional, cinco días a la semana en jornadas de ocho horas diarias.</p> <p><b>Hogares Infantiles, Lactantes y preescolar:</b> Prioritariamente atienden a los niños menores de 6 años de familias con alta vulnerabilidad socioeconómica (incluyendo desplazados por la violencia), a través de acciones que propician el ejercicio de sus derechos con la participación activa, organizada y corresponsable de la familia, la comunidad, los entes territoriales, organizaciones comunitarias, empresas privadas, Cajas de Compensación y el Estado colombiano.</p> <p><b>Hogares Múltiples y Empresariales:</b> Son una forma de atención que se presta en un sitio especialmente adecuado por la empresa, para la atención de niños desde 6 meses – hasta menores de 5 años de edad, hijos de los trabajadores de más bajos ingresos</p>

			con el apoyo y cofinanciación de las empresas donde estos laboran. Esta modalidad agrupa más de 2 hogares comunitarios familiares.
<b>Familiar</b>	Mujeres gestantes, lactantes y niños y niñas menores de 5 años cuyas familias y cuidadores requieren apoyo para fortalecer sus procesos de cuidado y crianza en el hogar. Niños y niñas menores de 2 años que requieren fortalecer el vínculo afectivo con sus familias y cuidadores.	Encuentros educativos grupales una vez a la semana con las mujeres gestantes, lactantes, los niños, niñas y sus cuidadores. Encuentros en el hogar una vez al mes con cada familia.	Desarrollo Infantil en medio familiar <b>• Hogar Comunitario de Bienestar FAMI- Familiar, Mujer, Infancia-</b> Son una Modalidad de Atención, que opera en la casa del agente educativo comunitario o en espacio de la comunidad para atender entre 12 y 15 familias en desarrollo, entendiéndose estas, como familias que cuentan con miembros que son Mujeres Gestantes, Madres Lactantes, y niños y niñas menores de 2 años.
<b>Comunitario</b>	Niños y niñas entre los 6 meses y hasta menores de 5 años cuyas familias requieren apoyo en su cuidado diario. Niños y niñas desde los 2 hasta menores de 5 años que requieren fortalecer sus proceso de socialización	Oferta más desconcentrada que la institucional y cercana a las familias En la casa de la madre comunitaria, durante 5 días a la semana en jornada de 8 horas diarias.	<b>Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar:</b> Este servicio se presta en las viviendas de los agentes educativos quienes, previamente capacitados, se responsabilizan del cuidado y atención de un grupo conformado por 12 a 14 niños y niñas. <b>Hogares agrupados.</b> Grupos de hasta 4 Hogares Comunitarios tradicionales, en una infraestructura que generalmente es propiedad del municipio. Atención a los niños en espacios más grandes y mejor adecuados.

Las modalidades comparten la atención y promoción del desarrollo integral de la primera infancia y están dirigidas a complementar esos espacios como epicentros de atención a niños y niñas, así como llevar adelante procesos educativos a las familias que habitan zonas y regiones carecientes a través de un acompañamiento profesional esporádico. Aquí se utilizan las tres modalidades de la educación inicial establecidas en la *Política Educativa para la Primera Infancia en el marco de una Atención Integral* del año 2009 a través del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI-, procurando dar una continuidad en la respuesta a las necesidades de la primera infancia en el país, al niño y a la niña, a su familia y su comunidad.

Frente a la cobertura de estas modalidades de educación inicial, es necesario tener en cuenta que están enmarcadas dentro de las metas establecidas para el 2010-2014, a fin de atender integralmente a un mínimo de 1.200.000 niños y niñas en todo el territorio nacional, priorizando a quienes se encontraran en situación de mayor vulnerabilidad, con la intención progresiva de atender a los 5.132.000 niños y niñas de 0 a 5 años (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012). Estas cifras parecen escasas si se tiene en cuenta que la atención durante esos cuatro años se encaminó al 24% de la primera infancia existente en el país. Sin embargo, esta cifra triplicaba la meta del gobierno anterior en donde según el Plan Sectorial de Educación: *Revolución Educativa 2006-2010* y el Plan Nacional de Desarrollo, se estimaba dar a atención a solo 400.000 niños y niñas entre los 0 y 5 años (Ministerio de Educación Nacional, 2006).

Es asimismo importante aclarar que la atención en educación inicial se planteó a través de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, la cual:

“Traza el camino de acciones estratégicas y su entramado de relaciones, a través del cual se asegura el logro de las realizaciones para cada niña y niño. Las atenciones contempladas contribuyen a asegurar el conjunto de condiciones familiares, sociales y comunitarias que favorecen el desarrollo integral de las niñas y los niños durante la primera infancia.”  
(Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012, p.17)

La Ruta Integral de Atención subdivide su accionar teniendo en cuenta diferentes etapas que vinculan no solo a la primera infancia sino a la comunidad, que requieren una atención específica:

- Preconcepción
- Gestación al parto
- Nacimiento a primer mes: Niños y niñas recién nacidos
- Niños y niñas de 2 a 5 meses
- Niños y niñas de 6 a 11 meses
- Niños y niñas de 1 año
- Niños y Niñas de 2 a 5 años y 11 meses

En esta ruta, la educación inicial es pensada desde la gestación, vinculando a la madre en esos procesos educativos con la efectiva garantía de este derecho, particularizándose las acciones por rangos de edades, siendo mucho más puntal la atención según las necesidades de cada etapa de los niños y las niñas.

**TABLA 9**

RUTA DE ATENCIÓN INTEGRAL EDUCACIÓN INICIAL								
	Pre-concepción	Gestación al parto	Nacimiento a 1 mes	2 a 5 meses	6 a 11 meses	1 año	2 años	3 años a 5 años y 11 meses
Acceso a bienes culturales		X				x	x	X
Acceso a bibliotecas públicas		X	X	x	X	x	x	X
Oferta de Actividad Física y recreativa		X		x	X	x	X	X
Experiencias Pedagógicas/Juego			X	x	x	x	X	X
Experiencias Pedagógicas/Arte		X	X	x	x	x	X	X
Experiencias Pedagógicas/Literatura		X	X	x	x	x	X	X
Experiencias Pedagógicas/Exploración del medio		X	X	x	x	x	X	X
Acceso y permanencia en el grado transición								X

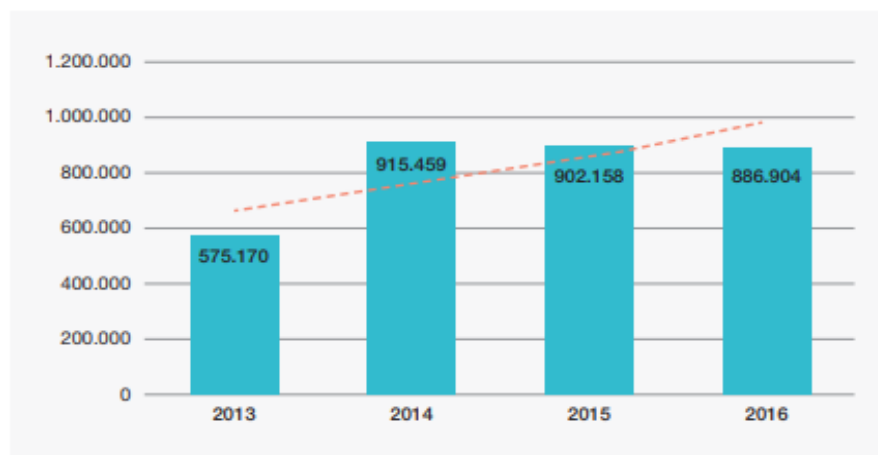
Otro aspecto destacable en esta ruta y en la Estrategia Nacional para la Primera Infancia *De Cero a Siempre* es la manera como se hacen aproximaciones a procesos de educación inicial y procesos pedagógicos desde el momento de la gestación vinculando a las familias (madres, padres y demás familiares/cuidadores) en acciones formativas que tratan temas de cuidado, crianza, salud y

ejercicio de la ciudadanía. Desde la gestación, se buscaría garantizar ambientes favorables para el desarrollo de la primera infancia y de sus familias, trabajando conjuntamente con estas y con las comunidades buscando garantizar y proteger derechos, en este caso en específico el de la educación.

Según el *Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017* (2018), la Estrategia en el marco de las modalidades de educación inicial atendió a 1.208.216 niñas y niños que tuvieron acceso a procesos de formación y acompañamiento. De esta forma, un promedio de 819.923 familias de los niños y niñas participaron a través del componente de familia, comunidad y redes, en las que se desarrollaron acciones de formación y acompañamiento en educación, cuidado y crianza y fortalecimiento del vínculo afectivo.

**FIGURA 10**

**FAMILIAS CON ACCESO A PROCESOS DE FORMACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO**



Fuente: Metas Sociales y Financieras 2013 - 2014 ICBF.  
Sistema de Seguimiento Niño a Niño, 2015 - 2016.

Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017

Ese mismo informe, señala que de 1.200.000 niños y niñas menores de 5 años que en 2014 se propuso atender el gobierno, para el primer año de gobierno de Juan Manuel Santos -2011- el Ministerio de Educación Nacional atendió alrededor de 402.183 niños y niñas. Luego de definidas las competencias y roles de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, la atención directa fue asumida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en que la tendencia fue creciente, pasando a 1.208.216 niños y niñas en 2017.

Estos resultados, contribuyeron a que en 2016 se sancionara la Ley 1804 “por el cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre”. La aprobación esta Ley asegura la gestión de una política poblacional, dirigida a las madres gestantes y a la primera infancia. En esto se afianzarían los distintos esfuerzos que la sociedad civil ha logrado plasmar desde lo legal e institucional para promover el desarrollo integral de la primera infancia.

“Política de Cero a Siempre. La política de "cero a siempre", en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad.” (Artículo 2, Ley 1804 de 2016)

En ese sentido, dentro de los retos hasta la fecha de la Ley y por ende de la Estrategia De Cero a Siempre, se puede encontrar por un lado la financiación sostenible y progresiva de la Política, esto teniendo en cuenta que desde un esquema como el actual de financiación concentrado en recursos de nivel nacional es sensible a las condiciones fiscales que se puedan presentar en el país, conduciendo a ineficiencias al estar centralizado en una sola entidad del nivel nacional como lo es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, lo que llevaría a producir brechas de pertinencia de la oferta en el ámbito local. Asimismo, con el tema del posconflicto se hace necesario por parte de la implementación de la Política Nacional de Primera Infancia que se adapten los modelos de atención a las realidades territoriales y de esta forma conseguir que las comunidades hagan parte del desarrollo de las acciones establecidas por la política.

**CAPITULO CUARTO:**  
**EL SOSTENIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL DENTRO DE LOS**  
**PROGRAMAS DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA**

**Financiación y recursos**

En cuanto la financiación y recursos destinados a dar cobertura y cumplimiento a los distintos programas, planes, estrategias y políticas de atención a la primera infancia que han sido desarrollados en Colombia durante los dos últimos gobiernos, es preciso tener en cuenta la Ley 1098 de 2006 -Código de Infancia y adolescencia- mencionada en apartados anteriores, otorgando la responsabilidad al Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- de:

“Diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.” (Artículo 206)

Esto se materializa normativamente en la Ley 1176 de 2007 y el Acto Legislativo 04 del 2007, donde se establece que la financiación de recursos adicionales del Sistema General de Participantes<sup>45</sup> para acciones definidas con el propósito de atender la primera infancia, se realizará cuando el crecimiento económico anual (PIB) sea superior al 4%. En esto es importante considerar que la misma Ley 1176 (Art. 14) señala que a la destinación general de los recursos para atención integral a primera infancia financiara las acciones definidas como prioritarias por el CONPES, siempre que dichas acciones no generen gastos recurrentes, para esto deben ser tenidas en cuenta las prioridades que cada entidad territorial señale dentro de sus planes de desarrollo.

De modo tal que, cuando la actividad económica supere en el año al 4%, el CONPES determinará qué tipo de inversión se entienden como prioritarias y a qué acciones serán dirigidos tales recursos dentro de las entidades territoriales. Estas inversiones se harán según la dinámica de la política integral de primera infancia en el país, la articulación de políticas acciones y recursos entre entidades territoriales y según la necesidad de garantizar la integralidad y sostenibilidad de la

---

<sup>45</sup> El Sistema General de Participaciones -SGP- corresponde a los recursos que la Nación debe transferir por orden Constitucional a las entidades territoriales, departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, agua potable y educación.



atención a esta población. Las entidades territoriales deben organizar la inversión de los recursos según lo establecido por el CONPES para no generar gastos recurrentes y por ende un mal uso de los mismos, sin lograr impactos significativos dentro de la población. Teniendo en cuenta esto, desde 2006 hasta el 2017 se dieron a conocer siete documentos CONPES alusivos a la asignación de recursos adicionales para la primera infancia en el país. Seguidamente, se hace una reseña acerca de cada uno de ellos:

TABLA 10

RECURSOS PRIMERA INFANCIA 2006-2017		
<p><b>CONPES 115 2008</b></p>	<p>En este documento, teniendo en cuenta que para el año 2006 la economía creció el 6,7 % y que por lo tanto la diferencia entre este valor y el 4% generó recursos adicionales para la educación y la atención de la primera infancia por un valor de \$270.240 millones (USD135.120 aprox.) para la vigencia del año 2008, se establecieron las siguientes acciones para la utilización de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Construcción, mejoramiento y adecuación de infraestructuras adecuadas para la atención integral a la primera infancia.</li> <li>2) Mejoramiento y adecuación de la infraestructura de los Hogares Infantiles y/p Hogares Agrupados o adecuación de infraestructuras municipales destinados a programas de atención a la primera infancia.</li> <li>3) Adquisición de materiales didácticos y dotación de materiales para la promoción del desarrollo de los lenguajes, la literatura y la expresión artística de la primera infancia.</li> </ol>	<p>El 75,27% de estos recursos fueron para construcciones nuevas, el 24,05% para adecuaciones de infraestructura existente, y el 0,51% para dotación. Los recursos distribuidos por el Conpes 115 permitieron la ampliación de 6 hogares múltiples, y la adecuación de 545 hogares infantiles, 427 hogares agrupados y 80 jardines infantiles, para un total de 1058 adecuaciones. Así mismo se definió la realización de 751 construcciones nuevas (27 jardines sociales, 99 hogares múltiples, 593 hogares agrupados y 32 hogares infantiles y ludotecas). En total se adelantaron 1809 obras nuevas y de adecuación que beneficiaron alrededor de 140.000 niños.</p>
<p><b>CONPES 123 2009</b></p>	<p>En este documento, teniendo en cuenta que para el año 2007 la economía creció el 7,52 % y que por lo tanto la diferencia entre este valor y el 4% generó recursos adicionales para la educación y la atención de la primera infancia por un valor de \$360.834 millones (USD 180.417 aprox.) para la vigencia del año 2009, se establecieron las siguientes acciones para la utilización de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Financiación del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI-</li> <li>2) Fortalecimiento de la Red de Frio del Programa Ampliado de Inmunizaciones</li> <li>3) Construcción de infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia.</li> <li>4) Adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia.</li> </ol>	<p>Un 61% de los recursos se destinó al Programa de Atención Integral a la Primera Infancia-PAIPI, en esto se reportó la atención de 402.183 niños y niñas menores de 5 años en 872 municipios, con operadores calificados para la prestación del servicio. En relación con la construcción de infraestructuras adecuadas para la atención integral de la primera infancia, se desarrollaron 663 proyectos con cobertura para 28.726 niños, 214 proyectos de adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia, 202 construcciones nuevas, 4 diseños y 213 dotaciones de material pedagógico para los Hogares Comunitarios de Bienestar.</p>

	5) Dotación de material pedagógico para los hogares comunitarios de bienestar.	
<b>CONPES 152 de 2012</b>	<p>En este documento, teniendo en cuenta que para el año 2010 la economía creció el 4,3 % y que por lo tanto la diferencia entre este valor y el 4% generó recursos adicionales para la atención integral de la primera infancia por un valor de \$64.478 millones (USD 32.239 aprox.) para la vigencia del año 2012, se establecieron las siguientes acciones para la utilización de recursos:</p> <p>Las actividades financiables establecidas fueron:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Infraestructura Finalización de obras inconclusas y suspendidas Adecuación de Infraestructuras existentes para la Atención Integral a la Primera Infancia. Construcción de nuevos Centros de Desarrollo Infantil para la Atención Integral a la Primera Infancia o ampliación de infraestructuras</li> <li>2) Formación del Talento Humano: Formación de actores, agentes educativos, madres comunitarias y personal encargado de los centros de atención a la primera infancia.</li> <li>3) Dotación: Fortalecimiento de centros de acopio regionales del Programa Ampliado de Inmunizaciones y Mobiliario de primera infancia para bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas.</li> </ol>	El 52,3% de los recursos se utilizaron en la línea de infraestructura, 0,8% en fortalecimiento de los centros de acopio regionales del Plan de Atención Integral a la primera Infancia, 6,1% en mobiliarios para primera infancia y 8,4% en formación de talento humano.
<b>CONPES 162 de 2013</b>	<p>En este documento, teniendo en cuenta que para el año 2011 la economía creció el 5,9 % y que por lo tanto la diferencia entre este valor y el 4% generó recursos adicionales para la atención integral de la primera infancia por un valor de \$431 mil millones (USD 215.500 aprox.) para la vigencia del año 2013, se establecieron las siguientes acciones para la utilización de recursos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Finalización de obras inconclusas o suspendidas de Centros de Desarrollo Infantil</li> <li>2) Entornos para la Educación Inicial.</li> </ol>	El 37,6% se destinó a infraestructura, 0,4% la estrategia de atención en salud para la primera infancia, 3,1% atenciones culturales y 2,1% para atenciones educativas (formación y cualificación de talento humano).

	<p>2.1 Adecuación de Infraestructuras existentes para la Atención Integral a la Primera Infancia.</p> <p>2.2 Construcción de nuevos Centros de Desarrollo Infantil.</p> <p>2.3 Dotación para aquellos Centros de Desarrollo Infantil –CDI- y otras modalidades de educación inicial que lo requiera</p> <p>3) Estrategia de Atención en Salud para la Primera Infancia: Adecuado desarrollo de la Estrategia de Atención de los Mil Primeros Días de Vida, que coordinó el Ministerio de Salud y Protección Social. La estrategia contempla el periodo que transcurre desde la preconcepción hasta cumplir los dos años de vida.</p> <p>4) Atenciones educativas y culturales: Financiación de acciones que permitan por una parte, adecuar y hacer accesibles los ámbitos culturales para la primera infancia y por otra cualificar maestros, maestras y agentes educativos vinculados a la educación inicial, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación.</p>	
<p><b>CONPES 181 de 2015</b></p>	<p>Para la atención integral de la primera infancia de la vigencia 2015, provenientes del crecimiento económico superior al 4,3% en 2013 (preliminar), 2011 y 2010 (definitivo) ascienden a los 171.328 millones de pesos (USD 63.400). Estableciéndose las siguientes líneas de inversión para la utilización de recursos:</p> <p>1) Mil primeros días de vida (gestación a 2 años de edad)</p> <p>1.1 Adecuación institucional para el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud materno infantil.</p> <p>1.2 Promoción de la participación de las personas, familias y comunidades en el desarrollo integral durante los mil primeros días de vida.</p> <p>2) De 2 a 5 años de edad</p> <p>2.1 Dotaciones pedagógicas para los hogares comunitarios en tránsito hacia las modalidades comunitarias de atención integral.</p> <p>3) Todos los grupos etarios</p> <p>3.1 Ampliación, mantenimiento, reparación y dotación de los ámbitos culturales y espacios recreativos accesibles y pertinentes para la primera infancia.</p>	<p>De acuerdo con los 666.628 millones de pesos (311.000 USD aprox.) distribuidos en 2012, 2013 y 2015 al 31 de diciembre de 2015 se encontraban saldos sin ejecutar por valor de 249.952 millones de pesos (USD 119.000 aprox.), equivalentes al 37,49% de los recursos asignados.</p> <p>Las inversiones financiadas con estos recursos fueron destinadas el 0,39% a espacios lúdicos, 2,32% a la línea de salud, el 3,90% a cualificación del talento humano para la atención integral a la primera infancia, el 4,40% a cultura y el 51,50% a infraestructura, donde se presenta la mayor concentración de inversión de los recursos distribuidos.</p>

	<p>3.2 Cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia.</p> <p>3.3 Terminación de obras inconclusas bajo criterios excepcionales</p>	
<p><b>CONPES 3861 de 2016</b></p>	<p>La distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia de la vigencia 2016, ascienden a 162.551 millones (USD 73.600 aprox.) de debido crecimiento preliminar de 4,6% de crecimiento económico para el año 2014. Estableciéndose las siguientes líneas de inversión para la utilización de recursos:</p> <p>1) Salud y bienestar en los primeros mil días de vida</p> <p>1.1 Atención integral del parto</p> <p>1.2 Estrategias ambulatorias, hospitalarias y comunitarias para la atención integral del recién nacido</p> <p>1.3 Estrategias de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y desarrollo integral en el entorno de los servicios de salud</p> <p>1.4 Atención ambulatoria, de urgencias y hospitalización pediátrica</p> <p>2) Educación inicial en el marco de la atención integral</p> <p>2.1 Adecuación, mejoramiento o dotación de infraestructuras existentes para la educación inicial.</p> <p>2.2 Adecuación, mejoramiento o dotación de aulas del grado transición para la operación del grado transición con atención integral.</p> <p>2.3 Finalización y puesta en marcha de obras para la atención integral de la primera infancia que están inconclusas o suspendidas.</p> <p>2.4 Fondos para el otorgamiento de becas docentes en educación inicial.</p> <p>2.5 Cualificación del talento humano en educación inicial</p> <p>3) Ámbitos culturales para la primera infancia</p> <p>4) Espacios lúdicos</p>	<p>Entre 2012 al 30 de junio de 2016, se encontraban saldos sin ejecutar por valor de 116.379 millones de pesos (USD 41.500 aprox.), lo que equivale al 17,45 % de los recursos asignados.</p> <p>Las inversiones financiadas con estos recursos, el 0,61 % se han destinado a espacios lúdicos; el 2,51 % a la línea de salud; el 3,95 % a cualificación del talento humano para la atención integral a la primera infancia; el 4,47 % a cultura; y el 52,43 % a infraestructura.</p>

**CONPES  
3887 DE  
2017**

En virtud de lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1176 de 2007, el 2 de junio de 2016 el Consejo Nacional de Política Social aprobó en las líneas de inversión de los recursos para la atención integral de la primera infancia, recursos distribuidos para el 2016 correspondiente a los saldos no ejecutados de distribuciones anteriores, y para futuras distribuciones de recursos por este mismo concepto, lo cual incluye la distribución que se realiza en la vigencia 2017.

De esta forma, para el 2017 la distribución de recursos asciende a 154.164 millones los cuales provienen del ajuste entre la tasa de crecimiento real de la economía preliminar y definitiva para la vigencia 2013. Estableciéndose las siguientes líneas de inversión para la utilización de recursos:

- 1) Salud y bienestar en los primeros mil días de vida
- 2) Educación inicial en el marco de la atención integral
  - 2.1 Adecuación, mejoramiento o dotación de infraestructuras existentes para la educación inicial
  - 2.2 Mantenimiento, mejoramiento, adecuación o dotación de aulas y espacios del nivel preescolar para la operación con atención integral
  - 2.3 Finalización y puesta en marcha de obras inconclusas o suspendidas para la atención integral de la primera infancia:
  - 2.4 Fondos para el otorgamiento de becas docentes en educación inicial
  - 2.5 Cualificación de maestras de educación inicial y del nivel preescolar en instituciones educativas oficiales
- 3) Ámbitos culturales para la primera infancia
- 4) Espacios lúdicos

Es así que la distribución de recursos en especial para la educación de la primera infancia en Colombia, con la aprobación la Ley 1098 de 2006, cuenta con un piso normativo para que los recursos serán distribuidos a fin de atender a esta población en las diferentes regiones del país. Del mismo modo, la ley 1408 de 2016 *Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*, expresa en relación a su financiación:

“El Gobierno nacional proyectará y garantizará los recursos para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, de manera consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. En todo caso los recursos presupuestados anualmente no podrán ser menores a los invertidos en la vigencia inmediatamente anterior. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, por su parte, las entidades del orden nacional y territorial incluirán en su proceso anual de planeación y programación presupuestal, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia.”  
(Artículo 25)

Es así que se han reglamentado los esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y el territorio, buscando la sostenibilidad en la atención Integral de la primera infancia, para lo cual las entidades territoriales han tenido que gestionar y ejecutar las fuentes financieras complementarias a los recursos de la Nación. **En esta distribución, como puede observarse, la mayor inversión se destinó a la construcción, adecuación y mejoramiento de infraestructura de espacios, incrementándose así los lugares para que esta población pueda acceder a una atención integral que incluye: educación, salud y nutrición. En el mismo sentido, se destinaron recursos para que en estos nuevos o mejorados espacios se contara con la dotación de materiales y equipamiento indispensables para dar una atención integral, en especial en temas relacionados con la educación y cultura.**

Por otro lado, también se utilizaron los recursos para la mejor formación de agentes educativos, docentes y madres comunitarias que a diario asumen la responsabilidad de ofrecerle a los niños y niñas procesos de enseñanza. Esto implica superar las dificultades que se tenían en cuanto la poca preparación que los distintos actores tenían frente a temas educativos, didácticos y pedagógicos.

La puesta en práctica de políticas concretas para la atención a la primera infancia, ha obligado al Estado a replantear la forma en que se estaban garantizando los derechos de esta población. Resulta aquí importante destacar el fortalecimiento de los espacios de atención, los cuales ya no son considerados solamente como lugares donde se cumplen labores de cuidado, sino como espacios de crecimiento personal y potenciación de capacidades.

El reto es lograr la adecuada transición al nivel de educación preescolar y educación primaria, garantizando que ningún niño o niña se quede por fuera del sistema educativo. Por ello es vital que en la educación inicial se generen herramientas que permitan a los niños y a las niñas desenvolverse con suficientes habilidades académicas y sociales en grados superiores de la educación, así como en las distintas esferas de la sociedad, favoreciendo la construcción de proyectos de vida con mayores oportunidades. En definitiva, poder construir un proyecto de vida digna, con expectativas ciertas de progreso personal.

### **Desarrollo de las políticas públicas de atención a la primera infancia: cobertura a las víctimas del conflicto armado**

En base a lo anteriormente señalado, Colombia necesita atender de manera prioritaria y masiva las secuelas que la guerra ha dejado en la primera infancia que, evitando su exposición a mayores situaciones de vulnerabilidad en virtud de medidas especiales de protección y garantía a sus derechos. Un ejemplo de ello son los distintos hechos victimizantes por los que niños y niñas han debido atravesar en medio de las acciones propias del conflicto armado, dejando no solamente huellas en su cuerpo, si no en su forma de relacionamiento con el medio social.



TABLA 11

**NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 5 AÑOS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA 2002-2017**

HECHO VIOLENTO VICTIMIZANTE	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
HOMICIDIO	58	73	47	47	19	56	162	223	255	40	146	119	105	61	51	32
PERDIDA DE BIENES O MUEBLES INMATERIALES						1				1	4	9	11	10	7	1
ACTO TERRORISTA	36	31	27	12	18	36	32	49	53	198	604	117	75	36	22	14
DESAPARICIÓN FORZADA	20	25	11	18	6	14	24	32	28	65	87	13	12	7	7	
SECUESTRO	4	6	7	6	2	3	2	1	4	9	15	1	2	3	1	2
TORTURA			1	3	2			1		2	9	1	4		1	
DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y LA INTEGRIDAD SEXUAL	2	3	2		2	2	3	6	3	20	18	30	35	30	18	5
VINCULACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES	3	3	1	1							3	1			1	1
AMENAZA	206	149	139	113	104	137	137	160	278	251	832	1621	2607	2515	1929	1267
MINAS ANTIPERSONA	3	1	1	5	3	2	10	10	4	11	29	5	3	3		
DESPLAZAMIENTO	37327	23135	22181	25118	26916	31237	31828	22396	19791	28969	21870	24175	26746	21928	12928	6915

Fuentes: BOLETÍN 7 VIOLENCIAS EN LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA (2013)  
 UNIDAD PARA LAS VÍCTIMAS (2018)  
 Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017 (2018)

Como puede verse en la tabla precedente, son múltiples los hechos victimizantes (homicidio, pérdida de bienes, actos terroristas, desaparición forzada, secuestro, tortura, delitos contra la libertad y la integridad sexual, vinculación a grupos armados, amenazas, minas antipersonales y desplazamiento) que han padecido los niños y las niñas menores de 5 años en el país. Sin embargo, el desplazamiento forzado sobresale como uno de los hechos que más ha afectado a la primera infancia, de allí que muchas de las políticas y estrategias establecidas a nivel nacional se hayan orientado a atender este fenómeno resultado de la violencia y el conflicto armado.

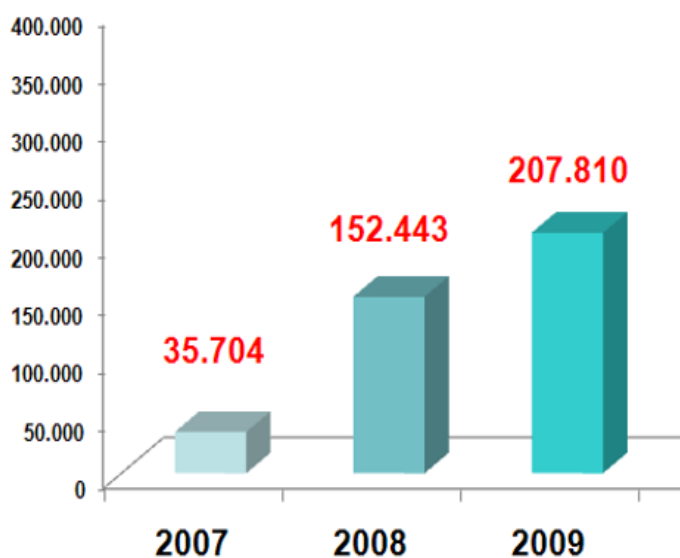
En esto, el desplazamiento forzado hizo que se pensarán en modelos pedagógicos flexibles para dar atención a la población mayor de 5 años que se había visto obligada a abandonar sus estudios debido al despojo y destierro que traía consigo el desplazarse de su lugar de origen de manera forzada. No obstante, se mantenía la carencia de acciones concretas para dar garantía al acceso educativo de la población menor de 5 años que había sido desplazada, y si bien para la época se contaba con Hogares Comunitarios y Jardines Infantiles que atendían a población vulnerable, no existían unos lineamientos específicos de atención para trabajar con población víctima en estos espacios.

Solo hasta el 2006 con el establecimiento de la Política Pública Nacional *Colombia por la Primera Infancia* se consolidó una ruta de atención integral a la población desplazada, lo preocupante frente a este aspecto, es que mientras se consolidaba el desarrollo y ejecución de esta, según los datos de la tabla anterior, entre el 2002 y el 2010 se reportaron un promedio anual de 22.000 niños y niñas menores de 5 años en situación de desplazamiento.

Con el Plan Nacional de Desarrollo de Álvaro Uribe 2006-2010, la primera infancia se ubica como una población a la que debe brindarse atención diferenciada y -aunque no haya un reconocimiento oficial de atención a *víctimas del conflicto*- **durante este periodo se da inicio al establecimiento del piso normativo más importante para la protección y atención de la primera infancia a nivel nacional:** Ley 1098 -Código de Infancia y Adolescencia- de 2006, el Documento CONPES 109 de 2007 “Política Pública Nacional para la Primera Infancia: Colombia por la Primera Infancia” y la Política Educativa para la Primera Infancia en el marco de una Atención Integral de 2009 que desarrolló el Programa de Atención Integral para la primera Infancia -PAIPI- y la Ley

1295 de 2009 que incluyó a madres gestantes, niños y niñas menores de 5 años en situación de vulnerabilidad social.

FIGURA 4



Población menor de 5 años atendida dentro del programa de Atención Integral para la Primera Infancia-PAIPI-. Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2011)

Las normas impulsadas y la ampliación de programas para la atención a la primera infancia hicieron que en menos de tres años -es decir entre el 2007 y el 2009 como lo vemos en la Figura 4, **la cobertura de atención aumentara: de 35.704 a 207.810**, aspecto de significativa importancia pues demuestra una inversión en ampliar la atención a esta población que años anteriores había sido invisibilidad en la agenda política y presupuestaria del país.

De este modo, entre 2006 y 2010 la meta establecida de atención fue de 400 mil niños y niñas con las tres modalidades de atención propuestas: *Familiar, Comunitaria e Institucional*. **Según el Informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional (2010) correspondiente a los dos mandatos de Álvaro Uribe, para el año 2010 a través de la implementación de la política educativa, se logró atender un total 566.429 niños y niñas**, superando la meta establecida, no obstante, esto solo corresponde a una cuarta parte del total de la población considerada como vulnerable entre los 0 y 5 años, la cual ascendía a 2.800.000 de niños y niñas.

TABLA 12

**Modalidades de atención a la primera infancia, 2010**

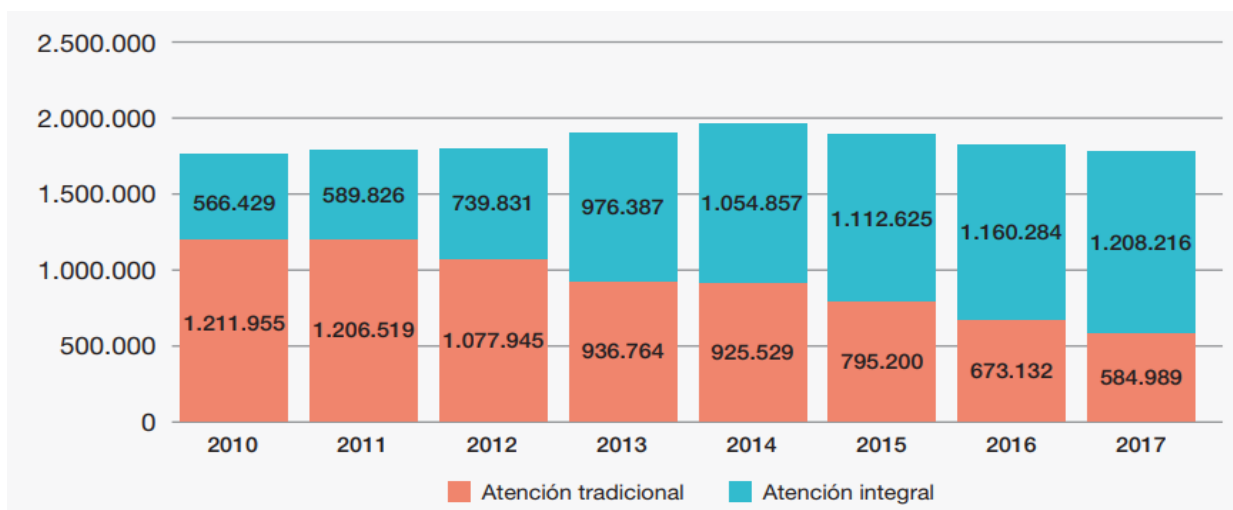
Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de población
Integral	Institucional	Hogares ICBF Integrales	143.060	6,4%
		PAIPI Institucional	83.506	3,7%
		Entidades territoriales (Bogotá y Medellín)	36.331	1,6%
	Comunitario	PAIPI Comunitario	96.655	4,3%
	Familiar	PAIPI Familiar	172.919	7,7%
	Proyectos especiales MEN (Ludotecas Naves, Indígenas)		33.958	1,5%
	Total atención integral		566.429	25,2%

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para todos 2011-2014"

Entre los años 2010 y 2014, con el cambio de gobierno, se logró una ejecución más concreta de las políticas y normativa para la atención a la primera infancia. Un aspecto clave para ello fue el reconocimiento del conflicto armado y con este la formulación de Ley 1448 de 2011 -Ley de Víctimas y Restitución de Tierras-, en dónde el Plan Nacional de Desarrollo establecido por Juan Manuel Santos permitió la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, generando un cambio sustancial en la visibilización de la primera infancia para ser incluida como prioritaria en la agenda pública del Estado, reconociéndola a su vez como una población a la que era necesario garantizar medidas de reparación a sus derechos en el marco del conflicto armado.

FIGURA 5

Educación Inicial en el marco de la Atención Integral a la Primera Infancia. 2010-2017

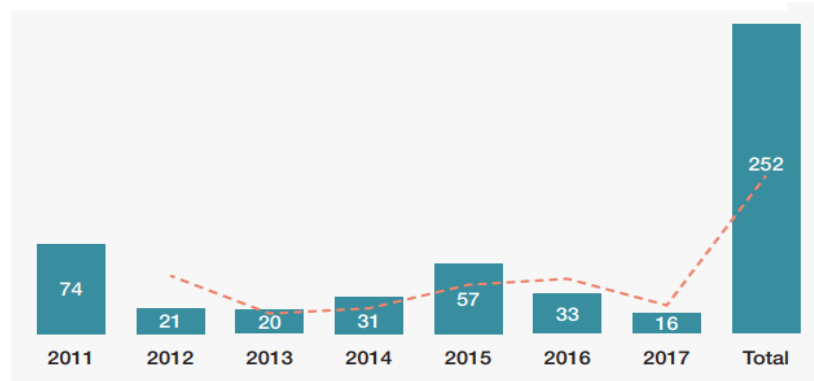


FUENTE: Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017 (2018)

Con este modelo de atención integral propuesto **durante las administraciones gubernamentales de Juan Manuel Santos, se amplía la meta de cobertura a 1.200.000 niños y niñas** (800 mil más que en el período anterior). Esta cifra cubría aproximadamente la mitad de la primera infancia que considerada en situación de vulnerabilidad sobre aproximadamente 5.132.000 de niños y niñas menores de 5 años en todo el país. Es decir que durante esos años fueron atendidos 1.208.216 niños y niñas en los diferentes programas de atención integral en toda Colombia.

Es importante señalar que, debido a los recursos distribuidos para la atención de la primera infancia, (anteriormente referidos en la TABLA 10 con la descripción de los documentos CONPES establecidos para tal fin), se logró una significativa inversión en infraestructura de espacios adecuados para esta población, en especial la construcción de Centros de Desarrollo Infantil, habiéndose construido 252 entre 2011 y 2017 en todo el país, con capacidad para acoger a más 25.000 niños y niñas.

**FIGURA 6**  
**CONSTRUCCIÓN CENTROS DE DESARROLLO INFANTIL**  
**ENTRE 2011-2017**



FUENTE: Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017 (2018)

Por otra parte, según el *Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017* (2018), durante 2014-2015 se definió el lineamiento técnico relacionado con violencias asociadas al conflicto armado a las que están expuestos los niños y niñas en primera infancia en Colombia. Esta herramienta se convierte en un aspecto fundamental para dar orientación a las acciones relacionadas con el reconocimiento de las distintas afectaciones que se presentan en el desarrollo integral de los niños y las niñas, debido a las situaciones vividas en medio del conflicto, siendo esto parte de las atenciones que requieren como víctimas, en el marco de las medidas de asistencia, atención y reparación integral establecidas en la Ley 1448 de 2011.

Para 2016 se elaboró la guía para el trabajo con familias, agentes educativos y servidores públicos, en el marco de construcción de paz, reconciliación y ruralidad en Colombia. Este material pedagógico y didáctico orienta las acciones para la resignificación del daño, la construcción de memoria y el aporte a la reparación integral, en los entornos en que se desarrollan los niños y niñas de la primera infancia víctimas del conflicto armado.

Es así como se desarrollan los programas para la primera infancia y se va dando paulatinamente una ampliación en la cobertura de la educación inicial en el país entre 2002 y 2017. De esta forma, en el gobierno de Álvaro Uribe comienzan a generarse una serie de políticas para dar atención a la primera infancia y en el gobierno de Santos se implementan medidas orientadas a posicionar prioritariamente a la primera infancia en el marco normativo nacional.

Sin embargo, a pesar de los avances antes referidos, **una de las dificultades encontradas es que hasta el presente no hay indicadores que permitan ver claramente la efectividad de este tipo de políticas para dar respuesta a las necesidades específicas de las víctimas del conflicto armado.** Si bien en esto la atención que se brinda se realiza desde los principios del enfoque diferencial, hasta el momento no se cuenta con datos específicos que permitan demostrar el impacto educativo que la atención integral a la primera infancia ha conseguido dentro de la población víctima, lo cual dificulta visibilizar el cumplimiento de la garantía del derecho a la educación como parte de esas medidas reparación que los niños y las niñas deben recibir, en el marco del restablecimiento de sus derechos.

## **CAPITULO QUINTO:**

### **DE LA MOVILIZACIÓN SOCIAL AL ESTABLECIMIENTO DE LA UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA PRIMERA INFANCIA**

Para iniciar este capítulo es importante señalar los planteamientos de Aguilar Villanueva (1993) cuando expresa que no todas las cuestiones se vuelven públicas, ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones de la agenda de gobierno, tampoco todos los problemas logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa, o tener la suerte de contar con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Esto lo hemos podido evidenciar con la primera infancia colombiana. Debíó transcurrir un proceso histórico dificultoso para poder ser incluido como asunto de interés público, especialmente en relación al derecho a la educación cuando se ha sido víctima del conflicto armado.

Colombia es un Estado que asumió responsabilidades al ratificar instrumentos internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención Internacional sobre los derechos del niño (1989)<sup>46</sup> y sus protocolos facultativos, entre otros. Para el Estado, la obligación de observar esos instrumentos internacionales implica una mayor rigurosidad al momento de la implementación de estrategias que no solo garanticen el derecho a la educación, sino que además brinden protección a los niños y las niñas a fin de que puedan gozar efectivamente de este derecho y además les den las bases necesarias para que paulatinamente puedan superar la condición de víctimas.

Colombia -según el Foro Mundial sobre la Educación (2000) y los Objetivos de la Educación para todos-<sup>47</sup> asumió como Estado el reto de proyectar y realizar acciones concretas para que todos los

---

<sup>46</sup> Especialmente en sus artículos 28 y 29 señala que los Estados reconocen el derecho del niño a una educación que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades, así como esta deberá estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.

<sup>47</sup> En el año 2000 la comunidad internacional se reunió en la ciudad de Dakar (Senegal) para realizar un balance sobre la situación que los distintos países atravesaban en cuanto al cumplimiento de la Educación para Todos, esto desde los planteamientos de la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos (Jomtien, 1990), en dónde se pretendía "universalizar la educación primaria y reducir masivamente el analfabetismo para finales de la década -1990-". Allí, alrededor de 164 gobiernos se comprometieron a hacer cumplir con la educación para todos, definiéndose seis objetivos que debían alcanzarse antes de 2015- 1: Atención y educación de la primera infancia, 2: Enseñanza primaria universal, 3: Atender las necesidades de educación de los jóvenes y adultos, 4: Mejorar los niveles de alfabetización de los adultos, 5: Evaluar la paridad e igualdad entre los sexos en la educación, y 6: Calidad de la educación.



niños y todas las niñas lograran acceder a servicios educativos, en donde se hace fundamental un enfoque diferencial con esa población víctima del conflicto armado. Recordemos que los Objetivos 1 y 2 de la Educación para Todos están orientados a la protección de la educación integral de la primera infancia y educación primaria en especial para esas poblaciones más vulnerables y desfavorecidas; del mismo modo como meta se había propuesto que antes del año 2015 las niñas y los niños que se encontraban en situaciones difíciles debían tener acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad.

Esto hace que nos cuestionemos las acciones que el Estado colombiano implementó para cumplir con esos objetivos propuestos desde una perspectiva internacional, sumando también el cumplimiento de la Declaración del Milenio (2000), los Objetivos del Milenio (2000-2015) en la búsqueda por reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida, en especial el Objetivo 2 el cual era *lograr la enseñanza primaria universal*, en donde sin lugar a dudas quedaron vacíos para su total cumplimiento; e incluso, más cercano en el tiempo, los Objetivos para el Desarrollo Sostenible del año 2015, con 17 objetivos a cumplir, entre los que también figuran el fin de la pobreza, la educación de calidad y la reducción de desigualdades.

El panorama colombiano frente a la observancia de esos lineamientos internacionales para garantizar el derecho a la educación de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad, ha tenido fuerte influencia por la movilización social que internamente se ha dado para que el Estado cumpla con esas acciones efectivas en aras de la protección de este derecho. Por ejemplo, la manera en que la primera infancia se instaló como un tema importante dentro de la agenda pública está relacionada con esos compromisos internacionales adquiridos al inicio del milenio, pero también se da en el marco de una constante lucha social donde han intervenido cientos de actores que han puesto como base el reconocimiento de los derechos de esta población cuyas problemáticas durante mucho tiempo fueron invisibilizadas.

Es allí cuando el activismo de varios sectores: de la academia y diferentes organizaciones de la sociedad civil, empiezan a organizarse ya en la década del 2000 para contrarrestar los vacíos que quedaban de los noventas. La Corte Constitucional Colombiana para el 2002 ya se pronunciaba con la sentencia T-215/02 señalando el carácter fundamental del derecho a la educación:

“...se potencia mucho más en el caso de los niños desplazados por el conflicto armado pues el intempestivo abandono de su lugar de residencia les obliga a interrumpir sus ciclos de formación educativa. De allí que el Estado se encuentre obligado a solucionar el conflicto suscitado facilitando a tales menores su acceso al sistema educativo en aquellos lugares en los que se radiquen para que no interrumpan su formación... Para que las posibilidades de un futuro viable de esos menores no se trunquen en razón del desplazamiento de que son víctimas, el Estado debe garantizarles la continuidad del proceso educativo...”

Esta sentencia surge por la difícil situación que vivía la población desplazada al momento de reubicarse en lugares ajenos a su sitio de origen buscando nuevamente la inclusión a procesos escolares, en donde las instituciones educativas se habían convertido en un obstáculo para ellos y ellas debido a los escasos lineamientos existentes para brindar atención y protección a esta población. Este acto judicial marca un antecedente importante para la protección del derecho a la educación de quienes habían sido víctimas de la violencia en el país, en especial aquellos y aquellas que superaron la edad límite para acceder a un grado escolar, no siendo ello razón suficiente para negar su ingreso al sistema educativo.

Ahora bien, en el caso específico de la primera infancia y su derecho a la educación es necesario recordar cómo desde el año 2003 se inició un proceso de adopción de políticas públicas en el país para brindar atención integral. Esto ocasiona una difícil batalla en materia de política fiscal para que desde el gasto público pueda lograrse la suficiente financiación de estas acciones; sin embargo este posicionamiento en la agenda pública no solamente se logró por una serie de normas jurídicas por parte de las instituciones gubernamentales: también contó con el trabajo y la persistencia de diferentes actores, que desde entrado el nuevo milenio lograron realizar movilizaciones sociales en el territorio nacional para visibilizar la situación de los niños y las niñas menores de 6 años en Colombia, demostrando que era fundamental garantizar desde el Estado la protección y cumplimiento de derechos de esta población. Para Torrado y Anzelin (2006) este escenario de movilización social se situó en relación a diferentes factores que atravesaba el país en ese momento histórico, tales como:

“La realidad social y económica caracterizada por la pobreza, la exclusión y el impacto del conflicto armado, la ausencia de un marco orientador y regulador de las intervenciones dirigidas a la primera infancia, la existencia de múltiples planes y programas desarticulados, baja inversión y precarios sistemas de información, una visión sectorizada de las intervenciones, insuficientes coberturas, baja calidad de los programas y la ineficiencia de la gestión en el ámbito local.” (p. 1)

Es pertinente mencionar las recomendaciones de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación Katarina Tomaševski (2004), sobre la gratuidad de la educación y distintas estrategias para la financiación a la cobertura de educación los niños y las niñas víctimas de desplazamiento que se encontraran en edad escolar, refiriéndose asimismo a la desvinculación de la escuela del conflicto para la reconstrucción de un proyecto de vida fuera de la guerra para la niñez y juventud víctima de la violencia y el desplazamiento forzado, teniendo en cuenta que la escuela -como consecuencia de las dinámicas del conflicto- se había constituido también un espacio de reclutamiento:

“La Relatora Especial recomienda la desvinculación de la escuela del conflicto y su definición y protección como "espacio de paz". No puede imaginarse la realización del derecho a la educación sin la protección de los derechos humanos, profesionales, sindicales y académicos de los educadores... [Por otro lado] Es importante recordar que el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos insiste en que éstos "sean protegidos por un régimen de derecho". Pero el derecho a la educación no lo es. Por ejemplo, la estrategia educativa del Gobierno, conocida como "Revolución Educativa" [2002-2006], no menciona el derecho a la educación, sino que plantea un "acceso democrático" a la educación.” (p. 5)

Estos continuos llamados de atención nacionales e internacionales consiguieron lo que en capítulos anteriores fue descrito como la imperiosa necesidad del establecimiento de un marco político y jurídico de protección al derecho a la educación de niños y niñas afectadas por la violencia, así como de la atención integral a la primera infancia. En esto cabe resaltar la puesta en marcha y establecimiento del Código de Infancia y Adolescencia –Ley 1098 de 2006-, la Política Pública

Nacional de Primera Infancia -Colombia por la Primera Infancia- del año 2007 y por el otro lado, el establecimiento de la reciente Ley 1804 de 2016 en donde se estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

Ese recorrido jurídico y social que se ha llevado en Colombia durante las dos décadas del nuevo siglo, permitió que la Estrategia de Cero a Siempre, iniciada como parte integrante de los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) con el fin de brindar atención integral a la primera infancia, actualmente sea una política pública de orden nacional, consolidando en gran medida los diferentes avances obtenidos durante los últimos diez años en el país frente a la protección a la niñez. Es así como resulta importante afirmar que esta Estrategia se establece a partir de los avances obtenidos durante los anteriores periodos de gobierno, es decir durante la presidencia de Álvaro Uribe Vélez; pero que es a partir de 2010 cuando se empieza a reconocer institucionalmente la atención a aquellos niños y niñas víctimas del conflicto armado.

Si bien en la Política Pública Nacional de Primera Infancia del año 2007, dentro de sus apartados se tenía en cuenta el tema del desplazamiento como un factor de vulneración de derechos, dentro de su estructura no se desplegaba un reconocimiento a las demás afectaciones que podría vivir la infancia en el contexto de un conflicto armado, esto teniendo en cuenta que para el periodo en que se estableció esta política pública no había un reconocimiento oficial sobre el mismo. Es así que, dentro de ese documento de la política pública, se establecía como una de las líneas estratégicas el garantizar la protección y restitución de los derechos, la cual hacía referencia a:

“Coordinar y fortalecer, entre las entidades responsables, los programas existentes orientados a la protección de los niños y niñas en situación de abandono, desnutrición, discapacidad, desplazamiento forzado, maltrato, abuso y peligro, para restituir sus derechos haciendo énfasis en sus características y necesidades específicas”. (Documento CONPES Social 109, p. 31)

Aunque puede interpretarse una apuesta por la protección de niños y niñas víctimas frente alguna situación de vulneración, el tema concreto del conflicto armado no era plenamente abordado,

acción distinta a lo que comenzó a desarrollarse con la Estrategia de Cero a Siempre y su posterior establecimiento como política pública. La Ley 1804 de 2016 expresa:

“En la ejecución e implementación de la política se toma en: consideración la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias, así como la prioridad de su atención ante estados de vulnerabilidad. El Estado: trabajará por restablecer los derechos y brindar reparación integral de manera prioritaria a aquellos niños y niñas que hayan sido víctimas del conflicto armado y violencias asociadas, del maltrato infantil, de la violencia intrafamiliar, del abandono, de la discriminación o de cualquier situación de vulneración de derechos” (Artículo 6)

Aquí se hace evidente un cambio en el discurso político y social materializado en la agenda pública, situación que sin lugar a dudas se ha visto fuertemente influenciado por las dinámicas sociales que Colombia ha vivido en los últimos años. Un ejemplo claro son las negociaciones de los Acuerdos de Paz alcanzados con la guerrilla de las FARC-EP durante 2012-2016 y el posterior proceso de abandono de armas de este mismo grupo armado, así como el intento de establecer una mesa de diálogo con la guerrilla del ELN (Ejército de Liberación Nacional). Es en ese intento de buscar salidas al conflicto armado colombiano, donde la sociedad civil ha ejercido presión y ha continuado en su lucha frente a la movilización a favor del reconocimiento de las víctimas, donde también se incluyen los niños, las niñas y adolescentes.

En esto la Ley 1448 de 2011- Ley de Víctimas y Restitución de Tierras- ha cumplido un papel fundamental, pues da la obligación a los distintos entes territoriales a contribuir con la reparación económica y simbólica de aquellas personas que dentro de esta normativa son considerados como víctimas, haciendo que se reajuste la agenda pública en función del cumplimiento de las ordenanzas de esta ley y de la garantía de los derechos de las personas afectadas.

Todos estos logros conseguidos fueron posibles por el trabajo que organizaciones de la sociedad y sectores académicos entre otros, a pesar de las enormes dificultades que se presentan en un país donde líderes y lideresas sociales diariamente son asesinados por su defensa y de los derechos

humanos de las comunidades, para eso solo hay que tener en cuenta que entre el 1 de enero del 2016 y el 20 de mayo del 2019, según el informe del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz- INDEPAZ- (2019), se contaba con la penosa cifra de 837 personas líderes sociales y defensoras de Derechos Humanos asesinadas en todo Colombia (702 líderes sociales y personas defensoras de Derechos humanos que NO tenían la calidad de ex guerrilleros de las FARC - EP y 135 ex guerrilleros de las FARC – EP en proceso de reincorporación).

En medio de ese difícil panorama, las luchas y transiciones sociales y políticas de los últimos años han conseguido posicionar el concepto víctima del conflicto armado, primera infancia y de educación inicial en el ámbito de las políticas públicas. Recordemos que la Ley General de Educación de 1994 aludía a la educación preescolar, reconociendo su obligatoriedad desde los 5 años, haciendo que por mucho tiempo existiera un bache institucional frente al derecho a la educación de los niños y las niñas menores a esta edad. Esto hizo que distintos sectores persistieran en la inclusión de disposiciones estatales frente a lineamientos pedagógicos y técnicos de enseñanza en la primera infancia, buscando que los niños y las niñas fueran reconocidos como sujetos activos y de derechos.

Frente a ello, la mencionada Ley 1804 de 2016 trae consigo un concepto que amplía y define con mayor claridad la educación inicial, reconociéndola como un derecho de todo niño y toda niña en el país:

“La educación inicial es un derecho de los niños y las niñas menores de seis (6) años de edad. Se concibe como un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas "desarrollan su potencial, capacidades y habilidades en el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso...La reglamentación será de obligatorio cumplimiento para toda la oferta oficial y privada, nacional y territorial y definirá los aspectos relativos a la prestación, inspección, vigilancia y control de este derecho y proceso” (Artículo 5)

Esta ley no sólo incluye de manera prioritaria la atención a la primera infancia víctima del conflicto armado, sino que adicionalmente define con claridad lo que se entiende por educación inicial, siendo quizás uno de los logros más significativos que se han dado en el establecimiento de una ley de atención a niños y niñas menores de 6 años en Colombia en los últimos 20 años, dando un piso de reconocimiento y protección de los derechos humanos de esta población que por mucho tiempo no estuvo contemplada como un tema de preeminencia en la agenda nacional.

### **Los aportes de la movilización social en el establecimiento de las políticas públicas**

En el marco de la investigación es importante resaltar el trabajo que contribuyó a consolidar estas políticas públicas. En este sentido, corresponde reconocer la labor que desde inicios del milenio se empezó a gestar en el país. El ejercicio de movilización social se dio por un lado debido a las necesidades que la sociedad civil estaba manifestando; y por otro lado debido a la presión internacional al Estado colombiano para que dé cumplimiento a sus obligaciones con la primera infancia. En palabras de María Cristina Torrado, quien por mucho tiempo se ha desempeñado como coordinadora del Observatorio de Primera Infancia de la Universidad Nacional de Colombia y es una de las profesionales colombianas que más ha investigado sobre el tema:

“[...] lo que va a empezar a darse en Colombia, inicialmente, son unas acciones de incidencia, pero no viene solo de los académicos sino de una red organizaciones que sintonizados con el debate internacional proponen en el 2003 la realización en Bogotá de un foro internacional: “Infancia y desarrollo desafío para la década”. El foro trae a Colombia algunos expertos entre ellos Fraser Mustard, quienes estaban desde el conocimiento científico construyendo argumentos para que los gobernantes, para que los actores decisores de política se interesaran en el tema.” (Fragmento tomado de entrevista realizada por Adriana Leiva a María Cristina Torrado -2011-)

Vale tener presente que habían sucedido varios encuentros internacionales frente a la protección y garantía de los derechos de la niñez, que contaron con la participación de Colombia en este tema, por ejemplo en el año 2000 en la ciudad de Dakar (Senegal) se llevó a cabo el Foro Mundial sobre la Educación en donde los gobiernos acordaron hacer realidad la Educación para Todos, (esto teniendo en cuenta lo previamente establecido en Jömtiem en 1990 dentro de la Conferencia

Mundial sobre Educación para Todos ), un aspecto valioso de este encuentro es como se empieza a reconocer que el aprendizaje empieza desde el nacimiento, dando inclusión a los niños y a las niñas más pequeñas.

Del mismo modo para el año 2002, se llevó a cabo la *Sesión Especial a Favor de la infancia de la Asamblea General de Naciones Unidas*, en la cual se analizaron los avances obtenidos desde la Cumbre Mundial en favor de la Infancia del año 1990, en que nuevamente a la comunidad internacional era alentada a retomar los compromisos a favor de los derechos de la niñez. Estos dos importantes encuentros que se dieron iniciando el milenio, llevaron a que los países desarrollaran planes decenales que respondieran con estas responsabilidades y donde Colombia no estaba exento de cumplirlas.

Es así que el foro “*Infancia y desarrollo: desafío para la década*” llevado a cabo en Bogotá (Colombia) durante 2003, fue uno de los primeros mecanismos utilizados por distintos actores sociales para llamar la atención del Estado y sus instituciones sobre la importancia de promover acciones claves para la atención y protección de la primera infancia en el país, esto teniendo en cuenta a su vez lo que a nivel internacional había estado sucediendo a favor de la niñez.

“El foro fue concebido por las organizaciones...como un espacio para contribuir al reposicionamiento y re significación de la temática del desarrollo de la primera infancia en Colombia. Fue convocado porque existe una creciente conciencia acerca de la responsabilidad de toda la sociedad con la niñez, con base en la cual se están llevando a cabo diversos esfuerzos para responder a los desafíos relativos a la garantía de derechos para este grupo de población, desde antes de su nacimiento, y que también está creciendo la conciencia acerca de la importancia fundamental que tiene para el logro de los niveles de desarrollo humano y social de una nación, el contar con políticas de desarrollo infantil que los fundamenten.” (Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia, 2003, p. 6)

La importancia de este evento radicó en el dialogo de saberes y la presencia de distintos sectores vinculados con la atención a la primera infancia en un mismo espacio, en este se contó con la



participación de madres comunitarias, maestras jardineras, líderes y lideresas sociales, funcionarios y funcionarias de distintas instituciones locales, departamentales y de corte nacional, del mismo modo participaron investigadores y funcionarios de organismos nacionales e internacionales.

Para llevar a cabo este primer evento, fue necesario que los distintos actores se unieran y conformaran la Alianza por la niñez, que contó con distintas organizaciones a nivel nacional e internacional trabajando por la protección de la niñez y que fueron pieza clave para la construcción y formulación de la política pública de atención a integral a la infancia en Colombia.

Con posterioridad se inició un sólido trabajo entre las instituciones y las diferentes organizaciones sociales. Por ejemplo, en 2004 se conformó el “*Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia*”, que buscó definir un marco institucional y un sistema local, regional y nacional de gestión para mejorar la calidad en la atención y cobertura en la protección de la primera infancia, buscando la corresponsabilidad entre Familia-Estado -Sociedad Civil.

Ese trabajo fue liderado por el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional de Colombia, el antiguo Departamento de Bienestar Social -DABS-, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unicef y otras entidades que fueron desarrollando actividades de indagación en diferentes territorios del país, donde se logró visibilizar como dentro de los planes de desarrollo de los municipios no estaba incluido el tema de la primera infancia, lo cual dificultaba una calidad de vida en los niños y las niñas entre los 0 y 6 años. Todas esas actividades fueron llevadas al “II Foro Internacional de Movilización por la Primera Infancia en el 2005”, dando mayores argumentos para incluir a la primera infancia en las agendas locales. Ese segundo foro tuvo además como objetivo “indagar y proponer estrategias para la definición de la política pública para niños y niñas menores de 6 años” (Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia, 2006, p. 15). Al que el primer evento, éste también contó con la participación de expertos nacionales e internacionales, representantes de ONG’s, organizaciones internacionales, líderes y lideresas sociales, agentes educativos comunitarios y funcionarios de distintas regiones colombianas.

De esta forma, el CONPES 109 de 2007 relacionado con la Política Pública Nacional de Primera Infancia *Colombia por la Primera Infancia*, surge gracias a la reunión de diferentes actores y de debates que permitieron llegar a distintos consensos sobre las necesidades más urgentes que debían establecerse en la agenda pública para dar garantía a esta población. Ese documento agrupa los compromisos de cumplimiento pendiente desde las agendas internacionales y el proceso de movilización nacional que se estaba viviendo en el país años atrás.

Esa insistencia permanente de diferentes actores logró asimismo que se realizaran otros dos foros. Para 2007 se desarrolló en las ciudades de Bogotá, Medellín, Cartagena y Cali el “*III Foro Internacional de Primera Infancia -Acciones por la Primera Infancia-*” con el objetivo de presentar e intercambiar experiencias exitosas en la atención de menores de 0 a 6 años de edad y en el 2009 en la ciudad de Cali el “*Foro Mundial de Grupos de trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil- Estado*” el cual tuvo como objetivo visibilizar toda la movilización de la sociedad colombiana frente a la construcción de la Política para la Primera Infancia, así como la Ley 1098 de 2006 -Código de Infancia y la Adolescencia- ; disposiciones que para ese entonces evidenciaban el avance que se había obtenido en la atención integral a esta población en Colombia.

La importancia de esa última actividad radica en que fue realizada por instituciones estatales y académicas como el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Comisión Vallecaucana por la Educación (CVE) y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), que lograron unir esfuerzos para seguir posicionando a la primera infancia tanto en el plano científico como institucional, realizando de manera simultánea otros eventos como el IV Foro Internacional de Primera Infancia, el III Foro Internacional de Educación Temprana y la V Reunión del Grupo Consultivo para la Primera Infancia.

Que en menos de siete años se hubieran llevado adelante distintos eventos que vinculaban a instituciones estatales, académicas y no gubernamentales más la participación de actores internacionales, demostró claramente que la atención y protección a la primera infancia estaba siendo escuchado entre diferentes sectores, consiguiendo afianzarse y posicionarse como una las políticas del nuevo siglo a las que más debía prestarle atención.

Ante eso es crucial reconocer el papel que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– desempeñó en ese posicionamiento. Gracias a los foros y distintos documentos que se dieron como resultado, la primera infancia empezó a contar con un piso legal de protección de sus derechos. En el tema de la educación inicial, para 2005 el Ministerio de Educación Nacional se mantenía en el ideal de concentrar los esfuerzos en la universalización del grado preescolar tal como la ley establecía de manera obligatoria, así como también se le había solicitado a los gobernantes que no se invirtieran recursos en los niños y niñas más pequeñas hasta no se lograra la universalización de la educación básica, todos aspectos que contradecían lo que se trabajaba a nivel internacional en relación a la educación inicial y a la movilización social que en aras de este objetivo se estaba dando en Colombia (Torrado & Anzelin, 2006).

Adicionalmente, a través de los distintos Hogares Comunitarios que existían para ese entonces a nivel nacional, según refieren Torrado y Anzelin (2006) se brindó atención a los procesos de enseñanza y educación inicial a más de una quinta parte de la primera infancia en el país, población proveniente de los sectores más vulnerables del país, donde estaban presentes las mayores tasas de exclusión y pobreza. Aquí el Ministerio de Educación Nacional no tenía mucha influencia frente al tema; sin embargo, es con el proceso realizado a nivel social y político para el establecimiento del CONPES 109 de 2007 como esta entidad empieza a tomar su papel fundamental en el reconocimiento y garantía del derecho a la educación de la primera infancia en el país, siendo fundamental y decisivo la articulación dada entre estos sectores, Ministerio de educación Nacional y el ICBF durante los años 2008 y 2010.

En 2009 el Ministerio diseñó la “*Política Educativa para la Primera Infancia en el marco de una Atención Integral*”, que como se explicó en capítulos anteriores, se estableció con el fin de garantizar el derecho que tienen todos los niños y niñas menores de cinco años a una oferta de atención integral articulando la educación inicial, el cuidado y una correcta nutrición. Esta política mantenía la estructura que el ICBF había venido implementando, en especial a las tres modalidades de trabajo: entorno Familiar, entorno Comunitario y entorno Institucional.

El CONPES 109 también permitió que el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional, desarrollaran el Programa de Atención Integral para la Primera Infancia -PAIPI-, que contenía una

serie de acciones orientadas a dar respuesta a las necesidades relacionadas con el desarrollo y el aprendizaje de los niños y las niñas menores de 5 años. A su vez, tenía a su cargo la atención integral en relación a cuidado, salud, nutrición y educación inicial. El objetivo fue brindar atención prioritaria a los sectores más vulnerables (niveles I y II del SISBEN) y/o aquellos que se encontraban en condición de desplazamiento, acciones que estaban dirigidas a lograr el ingreso al sistema público educativo en el grado preescolar.

Como puede verse, esa movilización realizada durante la primera década del siglo consiguió presionar al Estado para establecer una serie de políticas y programas. La atención a la primera infancia se estaba empezando a transformar, siendo más inclusiva; aquí dentro del lenguaje institucional ya se hablaba de un enfoque de derechos y un enfoque diferencial, aspectos que serán claves en la formulación de las políticas a partir del 2010. El trabajo que se había desarrollado desde 2003 gracias a las distintas movilizaciones sociales estaba dando sus frutos y ya tenía resultados concretos.

Esta suerte de activismo se dio también desde el plano judicial, en donde las constantes demandas de la sociedad civil para que se cumplan los derechos de la población desplazada, causaron que la Corte Constitucional se pronunciara en distintos momentos, sentando las bases jurídicas para la protección a la población víctima del conflicto. Es de esta manera, como nuevamente para 2008 esta institución señalará a través del Auto 251/08 la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025/04:

“Los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento no son tratados de manera acorde con su status constitucional como sujetos de protección especial en sí mismos, titulares de derechos fundamentales prevalecientes, y merecedores de atención y protección prioritaria y diferenciada, sus derechos fundamentales prevalecientes están siendo masiva y continuamente desconocidos. Que la política pública de atención a la población desplazada que carezca de un enfoque integral de atención diferencial a los niños, niñas y adolescentes en situación de desplazamiento, que sea sensible a los riesgos especiales en el marco del conflicto armado que generan un impacto desproporcionado del

desplazamiento forzado sobre ellos, a los problemas transversales diferenciados que vulneran sus derechos fundamentales durante el desplazamiento, y a los ámbitos críticos de intensificación de dichos problemas transversales diferenciados. Las autoridades colombianas están en la obligación constitucional e internacional de incorporar un enfoque integral diferencial de prevención y protección que responda a la realidad de los niños, niñas y adolescentes desplazados, tal y como ha sido descrita en la presente providencia.”

Ello provocó que, en 2009, el Tribunal a través del Auto 08/09 señalara que el estado de cosas inconstitucionales declarado en el 2004 se mantenía a pesar de los avances logrados, así como a pesar de los logros conseguidos en la garantía de algunos derechos población víctima del desplazamiento forzado aún no se había logrado un avance sistemático e integral. Teniendo en cuenta esta problemática situación que aún se mantenía casi después de cinco años de haber sido acepto el estado de cosas inconstitucionales, la Corte Constitucional tuvo que declarar que:

“Salir del lugar de residencia por una amenaza a derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la libertad, con ocasión del conflicto armado o por violencia generalizada, es ser desplazado. El desplazamiento causa un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y es trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su statu quo.

El desplazamiento forzado implica una múltiple vulneración de los derechos fundamentales. Se transgrede así el derecho a la vida en condiciones de dignidad, a escoger lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, a la unidad familiar, a la salud, a la integridad y a la seguridad personal, a la libertad de circulación por el territorio nacional, a permanecer en el sitio escogido para vivir, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la alimentación mínima, a la educación, a una vivienda digna, a la paz, a la personalidad jurídica y a la igualdad, entre otros, quebranto que se hace más desmesurado cuando en esta condición están incursos

sujetos de especial protección constitucional como los niños, los discapacitados y las personas cabeza de familia y de la tercera edad.” (Sentencia T-885-09)

Dos años más tarde, con la Sentencia T-610/11, todavía la Corte respondía a las peticiones que llegaban a sus salas frente a los números derechos constitucionales afectados por el desplazamiento. Aquí es importante resaltar cómo éste seguía siendo el hecho victimizante más tratado por la Corte Constitucional y por el cual se reconocieron una buena parte de las víctimas que el conflicto armado colombiano había dejado hasta la fecha. En esta sentencia se ponía de manifiesto:

“Las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido... el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara. Con el fin de dar cumplimiento a esta obligación el Estado, deberá garantizar el acceso a la educación de los niños menores de edad hasta los 15 años de edad, en condiciones de desplazamiento, a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona”

Todos los anteriores pronunciamientos, fueron fundamentales para el gobierno de Juan Manuel Santos, ya que al iniciar su presidencia ya contaba con una base sólida para continuar trabajando en función de la garantía de los derechos de la población víctima del conflicto, en donde la apuesta también incluiría a la primera infancia. Aspecto que se plasmó en su Plan Nacional de Desarrollo con la Estrategia de Cero a Siempre, en donde ese proceso de movilización social realizado durante esa primera década del milenio ahora se trasladaría a escenarios más institucionales, como lo fue la puesta en funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia en el año 2011.

La Comisión debería establecer las políticas correspondientes teniendo en cuenta todas las situaciones que se habían vivido hasta entonces: reconocimiento la necesidad de dar aplicación a

un enfoque de género y diferencial que fueran efectivos para erradicar las brechas existentes entre la población que se encuentra en primera infancia, en especial aquella que se encuentra en situación de vulnerabilidad como por ejemplo aquella víctima del conflicto armado.

Las funciones de la Comisión están relacionadas por un lado con la orientación de la política nacional en torno a la atención integral de la primera infancia, así como a la coordinación de la implementación de la Estrategia de Cero a siempre y a la definición de los lineamientos y mecanismos para su sostenibilidad institucional y financiera, finalmente es la encargada de la articulación de los actores públicos, privados, de cooperación y de la sociedad civil en torno a objetos comunes con la primera infancia (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013)

La Comisión a su vez se ha encargado de generar diálogos territoriales para promover la participación ciudadana buscando una retroalimentación de los instrumentos y propuestas técnicas desarrolladas a la fecha. A través de esos ejercicios se pretendió visibilizar la situación de los derechos de la primera infancia para así llevarlo a lo concreto con la formulación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

La Comisión es una muestra de cómo se ha materializado el esfuerzo desplegado durante años por las distintas organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, sector privado, actores de la cooperación internacional y de las entidades del Estado para darle un lugar en la agenda pública a los derechos de la primera infancia, en específico de aquel que ha sido de interés en la presente investigación: el derecho a la educación y la protección del mismo en aquellos niños, niñas menores de seis años que han sido víctimas de la guerra en el país.

En este sentido, resultan fundamentales las decisiones que la Corte Constitucional adopta para reforzar la protección del derecho a la educación de la población víctima, tal como el Auto 099/13 frente al derecho a la educación de población desplazada, en donde se establece que:

“El derecho a la educación, por tratarse de un derecho fundamental y, más aún, en los casos de personas vulnerables, no puede verse afectado con el argumento de que se están

implementando políticas de reestructuración de competencias y racionalización de gastos con el fin de buscar estabilidad macroeconómica”

Buscando así eliminar excusas institucionales y mantener la garantía del derecho a la educación de esta población independientemente de la reestructuración o cambios que se estén llevando a nivel estatal. Siendo una sentencia que blindó nuevamente la protección de este derecho a la población víctima del conflicto.

Finalmente, en este recorrido y reconocimiento de la movilización social e institucional, es importante resaltar tanto los logros como los asuntos pendientes que el Estado Colombiano mantiene según lo establecido por el Comité de Derechos del Niño en las Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia en el 2015. Aspectos que se hacen fundamentales de tener en cuenta para la gestión, planificación y evaluación de políticas sociales que sigan dando respuesta a las necesidades de los niños y las niñas víctimas del conflicto armado y que además son la muestra de la transformación política y social que el país ha vivido sobre el tema.

Es de esta manera como el Comité reconoció la importancia de las políticas establecidas durante los últimos 10 años, en especial el Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia (2009-2019), La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras 1448 de 2011, el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014) (2014-2018) y la Política y Estrategia de Cero a Siempre para la Atención Integral de la Primera Infancia (2016).

No obstante, llama la atención cómo la mayoría de los esfuerzos se concentraron en el desarrollo de la atención a la primera infancia teniendo en cuenta los Planes Nacionales de Desarrollo establecidos por Juan Manuel Santos en sus dos periodos de gobierno, mientras que para los niños y niñas mayores de 6 años de edad no se han tomado las medidas suficientes de atención. Frente a esto mismo se menciona el aumento del presupuesto destinado al desarrollo de la primera infancia, preocupándole a su vez al Comité que no se destinen recursos suficientes a la protección adecuada de los derechos de los demás niños y las niñas consagradas en la Convención.



Por otro lado, si bien el Comité reconoce en las Observaciones Finales la adopción de diferentes estrategias para proteger a los niños frente al conflicto armado, aún se mantienen continuas violaciones de los derechos de los niños y las niñas, las cuales se ven mayormente intensificadas en zonas rurales, indígenas, afrocolombianas y zonas urbanas marginadas. Se resalta además como lastimosamente la niñez en Colombia debe enfrentarse al reclutamiento forzado por grupos armados ilegales, así como por actos graves de violencia sexual a niñas y niños en diferentes regiones del país, la instalación continua de artefactos explosivos por los grupos armados y las numerosas vulneraciones de los derechos de los niños cometidas presuntamente por la policía y las fuerzas armadas.

Lo anterior nos muestra cómo -si bien se han logrado una serie de acciones a favor de la protección de la niñez en el país- aún resulta necesario seguir trabajando para lograr garantizar de forma plena los derechos de los niños y las niñas. En cuanto a la primera infancia, se hace un reconocimiento a lo establecido en materia jurídica, sin embargo, también se hace necesario extender esta preocupación al resto de la infancia y adolescencia en Colombia.

Estas observaciones permiten hacer visibles los aspectos que continúan pendientes de cumplimiento para el Estado Colombiano, que se mantienen como un limitante para que la primera infancia logre acceder al derecho a la educación. Si se perpetúan contextos violentos, los ambientes protectores de esta población serán escasos, impidiendo que puedan hacer parte de los programas y estrategias que desde el Estado se han venido implementando y que se han conseguido gracias a las continuas luchas sociales a favor de esta población.

El desafío es superar lo que está pendiente, en razón de los tiempos de postconflictos que la sociedad colombiana ha venido asumiendo con los recientes diálogos y procesos de paz con los diferentes actores armados ilegales (FARC-EP y ELN). Continuar en la construcción de una *paz estable y duradera*, es un imperativo que el Estado y la sociedad civil deben asumir para brindar garantía y protección a las nuevas generaciones de colombianos y colombianas, así como de aquellas que están creciendo y a las cuales se hace necesario garantizarles su disfrute efectivo de derechos en escenarios fuera de guerra y violencia.

## CONCLUSIONES

Con motivo de la elaboración de la investigación surgen logros, dificultades y desafíos para realizar efectivamente el derecho humano a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado colombiano, en el marco del desarrollo de las políticas públicas desplegadas entre los años 2002 y 2018. En primer lugar, es importante resaltar una dificultad principal: la muy escasa y/o inexistente consideración en términos de prioridades para la agenda pública, que tuvieron niños y niñas menores de seis años víctimas de hechos ocurridos en la guerra en el lapso comprendido entre 2002 y 2010. Aquí, fue determinante la postura que el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe sostuvo acerca del conflicto armado, mediante actitudes consistentes con una evidente negación de las víctimas y, por ende, de invisibilización de la vulneración sistemática de derechos humanos en el país.

El enfoque negacionista da un giro a partir de 2011, cuando el gobierno de Juan Manuel Santos decide implementar la Estrategia Nacional “De Cero a Siempre” para atender a la primera infancia y -con la Ley 1448 de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras- abrió el camino para la protección y garantía de los derechos de esta población, reconociéndose que en Colombia aconteció un conflicto armado interno, debiendo entonces asumir el Estado la obligación de plantearse estrategias orientadas a brindar amparo a las situaciones violatorias de derechos que la propia guerra causaba.

El arribo a la presidencia de Juan Manuel Santos, significó un cambio en el ambiente social del país que se materializó a través de iniciativas como los Diálogos y Acuerdos que desde 2012 hasta 2016 se llevaron a cabo con la guerrilla de las FARC-EP; y -en el mismo sentido- los acercamientos con la guerrilla del ELN, donde las víctimas del conflicto armado fueron un aspecto de significativa relevancia del Estado, creándose con ello condiciones propicias para la planificación y puesta en marcha de programas destinados a esta población.

Ese reconocimiento asimismo propició que la primera infancia fuera concretamente visibilizada como víctima, procurando con la Estrategia de Cero a Siempre sentar las bases para revertir un inexplicable olvido prolongado absurdamente por décadas. Sin embargo, es un reto pendiente para el Estado colombiano la necesidad imperiosa de contar disponer de cifras y estadísticas confiables que demuestren cómo la estrategia impactó (se espera que favorablemente) en la vida de aquellas niñas y niños que sufrieron vejámenes. Esta es una suerte de “asignatura no rendida aún” para el

gobierno de Juan Manuel Santos, más allá que su administración entregó una serie de informes sobre la atención integral de la primera infancia<sup>48</sup>, no se trató de un balance sobre la situación puntual de la primera infancia víctima del conflicto armado y el indispensable restablecimiento de sus derechos. El Comité de Derechos del Niño (2015), en ocasión de emitir las observaciones finales luego de evaluar al Estado colombiano, manifestó su preocupación sobre el tema ya que no estaba claro de qué manera aseguraba el Estado Colombiano en coordinación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar -ICBF- y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la efectiva garantía de los derechos y la reparación a los niños y las niñas víctimas del conflicto armado (párrafo 11).

En los tiempos de postconflicto que atraviesa Colombia, es indispensable realizar una evaluación rigurosa, objetiva, que permita reconocer los resultados de la atención hacia esta población, a fin de abrir las puertas a nuevas propuestas de modelos pedagógicos y educativos adecuados para la atención a víctimas del conflicto, teniendo en cuenta la reparación en los planos material y lo simbólico el Estado colombiano se comprometió a cumplir mediante la Ley 1448 de 2011, promoviendo proyectos de vida resilientes y constructores de un nuevo modelo de país.

Si bien dentro de los lineamientos técnicos de la estrategia se habla de un enfoque diferencial, es necesario conocer el verdadero impacto que ha tenido en la primera infancia víctima del conflicto. El desafío se amplía con la sanción de la Ley 1804 de 2016, en que la Estrategia de Cero a Siempre pasa a ser política pública de Estado, con lo cual requerirá mayores recursos y por tanto tendrá que acreditar resultados más efectivos que los hasta ahora exhibidos desde un ámbito general de atención, en razón de que la primera infancia, como cualquier otra población, tiene características y necesidades específicas.

---

<sup>48</sup> Aunque algunos de estos informes fueron referenciados en el Capítulo 4 como el Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017 (2018) –pág. 96- y el Informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional (2010) –pág. 109-, a continuación, se relacionan otros informes que contribuyen a ampliar más sobre el tema.

Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (2013) Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/informe-seguimiento-estrategia-marzo-2013.pdf>

Informe Al Congreso Juan Manuel Santos (2014) Disponible en:

[https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe\\_al\\_congreso\\_presidencia\\_2014\\_web\\_dnp\\_0.pdf](https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_al_congreso_presidencia_2014_web_dnp_0.pdf)

Informe de Balance y Prospectiva. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (2014) Disponible en:

[http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Informe\\_de\\_Balance\\_y\\_Prospectiva\\_Diciembre\\_de\\_2014.pdf](http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Informe_de_Balance_y_Prospectiva_Diciembre_de_2014.pdf).

Informe de Balance Estrategia de Atención para la primera infancia De Cero a siempre (2015) Disponible en:

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Informe-Estrategia-Cero-a-Siempre-balance-oct2014-jun2015.pdf>.

Informe anual de implementación de la política de desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre (2016) Disponible en:

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Informe-2016-implementacion-politica.pdf>

Para ello, la atención a niños y niñas menores de seis años en el ámbito educativo, debe dejar de ser concebida como *servicio*: es un *derecho*. Vale recordar cómo durante muchos años en Colombia, el ingreso al sistema educativo dependía de la disponibilidad económica de las familias y/o de la infraestructura que el Estado tuviera en materia de centros educativos oficiales, notoriamente insuficientes. Por ende, acceder a la educación inicial traía aparejados diferentes obstáculos, especialmente sufridas por poblaciones con menores recursos económicos, más vulnerables, como las víctimas del conflicto armado.

En materia de cobertura y acceso, es importante resaltar la labor que ha cumplido el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- a través de sus diferentes prestaciones: Jardines Infantiles, Centros de Desarrollo Infantil, Hogares Comunitarios, entre otras, generó espacios de atención a niños y las niñas en situación de vulnerabilidad. No menos cierta es la dificultad para capacitar y mejorar la preparación de quienes son agentes educativos con funciones en estos espacios educativos (especialmente con las Madres Comunitarias en los Hogares Comunitarios DEL -ICBF-). Estas personas durante años carecieron de un plan de fortalecimiento de los lineamientos pedagógicos correspondientes a la educación inicial y a la atención diferencial de la población víctima del conflicto, pese a que es una responsabilidad indelegable del Estado.

Estas carencias, se corresponden con un modelo de Estado que por mucho tiempo entendió a la educación como servicio de dimensión económica y no como un derecho. La primera infancia no era considerada una población prioritaria para proteger, garantizar y realizar el derecho a la educación. Las labores de enseñanza a la primera infancia, estaban a cargo de las madres, mientras se continuaba relegando como responsabilidad directa de las familias a la educación y protección de los niños y niñas hasta la edad escolar obligatoria, es decir los 5 años.

Todo ello provocó un incremento de la desigualdad: los hogares que disponían de recursos podían contratar “servicios educativos” en el sector privado, pero quienes no tenían recursos económicos, debían diseñar estrategias al interior del hogar para suplir esta carencia, condicionando la disponibilidad de tiempo para realizar tareas remuneradas (Pautassi, 2013). Aquí las familias víctimas del conflicto armado han sido las principales afectadas, pues las dificultades en el acceso, cobertura y calidad en la atención de sus hijos e hijas, aumenta de manera preocupante las brechas de desigualdad social, regenerando círculos no virtuosos de pobreza y violencia. Esta ausencia del Estado con acciones efectivas para lograr satisfacer las necesidades de la población, evidenció la

urgencia de modificar la concepción de las políticas sociales, transformación que se experimentó concretamente partir del año 2003 con la movilización social que en el país se fue dando a favor de la primera infancia.

Fue así como desde 2003, con el activismo que comienza a gestarse en diferentes organizaciones y espacios de la sociedad, se va orientando un cambio interesante y alentador en el ámbito de las políticas destinadas a la atención de la primera infancia. Aquí se hacen evidentes diferentes situaciones, como la difícil crisis humanitaria vivida en el país y por lo tanto la presión internacional frente al constante incumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado colombiano (por ejemplo, la Convención de Derechos del Niño). Esto hizo que desde los estamentos públicos se buscara dar respuesta a esas situaciones por las cuales el país estaba en la mira a nivel internacional y que además habían generado una lucha social interna a favor de los derechos de la niñez.

El proceso de inclusión de la primera infancia en el marco de las políticas públicas colombianas desde el año 2006, se origina en esa necesidad de transformar los modelos de políticas sociales llevadas a cabo hasta el momento, ubicando al Estado como el responsable de asegurar los medios y las condiciones para que los niños y niñas más pequeños pudieran ejercer efectivamente el derecho a la educación en espacios propicios, con condiciones idóneas y con personal capacitado para brindarles herramientas educativas que desarrollen las habilidades motoras, cognitivas y sociales propias de su edad. Esto mostraría también cómo la educación inicial debía ser pensada con la seriedad e importancia correspondiente, evitando tratar a los niños y las niñas como *objetos que deben estar a cargo de alguien*, y sí como *sujetos de derechos* cuyo crecimiento debe darse en ambientes propicios para su desarrollo.

La Ley 1098 -Código de Infancia y Adolescencia-; la Política Nacional para la Atención de la Primera Infancia de 2007; la Política Pública Educativa para la Primera Infancia 2009; la Ley 1804 de 2016 entre otras normativas, han permitido que progresivamente la cobertura de atención integral a la primera infancia se incremente, ampliando además la atención a las familias, ubicándolas además como parte fundamental en los procesos educativos de los niños y niñas.

Esta conjunción de medidas impulsadas desde los estamentos públicos, erigen un modelo de corresponsabilidad entre ESTADO-SOCIEDAD CIVIL- FAMILIA a favor de la garantía de los derechos de las niñas y los niños. Es así que, por ejemplo, la actual Ruta de Atención Integral a la

Primera Infancia en el ámbito de la Educación Inicial incluye a las familias desde el momento de la gestación, procurando un mayor seguimiento del bienestar de niños y las niñas y mujeres embarazadas, para que reciban atención oportuna y adecuada.

Es fundamental destacar un aspecto mencionado en los capítulos de análisis, sobre la forma en que la protección del derecho a la educación de la primera infancia va surgiendo en las políticas públicas colombianas, específicamente por la fuerte contradicción existente en relación al rol del Estado en materia de protección de derechos humanos durante la primera década del siglo XXI. Para ello, es necesario tener en cuenta que la consolidación de políticas públicas inicia bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, instalándose un andamiaje institucional y normativo para incluir a la primera infancia dentro de las políticas impulsadas por el Estado, por medio de una serie de programas de atención.

Esto es paradójico: por un lado se trata de un periodo que podría llamarse victorioso para el reconocimiento y visibilización de los derechos de la primera infancia en el ámbito normativo, mientras que -paralelamente- es un momento de la historia reciente colombiana que registra graves denuncias de organizaciones sociales y organismos internacionales por violación sistemática de derechos humanos de niños, niñas y cientos de familias que sufrieron los vejámenes de la guerra, bajo la implementación de la política Estatal Seguridad Democrática<sup>49</sup>

Adicionalmente, en el citado periodo de la historia reciente de Colombia, la existencia del conflicto armado se negó. El negacionismo impide conocer la verdad sobre lo ocurrido, es de por sí una violación al derecho humano de víctimas, familiares y la sociedad a saber qué pasó; y significaba también que, al ocultarse la existencia de víctimas, se tornaba dificultosa, prácticamente imposible, la atención psicosocial a esta población. En el caso de la primera infancia puede evidenciarse en los documentos examinados en esta investigación, que a partir del año 2011 se otorga un reconocimiento a los *niños y niñas víctimas* implementándose programas de atención y reparación a sus derechos, mientras que lo acontecido con anterioridad a ese año se encuadraba en la categoría

---

<sup>49</sup> Aquí nuevamente es importante mencionar las ejecuciones extrajudiciales conocidas como “Falsos Positivos” que se dieron bajo la implementación de la política de Estado de la Seguridad Democrática (Notal al pie 21, Nota al pie 29 y Notal al pie 40). Del mismo modo es necesario señalar que alrededor de 2,4 millones de colombianos fueron víctimas de desplazamiento entre 2002 y 2010 durante los dos periodos de su gobierno. Para ver más: <https://www.elspectador.com/noticias/judicial/articulo184339-24-millones-llegan-desplazados-uribe-llego-al-poder-y-el-informe> [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe\\_completo\\_115.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_115.pdf)

de *afectados por la violencia*, siendo entonces muy distinto el trato y el reconocimiento a sus derechos vulnerados.

Un ejemplo de lo recién señalado es el pronunciamiento de la Corte Constitucional en virtud de la Sentencia T-025 de 2004 que declaró el *estado de cosas inconstitucionales*, siendo uno de los hechos más significativos para la jurisprudencia colombiana con indudable incidencia para que el Estado asuma la obligación de atender a la población desplazada de manera forzosa hasta ese entonces. Si bien no se habla de víctimas del conflicto, se hace un reconocimiento a uno de los hechos victimizantes que más padecía la población civil en ese momento: el desplazamiento forzado. Esta ha sido una demostración acerca de cómo el amparo de los derechos de las víctimas del conflicto armado se ha conseguido través de un activismo valiente, coherente, constante, gracias a la movilización de la sociedad civil organizada, siendo la acción de tutela el mecanismo de protección fundamental a efectos de que la Corte Constitucional Colombiana haya dispuesto órdenes de obligatorio cumplimiento para la protección de la población y la garantía de sus derechos fundamentales.

Sin embargo, para el Comité de Derechos del Niño (2015) once años después de expedida esta Sentencia de la Corte Constitucional, aún seguía siendo preocupante que las iniciativas orientadas a dar protección a los niños y las niñas desplazadas se mostraban como insuficientes para amparar adecuadamente sus derechos, como ya anteriormente lo había dispuesto la Corte Constitucional. La alarma para el propio Comité radica en que la mayoría de estos niños y niñas son afrocolombianos o indígenas, siendo las poblaciones más expuestas a la violencia y la discriminación (párrafo 55 de las Observaciones Finales sobre el Estado colombiano).

Indudablemente la presión social e institucional (nacional e internacional) generada durante estos años, es una de las razones por las cuales el Estado tuvo que impulsar y llevar a cabo programas que pusieran especial énfasis en la protección de las víctimas y la garantía de sus derechos fundamentales. En el campo educativo, por ejemplo, surgen como respuesta los modelos de educación flexible para las niñas, los niños y jóvenes entre 5 y 17 años que -con motivo del desplazamiento y otros hechos victimizantes- habían abandonado sus estudios. A pesar de ello, hoy por hoy estos modelos de educación flexible continúan dejando afuera a la primera infancia víctima del conflicto, ya que se mantiene como primer grado obligatorio de enseñanza el

“preescolar” garantizándose la educación primaria y secundaria a esta población, concibiéndose la educación inicial como proceso educativo opcional.

Otro aspecto para destacar dentro de la normativa sancionada entre 2002 y 2018 en materia de garantía de derechos de las víctimas del conflicto armado, es la proclamación de la Ley 1448 de 2011, que se ha convertido en un hito histórico para la reparación de las víctimas de un conflicto absurdamente vigente por décadas y que ha incluido horrorosamente a los niños y las niñas. Todos esos crímenes que afectaron a la primera infancia generaron conciencia en el poder público para que desde 2011 se adopten medidas destinadas a realizar sus derechos.

Con la Estrategia “De Cero a Siempre” se plantea la atención a poblaciones vulnerables conteniendo un apartado a las víctimas del conflicto armado, reto que se intensificó con el establecimiento de la Ley 1804 de 2016 que convierte esa Estrategia de gobierno en una política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia en el país. Esto fue celebrado por el propio Comité de Derechos del Niño (2015), acogiendo con entusiasmo la adopción de las políticas anteriormente señaladas tales como: La ley 1098 de 2006 -Código de Infancia y Adolescencia-, el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) , la Ley 1448 de 2011 y la Política y Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia, mostrando a su vez su satisfacción con el aumento del presupuesto destinado al desarrollo esta población durante la última década (párrafos 5, 9 y 13 de las Observaciones Finales sobre el Estado colombiano).

Es importante señalar que desde 2010, las políticas públicas para la atención integral de la primera infancia, particularmente en relación al derecho a la educación, han recibido una fuerte asignación de recursos para invertir en alcanzar progresivamente buenas condiciones de atención a la población, priorizándose aspectos relacionados a equipamiento, cualificación de profesionales y cobertura. Esto hizo que en 2017 fueran atendidos más de 1.200.000 niños y niñas entre 0 y 5 años, incluyendo aquí víctimas del conflicto armado.

Como también se mencionó anteriormente, no hay cifras exactas por parte del Estado que permitan cuantificar el verdadero impacto de estas medidas sobre las víctimas del conflicto. Esto per se ya es una dificultad, sobre todo si se analiza la cuestión en un contexto de acuerdos de paz entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, restando que se generaran a futuro diálogos con la guerrilla del ELN. **La Estrategia de Cero a Siempre, entonces, debiera ser enriquecida y ampliada con nuevos programas basados en un enfoque de post conflicto (considerando el**



**panorama actual) para lograr garantizar que la atención a la primera infancia sea integral e inclusiva.**

Esta cuestión podría considerarse una más de las consecuencias institucionales que aún subsisten por el tiempo en que deliberadamente se omitía hablar de conflicto armado. Ello implicó que las políticas de atención a la primera infancia no tuvieran como componente específico la protección de los derechos de quienes habían sido víctimas de alguna situación relevante al conflicto, careciendo de un efectivo enfoque diferencial en el establecimiento de esas políticas. En definitiva: la implementación de procesos educativos oportunos para el desarrollo integral y fortalecimiento de proyectos de vida de la primera infancia que ha atravesado situaciones violatorias de sus derechos y de su dignidad con motivo de la guerra, **sigue siendo una tarea pendiente que exige consolidación.**

Para que el derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado pase al plano real y efectivo, es necesario que los gobiernos y la sociedad civil entiendan a la educación como un derecho humano, como un bien público de acceso universal, como una obligación ineludible del Estado y no como un servicio en perspectiva económica cuya barrera de acceso es la disponibilidad de recursos económicos por parte de las personas. En este sentido, es importante analizar el derecho a la educación en la educación inicial, a través de sus cuatro dimensiones:

- **La disponibilidad**, que se relaciona con la obligación del Estado de proporcionar instituciones educativas (jardines, hogares comunitarios, escuelas, etc.) suficientes para que todos los niños y las niñas accedan a procesos de enseñanza y aprendizaje, incluyendo un enfoque diferencial que tenga en cuenta las necesidades específicas de quienes han sido víctimas del conflicto armado.
- **La accesibilidad**, que consiste en la obligación que tiene el Estado para que todos los niños y las niñas víctimas accedan realmente al sistema educativo, lo que remite a generar condiciones económicas y geográficas para la educación, y eliminar cualquier tipo de discriminación o barrera que pudiera existir. Esto aplica tanto en zonas rurales como urbanas de difícil acceso, donde se hace necesario que los niños y niñas víctimas tengan las garantías para poder hacer efectivo su derecho.
- **La adaptabilidad**, que consiste en implementar programas y estrategias educativas adecuadas a las necesidades de los niños y las niñas víctimas del conflicto, garantizando

una atención integral y la continuidad en los procesos educativos a procesos de educación formal.

- **La aceptabilidad**, vinculada a la calidad de la educación que debe brindarse a los niños y las niñas víctimas, pues la educación inicial que reciban será determinante en los proyectos de vida que emprendan después de los distintos hechos victimizantes que hayan podido vivir a su corta edad.

La educación de la primera infancia en un cuadro histórico, político y social como el colombiano, también resulta indispensable para evitar que en las próximas generaciones se reiteren hechos violentos y continúen los círculos perversos de maltrato y violencia, acciones que como se explicó antes, el Estado ha tardado en reconocer y visibilizar.

De este modo, la educación debe pensarse como parte del proceso de reparación de los derechos de las víctimas, teniendo en cuenta que está contemplado dentro de las Medidas de Asistencia y Atención<sup>50</sup> más importantes e inmediatas que el Estado puede brindar para dar garantía a los derechos fundamentales de esta población, a partir de lo establecido por la Ley 1448 de 2011:

“Se entiende por asistencia a las víctimas el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política”. (Artículo 49)

Esto se relaciona con lo sostenido en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas *en Informes del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, señalando que los programas de reparación implican la distribución directa a las víctimas de un conjunto de bienes sociales y económicos; y que, por ejemplo, la educación como medida de reparación puede tener consecuencias estructurales que benefician a su vez a quienes no fueron víctimas (2013, párrafo 50 del Informe elaborado por el Relator Especial Pablo de Greiff); y enfatizando que la educación contribuye a facilitar la inclusión, el reconocimiento y el empoderamiento (2019, párrafo 103 del Informe elaborado por el Relator Especial Fabián Salvioli)

---

<sup>50</sup> El derecho a la educación dentro de la Ley 1448 tal como se mencionó en la página 89 se contempla en el Artículo 51, el cual que hace parte del CAPÍTULO II sobre las Medidas de Asistencia y Atención a las Víctimas.

Aunque existen avances sustanciales sobre cobertura y asignación de partidas presupuestarias para brindar asistencia y atención a la primera infancia, queda pendiente un trabajo que permita el fortalecimiento del tejido social, abriendo caminos para la reconciliación en tiempos de postconflicto, concibiendo a los espacios educativos como elementos claves para promover la inclusión y protección de los derechos de los niños, las niñas y familias víctimas.

El derecho a la educación va más allá de acceder a una institución. Implica -en el contexto colombiano- contar con un acompañamiento pedagógico y psicosocial que brinde otras alternativas para generar relaciones fuera del marco de la violencia; siendo necesario para ello realizar diferentes tareas como sociedad a fin a mejorar las condiciones de vida de la primera infancia colombiana: la mejora en la formación y capacitación de los equipos profesionales encargados de esta población; el fortalecimiento del rol protector de las familias desde las instituciones; la efectiva aplicación de los enfoques de derechos humanos, de género y diferencial en la ejecución de las políticas públicas, favoreciendo así la construcción colectiva de un nuevo país cuyo Estado garantice prioritariamente los derechos de la infancia.

Asimismo, la apertura de discusiones en las escuelas y universidades que permitan promover otros escenarios y modelos educativos, se hacen fundamentales para que la enseñanza de la historia cumpla un papel fundamental a fin de prevenir la repetición de hechos violentos, promoviendo procesos de recuperación de la memoria y reconocimiento de las víctimas. Naciones Unidas (2015) en el *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición*, señala al respecto:

“En contextos de transición, la educación tiene el potencial de actuar como un instrumento eficaz para garantizar la no repetición. Debido a su potencial formativo, la educación puede favorecer el establecimiento de nuevas normas, mediar entre las narrativas enfrentadas del pasado y fomentar una cultura de diálogo y ciudadanía democrática entre las distintas generaciones...

[Por eso se] insta a los Estados a que conciban reformas educativas e intervenciones culturales, incluida la preservación de la memoria histórica, y establezcan archivos en el marco de sus políticas de no repetición”. (Párrafos 93 y 116)

De este modo, continúa la lucha para consolidar en la agenda pública la protección del derecho a la educación de la primera infancia víctima del conflicto armado, pensado desde un compromiso ético, político e histórico como sociedad, siendo muchos los logros, pero con grandes desafíos. Por eso, es necesario reconocer cómo la primera infancia ha debido superar una serie de circunstancias sociales, políticas y económicas (manifestadas principalmente entre los años 2002 y 2018), para que fuera visibilizada en su condición de población a la que debe brindarse especial protección. Esto no se hubiera logrado sin la fuerte movilización social e institucional alcanzada en el mencionado periodo.

El conflicto que atravesó la historia colombiana de las últimas seis décadas ha provocado dolorosas secuelas, especialmente a la primera infancia. Es responsabilidad indelegable del Estado procurar por todos los medios posibles que esa población tenga garantizado el derecho a la educación, para que las niñas y los niños puedan construir un proyecto de vida digna a través de esta potente herramienta de cohesión social, preservando la memoria sobre lo ocurrido, alcanzando niveles aceptables de reparación por los daños que han sufrido y asegurando su no repetición.

La educación es un medio efectivo para concientizar a las generaciones que durante los tiempos venideros asumirán responsabilidades dirigenciales en Colombia, sobre la imperiosa necesidad de que se respeten y protejan todos los derechos humanos en un marco de genuina institucionalidad democrática, sin negar la realidad histórica, sin naturalizar la violencia, sin acentuar desigualdades sociales, sin retrocesos.

## REFERENCIAS

- Abello, R. & Acosta, A. (2006) Recomendaciones para la política pública de la primera infancia en materia de educación inicial a partir del estudio de las cinco modalidades de atención a la primera infancia en Bogotá-Colombia. *Journal of Education for International Development* Vol. 2 (3) Recuperado de: [https://www.oei.es/historico/inicial/.../recomendaciones\\_politica\\_inicial\\_colombia.pdf](https://www.oei.es/historico/inicial/.../recomendaciones_politica_inicial_colombia.pdf).
- ACNUR (2013). Situación Colombia: Hoja Informativa diciembre de 2013. Recuperado de: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/SituacionColombia\\_Fact\\_sheet\\_dic2013\\_ES.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/2013/SituacionColombia_Fact_sheet_dic2013_ES.pdf).
- Alianza por la Niñez Colombiana (2014) Informe complementario al IV y V informes periódicos de la república de Colombia al Comité de Derechos Del Niño correspondiente al periodo 2006-2010. Recuperado de: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/COL/INT\\_CRC\\_NGO\\_COL\\_18001\\_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/COL/INT_CRC_NGO_COL_18001_S.pdf).
- Alianza por la Niñez Colombiana (2017) Informe alterno sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en Colombia Tercer Ciclo Periodo de revisión 2013 al 2017 Presentado Al Concejo De Derechos Humanos de Naciones Unidas. Sesión del Examen Periódico Universal –EPU. Recuperad de: <http://www.alianzaporlaninez.org.co/wp-content/uploads/2017/11/Alianza-por-la-Niñez-Colombiana-UPR-Reportfinal.pdf>.
- Alvarado, S., Ospina, H., Quintero, M., Luna, M., Ospina, M. & Patiño, J. (2012) Las escuelas como territorios de paz. Construcción social del niño y la niña como sujetos políticos en contextos de conflicto armado. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Álvarez, J. (2011) Primera infancia: un concepto de la modernidad. *Revista El Observador* N°7, 62- 75. Recuperado de: <https://es.slideshare.net/yeimysa/primera-infancia-un-consepto-de-la-modernidad>.
- Amat, N. (1978) Técnicas documentales y fuentes de información. Madrid, España: Bibliograf

- Ancheta, A. (2008) Hacia una nueva concepción de la educación de la primera infancia como derecho: avances y desafíos globales. Revista Iberoamericana de Educación N.º 47 (5), 1-12.
- Andrade, J., Angarita, L., Perico, L., Rubí, N. & Zuluaga, Y. (2011). Desplazamiento Forzado y conflicto armado. Niños y niñas vulnerados en sus derechos humanos. Orbis Revista Científica Ciencias Humanas. Vol. 7 (20), 51-78. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70922149003>.
- Arias, E. (2010) Situación del derecho a la educación, en los componentes de aceptabilidad y adaptabilidad, de niñas y niños víctimas del conflicto armado, en instituciones educativas públicas de Medellín (Tesis de Maestría). Universidad de San Buenaventura, Medellín.
- Canto, R. (2000) Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. Revista Gestión y Política Pública V. 2 (9), 231-256.
- Cardona, G. y Cardona, R. (2008). Retos en el siglo xxi de las políticas públicas para la infancia en Colombia y el papel de la psicología. Revista Cuadernos hispanoamericanos de psicología, Vol. 8 (1), 7-27.
- Carvajal, M. & Vargas, C. (2004). Para niñas, niños y jóvenes en medio del conflicto armado ¡Una escuela de oportunidades! Bogotá D.C, Colombia: Ministerio de Educación Nacional y Organización de Estados Americanos OEA.
- Cifuentes, M. (2015). Niñez y juventud, víctimas del conflicto armado: retos para el trabajo social. Revista Tendencias y Retos. Vol. 20 (1) 161-177.
- COALICO - Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia- (2007). Informe conflicto armado en Colombia: Fronteras - la infancia en el límite. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/colombia/informe-conflicto-armado-en-colombia-fronteras-la-infancia-en-el-l%C3%ADmite>.
- Colombia Aprende (S.F). Círculos de Educación y amor. Recuperado de: <http://colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/article-94095.html>.
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012) Cartilla Atención Integral: De Cero a siempre atención integral a la primera infancia. Recuperado de:

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-infancia.pdf>.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2013) Violencias en la Primera Infancia en Colombia. Boletín N°7. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Bolet%C3%ADn%20No.%207%20Violencias%20en%20la%20primera%20infancia%20en%20Colombia.pdf>.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (2013). Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (2011). Lineamiento Técnico de Formación y Acompañamiento a Familias de Niños y Niñas en la Primera Infancia. Recuperado de : <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/5.De-Formacion-y-acompanamiento-familias-ninos-y-ninas-Primera-Infancia.pdf>.

Comité Internacional de la Cruz Roja (1949), Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra ("Cuarto Convenio de Ginebra"), 12 Agosto 1949, 75 UNTS 287, Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/58d56cd03a7.html>.

Comité Internacional de la Cruz Roja (1977), Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/protocolo-ii.htm>.

Comité Internacional de la Cruz Roja (2013). Situación Humanitaria. Informe de Actividades Colombia 2012. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/2013/colombia-report-2012.pdf>.

Congreso de Colombia (26 de agosto de 1960) Ley 05 de 1960. Por la cual se aprueba el Acta Final y los Convenios suscritos por la Conferencia Diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949. [Ley 05 de 1960] DO: 30318

Congreso de Colombia. (8 de febrero de 1994) Ley General de Educación. [Ley 115 de 1994]. DO: 41.214

Congreso de Colombia (16 de diciembre de 1994) Ley 171 de 1994. Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)", hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977. [Ley 171 de 1994] DO: 41.640.

Congreso de Colombia. (11 de septiembre de 1997) Decreto 2247 por el cual se establecen normas relativas a la prestación del servicio educativo del nivel preescolar. [Decreto 2247]. DO: 43131.

Congreso de Colombia (27 de noviembre de 2001) Ley 704 de 2001. Por medio de la cual se aprueba el "Convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación". [Ley 704 de 2001] DO: 44.628

Congreso de Colombia. (25 de julio de 2005) Ley 975 de 2005. Ley de Justicia y Paz-. [Ley 975 de 2005] DO: 45.980

Congreso de Colombia. (08 de noviembre de 2006) Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. [Ley 1098 de 2006] DO: 46.446

Congreso de Colombia. (6 de abril de 2009) Ley 1295 de 2009. Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBÉN. [Ley 1295 de 2009 ] DO: 47.314

Congreso de Colombia. (10 de junio de 2011) Ley 1448 de 2011. Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. [Ley 1448 de 2011] DO: 48.096

Congreso de Colombia. (9 de junio de 2015) Ley 1753 de 2015. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 [Ley 1753 de 2015] DO: 49.538



- Congreso de Colombia. (2 de agosto de 2016) Ley 1804 de 2016. Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. [Ley 1804 de 2016] DO: 49.953
- Consejo Nacional de Política Económica Social (1995). Documento CONPES 2787. El Tiempo de los Niños. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2787.pdf>.
- Consejo Nacional de Política Económica Social (2007). Documento CONPES Social 109. Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832\\_archivo\\_pdf\\_Conpes\\_109.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177832_archivo_pdf_Conpes_109.pdf).
- Consejo Nacional de Política Económica Social (2008). Documento CONPES 115. Distribución de los recursos del sistema general de participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828\\_archivo\\_pdf\\_conpes\\_115\\_13.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_115_13.pdf).
- Consejo Nacional de Política Económica Social (2009). Documento CONPES 123. Distribución de los recursos del Sistema general de Participaciones para la Atención Integral de la Primera Infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828\\_archivo\\_pdf\\_conpes\\_123.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_123.pdf).
- Consejo Nacional de Política Económica Social (2012). Documento CONPES 152. Distribución de los recursos para la atención integral de la primera infancia, vigencia 2012, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2010. Recuperado de: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828\\_archivo\\_pdf\\_conpes\\_152.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf_conpes_152.pdf).
- Consejo Nacional de Política Económica Social (2013). Documento CONPES 162. Recursos para la atención integral de la primera infancia, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2011. Recuperado de: [https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes\\_dnp\\_0162\\_2013.htm](https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/conpes_dnp_0162_2013.htm).
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Edición Consejo Superior de la Judicatura.

Corporación Avre (2008). El concepto de víctimas en el acompañamiento psicosocial desde la perspectiva de los derechos humanos. Recuperado de: <http://www.corporacionavre.org/?q=node/20>

Corte Constitucional de Colombia (2002). Sentencia T-215/2002. [MP Jaime Córdoba Triviño]

Corte Constitucional de Colombia (2004). Sentencia T-025/04. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional de Colombia (2007). Sentencia C-291/07. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional de Colombia (2008). Auto 251/08. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional de Colombia (2009). Auto 08/09. [MP Manuel José Cepeda Espinosa]

Corte Constitucional de Colombia (2009). Sentencia T-885/09. [MP Juan Carlos Henao Pérez]

Corte Constitucional de Colombia (2011). Sentencia T-610/11. [MP Mauricio González Cuervo].

Costa Bonino, L. (s.f.). Las políticas educativas en el Uruguay: condicionamientos de formulación e implementación. Recuperado de <http://mapeal.cippec.org/wp-content/uploads/2014/05/Costa-Bonino-Las-pol%C3%ADticas-educativas-en-el-Uruguay.pdf>.

Courtis, C. & Abramovich, V. (2004) Los derechos sociales como derechos exigibles. Derecho al trabajo, salud, vivienda, educación y seguridad social. Segunda edición. Madrid, España: Trotta Editorial.

Defensoría del Pueblo (2011). Decimoctavo informe del defensor del pueblo al congreso de la república de Colombia. Recuperado de: [http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/02/18\\_informe\\_congreso\\_I.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/02/18_informe_congreso_I.pdf).

Defensoría del Pueblo (2012). Decimonoveno informe del defensor del pueblo al congreso de la república de Colombia. Recuperado de: [http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/02/19\\_informe\\_congreso\\_II.pdf](http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/02/19_informe_congreso_II.pdf).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2003). Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2003. Recuperado de:

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-de-calidad-de-vida-2003>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018). Boletín técnico Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia Año 2017. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_17.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2009). Proyecciones Nacionales y Departamentales de Población 2005-2020. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06\\_20/7Proyecciones\\_poblacion.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/7Proyecciones_poblacion.pdf).

Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE- (2015). Encuesta nacional de calidad de vida (ECV) 2015. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2015>.

Departamento Nacional de Planeación (1994). Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. El Salto Social. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación (1998). Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. Cambio para Construir la Paz. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>

Departamento Nacional de Planeación (2002). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Planes-de-Desarrollo-anteriores.aspx>.

Departamento Nacional de Planeación (2006). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: desarrollo para todos. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND%202006-2010/Paginas/PND-2006-2010.aspx>.

- Departamento Nacional de Planeación (2010). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Recuperado de: <https://www.minagricultura.gov.co/planeacion-control-gestion/Gestin/Plan%20de%20Acci%C3%B3n/PLAN%20NACIONAL%20DE%20DESARROLLO%202014%20-%202018%20TODOS%20POR%20UN%20NUEVO%20PAIS.pdf>.
- Durkheim, E. (1975) Educación como socialización. Salamanca, España: Ediciones Sígueme.
- Dutli, M. (2003). La protección de los niños en los conflictos armados, en particular la prohibición de la participación de los niños en las hostilidades y el régimen jurídico aplicable. *Lecciones y Ensayos*, 78, 117-132.
- Garzón, A. (2010). La Niñez y El Conflicto Armado. *Revista Derechos Humanos Cuadernos digitales*. 2. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/330974297/La-ninez-y-el-Conflicto-Armado-pdf>.
- Grupo de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General Grupo de Memoria Histórica. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Guío, Rosa Elizabeth (2009) Estado del arte sobre la política pública nacional de primera infancia. *Revista Estudios en derecho y gobierno*. Vol.2 (2) 33-45.
- Gutiérrez, B., Quintero, D. & Zuluaga, C. (2011) Los niños y niñas sujetos en la educación concepciones de infancia en los saberes sobre directrices oficiales del currículo para la primera infancia en Colombia. (Tesis de pregrado). Universidad de San Buenaventura, Medellín.
- Hernández, R., Fernández, C.& Baptista, M. (2010). Metodología de la Investigación Quinta Edición. México DF, México: McGRAW-HILL.
- Ibáñez, A. & Velásquez, A. (2008) El impacto del desplazamiento forzoso en Colombia: condiciones socioeconómicas de la población desplazada, vinculación a los mercados

- laborales y políticas públicas. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Ibáñez, Ana María y Moya, Andrés (2007) La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2008/6682.pdf>.
- Ila, P., Ávila, A., Arias, A., Núñez, P. & Caicedo, M. (2009). Aproximación a los impactos del conflicto armado en la primera infancia en tres regiones del país: Putumayo, Magdalena medio y Arauca. En A. Mejía (Ed.), Colombia: Huellas del conflicto en la primera infancia (pp. 147-156). Bogotá: Revista Número.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2007). ABC del Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz- INDEPAZ- (2019). Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/08/SEPARATA-DE-ACTUALIZACION-mayo-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-23-mayo-de-2019-Indepaz-Marcha-Cumbre.pdf>
- Leiva, A. (2011) Formación de la agenda a partir de la política de la primera infancia en Colombia. (Tesis de pregrado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa (síntesis conceptual). Revista de Investigación en Psicología. Vol. 9 (1) 123 – 146. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2238247>.
- Medellín, P. (2006) La política y las políticas públicas en regímenes de «obediencias endebles». En: Franco, R. y Lanzaro, J. (cords.) Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina. pp. 101-144. Buenos Aires: CEPAL/FLACSO/MIÑO y DAVILA.
- Medina, M. (2014). Informe Alternativo al Informe del Estado colombiano sobre el cumplimiento de la Convención de los derechos del niño. “No más cuentos... por mis derechos hagamos un

- recuento”. Recuperado de:  
[http://www.coalico.org/images/stories/informealterno\\_2013web.pdf](http://www.coalico.org/images/stories/informealterno_2013web.pdf).
- Ministerio de Defensa Nacional (2003) Política de Defensa y Seguridad Democrática. Versión digital. Recuperado de: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (1996) Plan Nacional Decenal de Educación 1996 -2006. Recuperado de: <http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/2064/1995-V13-N4-Articulos-Art%204.6.pdf;jsessionid=567CF0BF6F503ED823F7CF3C4D86477A?sequence=1>
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2005). Lineamientos de política para la atención educativa a poblaciones vulnerables. Dirección de Poblaciones y Proyectos Intersectoriales. Versión digital. Recuperado de:  
[http://www.oei.es/quipu/colombia/politica\\_vulnerables.pdf](http://www.oei.es/quipu/colombia/politica_vulnerables.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2006). Balance del Plan Decenal de Educación 1996-2005 La educación un compromiso de todos. Recuperado de:  
[http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121192\\_archivo.pdf](http://www.plandecenal.edu.co/html/1726/articles-121192_archivo.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2006a). Informe de Gestión. Revolución Educativa. Recuperado de: [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104306\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104306_archivo_pdf.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2006b). Plan Nacional Decenal de Educación 2006 2015. Lineamientos sobre poblaciones vulnerables. Recuperado de:  
[www.oei.es/quipu/colombia/politica\\_vulnerables.pdf](http://www.oei.es/quipu/colombia/politica_vulnerables.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2008). Plan Sectorial de Educación 2006-2010: Revolución educativa. Recuperado de: <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-152036.html>.
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2009) Política Educativa para la Primera Infancia en el marco de una Atención Integral. Recuperado de:  
[https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-282845\\_archivo\\_pdf\\_9primerainfancia.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-282845_archivo_pdf_9primerainfancia.pdf).

- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2010) Informe de gestión del Ministerio de Educación Nacional durante la jornada. “Trabajo, hechos y corazón, balance de Gobierno. Colombia 2002 - 2010”. Recuperado en: <https://www.mineduccion.gov.co/1759/w3-article-231469.html>.
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2011) Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI- 2007-2010 / 2011 – 2014. Recuperado de: [https://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-266393\\_archivo\\_pdf\\_mercedeslievano.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/cvn/1665/articles-266393_archivo_pdf_mercedeslievano.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2012). Manual de implementación del Programa de Atención Integral a la Primera – PAIPI-. Fondo de fomento a la atención integral a la primera infancia. Recuperado de: [https://www.mineduccion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-314799\\_archivo\\_pdf\\_manual\\_implementacion.pdf](https://www.mineduccion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-314799_archivo_pdf_manual_implementacion.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2014). Sentido de la educación inicial. En: Serie de orientaciones pedagógicas para la educación inicial en el marco de la atención integral. Documento Número 20. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional -MEN- (2016) Portafolio de modelos educativos flexibles. Recuperado de: [http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-340087\\_recurso\\_1.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-340087_recurso_1.pdf).
- Ministerio de Protección Social (2009). Plan Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2009-2019. Recuperado de: [http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi\\_intervencion/plan-nacional-de-ninez-y-adolescencia-2009-2019.pdf](http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_intervencion/plan-nacional-de-ninez-y-adolescencia-2009-2019.pdf)
- Montoya, A. (2008) Niños y jóvenes en la guerra en Colombia. Aproximación a su reclutamiento y vinculación. Opinión Jurídica, Vol. 7 (13), 37 - 51.
- Montoya, M. (2010) Propuesta de Lineamiento de Política Pública para la Atención Integral a la Primera Infancia Afectada por el Conflicto Armado en Bogotá. Bogotá: Sigma Editores Ltda.

- Montoya, M., Díaz P. & Gutiérrez, Y. (2011) Análisis de las situaciones de vulnerabilidad de la primera infancia en caldas: una mirada desde las voces de niños, niñas, padres y agentes institucionales. *Revista Plumilla Educativa*, 8, 273-293.
- Muñoz, V. (2012). Derechos desde el principio atención y educación en la primera infancia. Global Campaign For Education. Recuperado de: [http://campanaderechoeducacion.org/sam2012/wp-content/uploads/2012/05/01\\_Derechos-desde-el-principio\\_12.pdf](http://campanaderechoeducacion.org/sam2012/wp-content/uploads/2012/05/01_Derechos-desde-el-principio_12.pdf)
- Murillo, D., Gómez, J. & Quiroz, L. (2011) La prevención contra la violencia y la protección a la primera infancia, un asunto de todos. (Tesis de Maestría). Universidad de San Buenaventura, Medellín.
- Naciones Unidas, Asamblea General (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 diciembre 1948, 217 A (III). Recuperado de: [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf).
- Naciones Unidas, Asamblea General (1985). Principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Resolución 40/34 (29 de noviembre de 1985). Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/victimsofcrimeandabuseofpower.aspx>.
- Naciones Unidas, Asamblea General (1989) Convención de Derechos del Niño. Resolución 44/25, (20 de noviembre de 1989) Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos del Niño (2000). Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Colombia. CRC/C/15/Add.137 (6 de octubre de 2000). Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1540.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1540>.
- Naciones Unidas, Comité de Derechos del Niño (2010) Informe con las Observaciones al Examen presentado por el Estado Colombiano en virtud del Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño. CRC/C/OPAC/COL/CO/1 (21 de junio de



2010) Recuperado de:  
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8569.pdf>.

Naciones Unidas, Asamblea General (2013) Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/68/345 (23 de agosto de 2013). Recuperado de:  
[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=193](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=193).

Naciones Unidas, Asamblea General (2015) Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. A/HRC/30/42 (7 de septiembre de 2015). Recuperado de:  
[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=193](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=193).

Naciones Unidas, Asamblea General (2018) Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/39/53 (25 de julio de 2018). Recuperado de: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?m=193](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=193).

Naciones Unidas, Asamblea General (2019) Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. A/HRC/42/45 (11 de julio de 2019). Recuperado de: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/213/96/PDF/G1921396.pdf?OpenElement>

Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño (2015) Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Colombia. CRC/C/COL/CO/4-5 (6 de marzo de 2015) Recuperado de:  
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhsn0%2BCLkejgFudRm2I%2BDOLZ9R%2BbKexZERICTOPOYwqcRjF2nTVBm3lzVNKYdJ8IvWcXxtTcTF5QMItHjtWUMHguXGPC2TOq4mdDAFe%2FEuJUIY>.

Naciones Unidas, Comité Derechos del Niño (2001) Propósitos de la educación. Observación General No 1. CRC/GC/2001/1 (17 de abril de 2001). Recuperado de:  
<http://www.bienestaryproteccioninfantil.es/fuentes1.asp?sec=1&subs=477&cod=3098&page=>.

Naciones Unidas, Comité Derechos del Niño (2006) Realización de los derechos de niño en la primera infancia. Observación General No 7. CRC/C/GC/7/Rev.1 (20 de septiembre de

- 2006). Recuperado de: <http://plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>.
- Naciones Unidas, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2013). Observaciones finales sobre los informes periodos séptimo y octavo combinados de Colombia. CEDAW/C/COL/CO/7-8 (29 de octubre de 2013) Recuperado de: <http://historico.equidadmujer.gov.co/Documents/Observaciones-CEDAW-VII-VIII-Informe-Colombia.pdf>.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2009). Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, S/2009/434 (28 de agosto de 2009) Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7189.pdf>.
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2012). Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Colombia, S/2012/171 (6 de marzo de 2012) Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9048.pdf>.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. (2004) Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho a la educación: Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomaševski. E/CN.4/2004/45 (25 de enero de 2004) Recuperado de: <https://www.oei.es/historico/decada/portadas/derechoeconom.htm>.
- Núñez, P. (2003). ¿Qué es un niño? Una visión desde el Derecho Internacional. *Revista Española de Educación Comparada*. 9. 13-47.
- Oficina del Alto comisionado para la Paz (2015) Entérese del proceso de Paz. Tercera Edición. Versión digital. Recuperado de: [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese\\_del\\_proceso\\_de\\_paz\\_version\\_imprimible.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Enterese_del_proceso_de_paz_version_imprimible.pdf)
- Organización de Estados Iberoamericanos (2000) Declaración del Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial. «Una educación inicial para el siglo XXI». *Revista Iberoamericana De Educación*, 22, 157-160. Recuperado de <https://rieoei.org/RIE/article/view/1026>

- Organización Mundial de la Salud & Unicef (2013) El desarrollo del niño en la primera infancia y la discapacidad: un documento de debate. Recuperado de: [https://www.unicef.org/bolivia/UNICEF\\_-\\_OPS\\_OMS\\_-\\_El\\_desarrollo\\_del\\_nino\\_en\\_la\\_primera\\_infancia\\_y\\_la\\_discapacidad\\_Un\\_documento\\_de\\_debate.pdf](https://www.unicef.org/bolivia/UNICEF_-_OPS_OMS_-_El_desarrollo_del_nino_en_la_primera_infancia_y_la_discapacidad_Un_documento_de_debate.pdf)
- Ospina, M. (2013). Política de protección la primera infancia colombiana en contexto de conflicto armado. Colección Red de Posgrados en Ciencias Sociales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Pautassi, L. (2003) El trabajo de cuidar y el derecho al cuidado ¿círculos concéntricos de la política social? Revista de Catedra Paralela, 10, 65-90.
- Plattner, D (1984). La protección a los niños en el derecho internacional humanitario. Revista Internacional de la Cruz Roja. Recuperado de: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/misc/5tdll6.htm>.
- Presidencia de la Republica (2018). Informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017. Política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre. Recuperado de: [http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/INFORME\\_DE\\_RENDICION\\_PUBLICA\\_DE\\_CUENTAS\\_EN\\_PRIMERA\\_INFANCIA\\_2012-2017.pdf](http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/INFORME_DE_RENDICION_PUBLICA_DE_CUENTAS_EN_PRIMERA_INFANCIA_2012-2017.pdf)
- Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia (2006). Movilización por la Primera Infancia: II Foro Internacional. Memorias. Recuperado de: <https://www.scpvalle.com/documentos/52movilizacion.pdf>.
- Puerto, J. (1980) La práctica psicomotriz. Apuntes para comprender la evolución de la atención de la infancia. Málaga: Ediciones Jaime Aljibe.
- Rey, M (2014) Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. Revista Estado y Políticas Públicas, 2, 115-139.
- Ríos, I. (2008) ¿Qué es un niño de la primera Infancia? Aproximaciones. Revista Educación: una revista cubana que hace esencia de pensamiento. 124, 9-13.

- Rivas, I. (2004). Política educativa y prácticas pedagógicas. Barbecho, Revista de Reflexión Socioeducativa. 4, 36-43.
- Rodríguez, J. (2011). La protección del niño en los conflictos armados por el derecho internacional humanitario. los niños soldados. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 15, 217-239.
- Romero, T. & Castañeda, E. (2009). El conflicto armado colombiano y la primera infancia. En A. Mejía (Ed.), Colombia: Huellas del conflicto en la primera infancia (pp.31-42). Bogotá: Revista Número.
- Ruiz, L. & Hernández, M. (2008). Nos pintaron pajaritos. El conflicto armado y sus implicaciones en la niñez colombiana. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Simarra, J. (2010). Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia. Revista Miscelánea Comillas, Vol. 68, (132). 397-417.
- Simarra, N. y Madariaga, C. (2011). Colombia y sus compromisos con la primera infancia. Revista Palabra Vol. 12, (12), 236-249.
- Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Las Víctimas (2013). Informe del sistema nacional de atención y reparación integral a las víctimas a las comisiones primeras de senado y cámara. Recuperado de: [https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe\\_al\\_congreso\\_final.pdf](https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/informe_al_congreso_final.pdf)
- SITEAL (2010) Libros Digitales Uno: Sistema de Información sobre los Derechos del Niño en la Primera Infancia en los países de América Latina Marco teórico y metodológico. Recuperado de: [https://www.oei.es/historico/articulos\\_oei/siteal1.pdf](https://www.oei.es/historico/articulos_oei/siteal1.pdf).
- Swinarski, C. (1995) Las relaciones entre el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos. En: Estudios básicos II. San José, Costa Rica: ED Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Torrado, M. & Anzelin, I. (2006) La primera infancia en la agenda local colombiana; análisis y recomendaciones. III Conferencia de la Red Latinoamericana y del Caribe de Childwatch International. 17-19 de julio. Ciudad De México, México.

- Torrado, M., Camargo, M., Pineda, N. & Bejarano, D. (2009). Estado del arte sobre primera infancia en el conflicto. En A. Mejía (Ed.), Colombia: Huellas del conflicto en la primera infancia (pp.53-127). Bogotá: Revista Número.
- Torrado, M., Serrato, L., Guaqueta, C. & Virguez, R. (2004). Niños, niñas y conflicto armado: El Caso Colombiano. Bogotá: Ediciones Universidad Nacional de Colombia.
- Unesco (1990) Declaración de Jomtien. Declaración Mundial sobre Educación para Todos.
- Unesco (2000). Declaración de Panamá La educación inicial en el siglo XXI,
- Unesco (2000). Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes
- Unicef (2001). Estado Mundial de la Infancia 2001. Recuperado de: <https://www.unicef.org/spanish/sowc01/pdf/fullsowcsp.pdf>.
- Unicef (2002). La niñez colombiana en cifras de la Unicef. Unicef Colombia. Recuperado de: <https://www.unicef.org/colombia/pdf/cifras.pdf>.
- Valencia, A. (2013) Derecho internacional humanitario Conceptos básicos Infracciones en el conflicto armado colombiano. Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Valverde, C. (2013). Cuarto informe del estado de la educación: Informe Final Desempeño de la educación general básica y el ciclo diversificado en Costa Rica. Recuperado de: [https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/educacion/004/castro\\_desempeno-ed-basica-y-diversificado.pdf](https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/castro_desempeno-ed-basica-y-diversificado.pdf).
- Vilas, C. (2011) Después del neoliberalismo, Estado y procesos políticos en América Latina. Lanús, Argentina: UNLa.
- Vilas, C. (2013) El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Buenos Aires: Biblos.
- Villegas, M. (2011) Niños, niñas y jóvenes afectados por el conflicto armado, educación en derechos humanos y derecho a la educación. (Tesis de Maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

Vizcaino, J. (2013). Reflexiones en torno al financiamiento de una política de garantía de derechos para la infancia en Colombia. (Tesis de Maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.