

**FALLAS DEL ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA  
DE PRIMERA INFANCIA: ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL  
CASO: BARRANQUILLA 2014**

**ANGEL LUIS URANGO PETRO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTÁ, D.C.  
2016**

**FALLAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA  
INFANCIA: ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL, UN COMPROMISO DE  
ESTADO. CASO: BARRANQUILLA 2014**

**ÁNGEL LUIS URANGO PETRO**

**Tesis de grado presentado como requisito para optar al título de Magíster en  
Estudios Políticos**

**Director**

**Javier Alonso Torres Velasco**

**Doctor en Ciencia Política**

**Coordinador Doctorado en Estudios Políticos**

**Universidad Externado de Colombia**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS**

**BOGOTÁ D.C**

**2016**

**Nota de aceptación:**

---

---

---

---

---

---

---

Firma del presidente del jurado

---

Firma del jurado

---

Firma del jurado

Bogotá, D. C., Marzo 10 de 2016

## CONTENIDO

|  | pág. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN   | 11   |
| PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN  | 18   |
| OBJETIVOS  | 23   |
| OBJETIVO GENERAL   | 23   |
| OBJETIVOS ESPECÍFICOS  | 23   |
| ALCANCE DEL ESTUDIO DE CASO  | 24   |
| METODOLOGÍA  | 25   |
| 1. MARCO TEÓRICO   | 34   |
| 1.1 PERO, ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ABSENTISMO?   | 34   |
| 2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO INSTITUCIONAL   | 46   |
| 3. LA ACCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA EDUCACIÓN<br>INICIAL EN LA PRIMERA INFANCIA                           | 53   |
| 3.1 INFRAESTRUCTURA; UN ESPACIO FÍSICO PARA EL DESARROLLO DE LA<br>EDUCACIÓN INICIAL                                 | 57   |
| 3.2 ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA   | 59   |
| 3.2.1 Nivel Nacional   | 59   |
| 3.2.2 Nivel Territorial  | 61   |
| 3.3 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ÓRGANO DE<br>CONTROL FISCAL EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS | 66   |

|   |     |
|---|-----|
| 4. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA                       | 67  |
| 5. ABSENTISMO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA. EVIDENCIA DE CAMPO  | 76  |
| 5.1 ENTORNO DE LOS ACTORES EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA   | 80  |
| 5.2 AGENTES Y PROCESOS PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA | 84  |
| 5.3 EDUCACIÓN INICIAL DE PRIMERA INFANCIA: UNA POLÍTICA EN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN                    | 92  |
| 5.4 CONCILIACIÓN DE MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN   | 93  |
| 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES   | 95  |
| REFERENCIAS   | 100 |
| ANEXOS  | 110 |

## LISTA DE CUADROS

|  | pág. |
|--|------|
| Cuadro 1. Nivel de absentismo nacional de niños y niñas en el entorno institucional. Vigencia 2012                                       | 19   |
| Cuadro 2. Matriz para la elección de un método de investigación según las características del problema de interés                        | 25   |
| Cuadro 3. Centros de desarrollo infantil seleccionados en la ciudad de Barranquilla  | 28   |
| Cuadro 4. Niñas y niños menores de 6 años de edad en Colombia  | 53   |
| Cuadro 5. Fuentes de financiación política pública de primera infancia 2011-2014   | 71   |
| Cuadro 6. Niñas y niños menores de 6 años vinculados a la educación inicial. Barranquilla 2014   | 77   |
| Cuadro 7. Nivel de absentismo de niños y niñas de primera infancia en los CDI seleccionados. Barranquilla 2014                           | 78   |
| Cuadro 8. Entorno de la política pública de primera infancia en los CDI seleccionados (edad, estado civil e ingresos). Barranquilla 2014 | 81   |
| Cuadro 9. Entorno de la política pública de primera infancia en los CDI seleccionados (problemas de salud). Barranquilla 2014            | 83   |
| Cuadro 10. Entorno de la política pública de primera infancia en los CDI seleccionados (motivación). Barranquilla 2014                   | 83   |

|   |    |
|---|----|
| Cuadro 11. Agentes de la política pública de primera infancia: el derecho a la educación inicial. Barranquilla 2014                               | 84 |
| Cuadro 12. Agentes de política pública de primera infancia. Procesos de Comunicación. Barranquilla 2014   | 85 |
| Cuadro 13. Agentes de la política pública de primera infancia. Aspectos a mejorar frente al absentismo de la educación inicial. Barranquilla 2014 | 87 |
| Cuadro 14. Interacción de agentes en la implementación de la política pública de primera infancia. Barranquilla 2014                              | 90 |

## LISTA DE FIGURAS

|  | pág. |
|--|------|
| Figura 1. Pasos para un estudio de caso  | 26   |
| Figura 2. Derechos fundamentales de niños y niñas  | 52   |
| Figura 3. Educación inicial  | 76   |
| Figura 4. Nivel de absentismo de niños y niñas en educación inicial Barranquilla<br>2014                                 | 79   |
| Figura 5. Aspectos a mejorar para afrontar el absentismo en la educación inicial en<br>niños y niñas de primera infancia | 87   |

## DEDICATORIA

A Dios por su infinito amor, bondad y generosidad por concederme salud, disciplina y resistencia en los momentos difíciles para alcanzar éste logro académico.

A mi madre Paquita y a la memoria de mi viejo Pablito, que cimentaron las bases para explorar el mundo académico, quienes siempre me miraron con los mismos ojos a pesar de mis irreverencias. Gracias por hacerme comprender que el amor verdadero es aquel que se entrega sin esperar nada a cambio. Viejo a ti, que desde las alturas inspiraste e iluminaste a la Pontificia Universidad Javeriana en la programación de la fecha de grado (19 de mayo) y no hacer de ella una coincidencia con los 3 años de tu partida.

A mis extraordinarios hijos Leidy y Luisa Fernanda Urango, Teo, Pipe y Nati Jiménez por ser mi fuente de inspiración, quienes supieron comprender que el sacrificio de no estar siempre con ellos, se convierte en un referente para la travesía que deberán recorrer en la definición de sus proyectos de vida. Independientemente de los destinos, siempre estaré allí con la mano tendida.

A mi princesa Nurys Leonor, colega de Maestría y compañera en todo. Fueron muchos ratos de estudios, sacrificio y disentimientos profesionales propositivos. Me ha hecho comprender que los proyectos emprendidos a su lado se hacen más viables y con finales promisorios.

No podría olvidar a mi hermano del alma Tirso Elías, por ser la persona que desde el inicio de mi carrera profesional, con su ayuda incondicional estuvo allí creyendo y sembrando las raíces. A él le debo gran parte el inicio de la hoja de ruta de mis triunfos profesionales.

## AGRADECIMIENTOS

A mi director de tesis Dr. Javier Alonso Torres por su extraordinaria orientación en el complejo mundo del análisis de política pública. Su perfil de doctor en Ciencia Política, la disciplina, honestidad y su nivel de exigencia hacen de cualquier trabajo de investigación una pieza de garantía.

Mi profundo agradecimiento y respeto a la Dra. Claudia Isabel Córdoba, lectora de ésta tesis de grado, quien desde una mirada crítica constructiva, sus profundos conocimientos y la experticia en éste tipo de trabajo, condigna de una profesional de altas calidades facilitó que ésta investigación cumpliera con los objetivos propuestos.

## INTRODUCCIÓN

Hablar de política pública en primera infancia es hablar de un fenómeno social que debe conducir a un análisis sobre las acciones del Estado en la materia. La presente investigación analiza la brecha de implementación de la política pública de primera infancia presentada en los programas de educación inicial en la ciudad de Barranquilla, situación que se refleja en el absentismo de niños y niñas.

El interés de este trabajo tiene origen en el marco de la implementación de la política pública de Primera Infancia, en cumplimiento de lo ordenado por el documento Conpes 109 (DNP, 2007). La implementación tomó forma, primero con el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia —PAIPI— y, posteriormente, con la estrategia “De Cero a Siempre”, enmarcada en un escenario intersectorial en el que intervienen múltiples actores.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, define la estrategia De Cero a Siempre como un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial que busca garantizar el desarrollo infantil de niñas y niños de primera infancia de 0 a 6 años. Su propósito persigue:

[...] atender de forma integral y con calidad como mínimo a 1.200.000 niños y niñas en todo el territorio nacional, empezando por quienes se encuentran en mayor condición de vulneración y de pobreza, pero con el compromiso de avanzar progresivamente hacia la universalización de la atención. (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012a, p. 9).

Para el cumplimiento de las metas específicas, el Estado encarga al nivel nacional, de la construcción, seguimiento, supervisión, acompañamiento y evaluación de la política de primera infancia, y a los entes territoriales la ejecución,

de acuerdo con el marco normativo diseñado por el nivel central.

El ejercicio del control fiscal efectuado por la Contraloría General de la República al Ministerio de Educación Nacional, evidenció que la educación inicial como derecho impostergable de niños y niñas se ve fuertemente afectada por el absentismo. En efecto, durante el proceso de control y visita de campo a la ciudad de Barranquilla en 2012, el ente de control encontró niveles de absentismo del 54 % en niños y niñas vinculados a los Centros de Desarrollo Infantil —CDI—, una cifra superior al 45.7 % registrado en el nivel nacional (Contraloría General de la República, 2012).<sup>1</sup>

La atención a la educación inicial para niñas y niños de 0 a 6 años de edad, según la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, se desarrolla a través de dos modalidades: Familiar e Institucional. Ambas modalidades están orientadas a garantizar los derechos de niños y niñas, entre ellos, una educación inicial de calidad, desde la gestación hasta su ingreso al sistema educativo formal con el grado de transición. Para efectos de la presente investigación, el absentismo en la educación inicial se abordará con respecto a la “*modalidad institucional*”, es decir, aquella que:

[...] brinda atención a los niños y las niñas menores de 6 años de población vulnerable y/o desplazada que no reciben actualmente ningún tipo de atención, entre ellos, los que se encuentren en los niveles I, II y III del SISBEN, ubicados en zonas urbanas (...) Esta modalidad es administrada por prestadores del servicio de reconocida trayectoria e idoneidad como Cajas de Compensación Familiar o centros educativos, utilizando su capacidad instalada o generando nueva capacidad, para brindar el servicio de Atención Integral —cuidado, nutrición, salud y educación inicial durante 5 días de la semana, en jornadas de 8 horas diarias. (Ministerio de Educación Nacional, 2009, p. 111).

---

<sup>1</sup>Informe de auditoría practicado por la Contraloría General de la República al Ministerio de Educación Nacional, vigencia fiscal 2011. El autor de esta investigación fue miembro líder del equipo de trabajo y participó en la construcción del informe final.

Actualmente, la modalidad institucional toma impulso en el marco de la estrategia De Cero a Siempre, como instituciones dirigidas a atender y promover el desarrollo integral de niños y niñas a través de la educación inicial con la participación de profesionales idóneos. Sobre ello, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012a) define los CDI como:

[...] una de las modalidades de atención definidas en el marco de la Política Pública de Primera Infancia. Se conciben como modalidad complementaria a las acciones de la familia y la comunidad, dirigida a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas y a garantizar el derecho que tienen de recibir una educación inicial de calidad. (p. 5).

Estudios sobre la inasistencia en los niños y niñas de educación inicial, hechos en Nicaragua, dan cuenta de los efectos que se derivan de la situación, al sostener que:

Este es un problema educativo que repercute en el desarrollo del país. Una alta tasa de inestabilidad de la educación implica el riesgo de contar en el futuro cercano con recursos humanos de baja calidad y eficiencia, por ende, continuación en la pobreza en perjuicio de la familia nicaragüense. (García, 2011, p. 5).

El análisis de la brecha de implementación de la política pública de primera infancia, notoria en el absentismo que se registra en Barranquilla, parte con la interpretación del modelo de arriba a abajo, o Top Down, determinante en la ejecución de dicha política del centro hacia el ente territorial. Este soporta la responsabilidad en los procesos administrativos de la administración local, cuya principal falla se presenta en la falta de control y supervisión, desde el nivel central, sobre el proceso de la política. A esto se le suma el hecho de que la política aún está en un proceso de construcción —en el tránsito de política de gobierno a política de Estado—, y la falta de reglamentación de la educación inicial

como servicio educativo obligatorio, situación que impacta negativamente la ejecución de la misma, al tiempo que condiciona unos hechos puntuales que afectan el fenómeno del absentismo en la educación inicial.

Por consiguiente, la presente investigación plantea como hipótesis: *que el fenómeno del absentismo en la educación inicial obedece a la brecha de implementación de la política pública de primera infancia en el nivel territorial — Barranquilla—*.

Ahora paso a aclarar algunos términos que se involucran en la formulación de la pregunta:

Se pretende comprender cómo y por qué se presenta una brecha o distancia entre el diseño o formulación de la política pública y su implementación o ejecución. “Lewis and Haas (2003) han definido como brecha de implementación como aquellos eslabones que faltan entre el proceso de creación de un programa y hacer que funcione” (como se citó en Ramírez, 2014, p. 15). El autor considera que una brecha es una diferencia, especialmente una no deseable, entre dos puntos de vista. Para la presente investigación, la diferencia entre lo formulado y lo ejecutado, será denominada “Brecha de Implementación”.

El término de Política pública<sup>2</sup> tiene una multiplicidad de definiciones.

---

<sup>2</sup>

- a. “El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, p.30).
- b. “Todo lo que el gobierno hace o deja de hacer” (DYE, 1992, p.2).
- c. “Acción de las autoridades en el seno de la sociedad” (Thoening, 1992, p.8).

El estudio de la política pública se configura como una herramienta para comprender la praxis de la ciencia política, en la medida que permite el traslado de las concepciones teóricas hacia el Estado en acción. Pensar en esta acción estatal abre la posibilidad de reflexionar acerca de los alcances y los límites políticos que se tienen frente a los problemas públicos, entendidos como situaciones socialmente problemáticas, que competen de manera importante al accionar del Estado (Mejía, 2012, p. 144).

Esta investigación ha desarrollado un concepto de política pública asociado a la tradición norteamericana, considerada como aquella de tendencia pragmática, esta hace énfasis en la respuesta dada a una situación problemática. Esta corriente iniciada por Lasswell, en su proyecto original de las “Ciencias de las Políticas” de 1951, busca dar una respuesta sobre la:

[...] fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de mayor conocimiento por parte del gobierno en sus decisiones públicas (...) la desvinculación e indiferencia entre las ciencias, ocurría precisamente en el momento en que la política requería mayor conocimiento y mayor integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia problemas de superior complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo —crisis persistente de la seguridad nacional y la urgencia de la defensa nacional. (Aguilar, 1992, p. 39).

En consecuencia, se comprende a las políticas públicas “[...] como cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público [...]” (Ordóñez, 2013, p. 29). Este enfoque resulta consistente con el desarrollado en el artículo 201 del Código de Infancia y de la Adolescencia, lo que señala que las políticas públicas de primera infancia son el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.

---

d. “Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Furlong, 2007, p.5).

Sobre el concepto de Primera Infancia, el artículo 29 del Código de Infancia y de la Adolescencia señala que:

[...] la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código [...]. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la *educación inicial* [...]. (Congreso de la República de Colombia, 2006, art. 29).

Por último, el Documento Conpes 109, “Colombia por la Primera Infancia”, define la educación inicial como:

Un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños y las niñas potenciar sus capacidades y adquirir competencias para la vida, en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos de derechos. Esto implica realizar un cuidado y acompañamiento afectuoso e inteligente del crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas, en ambientes de socialización sanos y seguros para que logren aprendizajes de calidad. (DNP, 2007, p. 23).

La determinación del Gobierno nacional para llevar a buen término estos propósitos son expresados por el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”, al incluir en su artículo 52 específicamente a la *educación inicial* como un servicio educativo obligatorio. Un paso trascendental y refrendado con la discusión del Proyecto de Ley 002 de 2014 en la Cámara de Representantes “Por el cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre” (Congreso de la República de Colombia, 2014).

Un factor importante a considerar, en términos de resultados de la acción del

Estado, es que la política pública de atención a la primera infancia solo lleva diseñada e implementada alrededor de ocho (8) años, hecho sobre el cual Sabatier (1993) indica que:

Generalmente, este proceso implica periodos de una o más décadas, ya que esa es la duración mínima de la mayoría de los ciclos de políticas públicas, desde que surge un problema hasta que se obtiene suficiente experiencia con la implementación para realizar una evaluación razonablemente imparcial del impacto de un programa [...]. (p. 5).

Es probable que se requiera de un mayor ciclo de maduración, a fin de tener mejores elementos que ayuden a explicar la brecha que se está presentando en la implementación de esa política.

Esta investigación se ha organizado en un documento dividido en ocho (8) apartados: El primero corresponde al problema de investigación; el segundo capítulo se refiere a la metodología basada en un Estudio de Caso, la tercera parte se refiere al marco teórico, presenta las fuentes documentales producto de la revisión de la literatura, que permiten desarrollar la teoría que fundamenta esta investigación teniendo en cuenta la formulación del problema; la cuarta parte corresponde al derecho de la educación en el marco institucional donde la educación inicial se concibe como un derecho impostergable de la primera infancia; la quinta parte tiene que ver con la acción del Estado colombiano frente a la educación inicial de primera infancia; el sexto capítulo se refiere a las dificultades en la implementación de la política pública de primera infancia; el séptimo capítulo brinda espacio para el análisis y la presentación de los resultados de las visitas de campo realizadas en Barranquilla y en la octava parte se formulan las conclusiones y las recomendaciones de la investigación.

## PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión [...]. **La educación es un derecho** de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia [...]. (Colombia, 2010, arts. 44 y 67).

La Contraloría General de la República (CGR), como máximo órgano de control fiscal del Estado, en su misión constitucional del ejercicio de control fiscal, y en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia, encontró que la educación inicial en primera infancia, en el nivel nacional, se vio fuertemente afectada por el absentismo de niños y niñas inscritos en los CDI. El Cuadro 1 muestra los resultados del absentismo en el entorno institucional según información reportada de los trabajos desarrollados por las interventorías de la ejecución de los convenios suscritos entre el Ministerio de Educación Nacional y los operadores de la educación inicial.

Los resultados corresponden al análisis de una muestra de 125 contratos seleccionados por el equipo auditor de la Contraloría los cuales fueron suscritos durante las vigencias 2008 a 2011. Estos contratos se refieren a la ejecución del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La presente investigación muestra los resultados de aquellos convenios que se relacionan con niños y niñas inscritos en los CDI, esto es, la modalidad Institucional

Cuadro 1. Nivel de absentismo nacional de niños y niñas en el entorno institucional. Vigencia 2012

| No. Convenio    | Nº Sedes visitadas | Niños inscritos | Niños presentes | Niños absentistas | % Absentismo |
|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|-------------------|--------------|
| 76400           | 6                  | 400             | 355             | 45                | 11,3%        |
| 18477           | 4                  | 196             | 152             | 44                | 22,4%        |
| 8444            | 2                  | 258             | 201             | 57                | 22,1%        |
| 8528            | 2                  | 200             | 164             | 36                | 18,0%        |
| 25683           | 2                  | 176             | 174             | 2                 | 1,1%         |
| 13519           | 2                  | 119             | 104             | 15                | 12,6%        |
| 85208           | 18                 | 854             | 777             | 77                | 9,0%         |
| 23283           | 2                  | 30              | 30              | 0                 | 0,0%         |
| 13523           | 10                 | 230             | 173             | 57                | 24,8%        |
| 76251           | 2                  | 258             | 51              | 207               | 80,2%        |
| 76441           | 18                 | 2667            | 929             | 1738              | 65,2%        |
| 54806           | 2                  | 573             | 169             | 404               | 70,5%        |
| 76408           | 2                  | 197             | 62              | 135               | 68,5%        |
| <b>13 Conv.</b> | <b>72</b>          | <b>6.158</b>    | <b>3.341</b>    | <b>2.817</b>      | <b>45,7%</b> |

Fuente Contraloría General de la República [Colombia]. (2012). *Informe de Auditoría al Ministerio de Educación Nacional vigencia fiscal 2011*. Elaboración: Investigador.

Se desprende del análisis de los 13 convenios escogidos que, de 6.158 niños y niñas inscritos para recibir educación inicial en la modalidad institucional, solo 3.341 estaban presentes al momento de la visita de la interventoría contratada por el Ministerio de Educación Nacional, esto es, un nivel del 45,7 % de absentismo durante el día de la visita.

La situación descrita es similar a lo encontrado directamente por el órgano de control fiscal, durante la visita de campo practicada en la misma vigencia en la ciudad de Barranquilla a varios operadores en la modalidad institucional. En uno de los casos, se evidenció que en la institución prestadora del servicio de educación inicial, "Corporación Cepeda Zamudio", ubicada en la sede del Barrio la Luz, con 60 niños y niñas registrados, solo se encontraron, al momento de la

visita, 32. Por su parte, en la sede Ciudadela 20 de Julio, se encontró que de 540 niños y niñas registrados, solo 279 estaban recibiendo la atención en educación inicial, esto es, un indicador del 54 % de absentismo en ambos casos.

Durante el control In situ en el ente territorial, se observó que niños y niñas faltan recurrentemente sin que medie justificación alguna, los CDI solo se limitan a llevar un control formal de asistencia, que presenta inconsistencias entre el número de niños y niñas que asisten a las aulas con el registro que se toma diariamente. A manera de ejemplo, se dan casos en que en un CDI existe un cupo de 300 niños y niñas, de los cuales en un día solo asisten 150; sin embargo, el registro de asistencia da cuenta del cupo total de los 300.

Lo anterior indica, que el Estado en su accionar presenta fallas en el ciclo de la implementación de la política pública de primera infancia, en lo que tiene que ver con el derecho impostergable, que le asiste a niñas y niños, de recibir la educación inicial. Esta situación es contraria al espíritu de dicha etapa del ciclo de política pública en los términos señalados por Van Meter y Van Horn “[...] la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos” (como se citó en Revuelta, 2007, p. 139).

Lo descrito se presenta a pesar del reconocimiento que la Constitución Política de Colombia y los tratados internacionales hacen de los derechos fundamentales de niños y niñas, entre ellos, el derecho a la educación. “Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial” (Congreso de la República de Colombia, 2006, art. 29).

Esta investigación reconoce que, a partir de la expedición del Documento Conpes Social 109 (DNP, 2007), el país ha venido avanzando en la implementación de la política pública de primera infancia. Para ello, se dispuso la coordinación entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— y los Ministerios de Educación Nacional —MEN— y de la Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación —DNP— y las entidades territoriales con miras a la implementación, seguimiento y evaluación de dicha política.

En este marco, con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se implementa primero el Programa de Atención Integral para la Primera Infancia PAIPI, política que sigue el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 bajo la estrategia “De Cero a Siempre”, y continúa con el nuevo PND 2014-2018. La acción del Estado sigue presente con la asignación de inversiones para atender la primera infancia, en cuantía estimada en \$9.8 billones durante el cuatrienio 2011-2014 (aspecto que tendrá mayor mención en el capítulo VI de esta investigación).

Lo anterior quiere decir, que el tema de política pública de primera infancia está presente en la agenda pública del Estado. Corresponde ahora analizar las fallas que presenta el Estado durante la implementación en la ciudad de Barranquilla, situación que se deja ver en el absentismo de la educación inicial.

Por lo anterior, la presente indagación invita y motiva al autor a plantear la siguiente pregunta de investigación:

*¿Cómo cerrar la brecha de implementación reflejada en el absentismo que se presenta en la educación inicial colombiana afectando a los niños y niñas en la materialización de sus derechos?*

Para resolver este interrogante, esta tesis intenta resolver las siguientes cuestiones:

*¿Cuál es el marco institucional que guía la acción del Estado durante la implementación de la política pública de primera infancia en el nivel territorial — caso Barranquilla— frente al fenómeno del absentismo en la educación inicial?*

*¿Cómo se diseñaron los procesos para la implementación de la política pública de primera infancia en el nivel territorial —caso Barranquilla—?*

*¿Quiénes son los actores que intervienen en la ejecución de la política?*

*¿Cómo conciben dichos actores sus roles e interacciones frente a la garantía de los derechos de los niños y niñas en las instituciones diseñadas para tal fin?*

## OBJETIVOS

### OBJETIVO GENERAL

Analizar la brecha de implementación de la política pública de primera infancia reflejada en el absentismo que se presenta en la educación inicial — particularmente en la ciudad de Barranquilla—, mediante visitas de campo a los Centros de Desarrollo Infantil seleccionados.

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Documentar la problemática del absentismo que se presenta en la educación inicial de niños y niñas durante la implementación de la política pública de primera infancia en los cuatro Centros de Desarrollo Infantil seleccionados en la ciudad de Barranquilla.
2. Identificar y analizar los factores determinantes que inciden en el absentismo en la educación inicial de niños y niñas de la política pública de primera infancia en los Centros de Desarrollo Infantil seleccionados en la ciudad de Barranquilla, desde la perspectiva de las intervenciones del Estado y las relaciones y percepciones entre actores intervinientes.

## ALCANCE DEL ESTUDIO DE CASO

El trabajo de campo se desarrolla en la ciudad de Barranquilla, teniendo en cuenta los casos en que la educación inicial de niños y niñas, en el marco de la política pública de primera infancia, opera bajo la modalidad institucional; esto es, en los Centros de Desarrollo Infantil. Los resultados de la investigación servirán para examinar la brecha de implementación de la política pública, manifestada en el absentismo de la educación inicial colombiana, que afecta a los niños y niñas en la materialización de sus derechos.

Además, en términos sociales, la importancia de esta investigación se materializa como un referente de discusión para la sociedad civil organizada, los investigadores y la academia en general. En términos políticos, poco a poco se va imponiendo un nuevo lenguaje en la ciudadanía sobre “posconflicto”; la presente investigación permite el debate en términos de la política pública de primera infancia, elemento fundamental para lograr, desde los territorios, una paz sostenible.

## METODOLOGÍA

Una posible limitante, al momento de buscar una estrategia de investigación en el campo de la *public policy* tiene que ver con que “[no] existe un marco metodológico “estándar” para el análisis de las políticas públicas” (Muller, 2010, p. 149). Sin embargo, el desarrollo de la presente investigación se basa en la metodología de Estudio de Caso que, de acuerdo con Yin (como se citó en Kazez, 2009), señala que:

La estrategia de investigación basada en el estudio de casos es aquella que recurre a diseños metodológicos que pueden combinar procedimientos cualitativos y cuantitativos y que tiene por objetivo la construcción de teoría de diferente alcance y nivel, para dilucidar y esclarecer determinado fenómeno. (p. 4).

Por lo tanto, esta investigación se apoya en la matriz propuesta por Yin, que considera algunos aspectos para la elección del método de investigación social según las características de interés (Yacuzzi, 2005, p. 7). Ver Cuadro 2.

Cuadro 2. Matriz para la elección de un método de investigación según las características del problema de interés

| Método              | Forma de la pregunta de investigación    | ¿Requiere control sobre los acontecimientos ? | ¿Se encuentra en acontecimientos contemporáneos ? |
|---------------------|--|---|---|
| Experimento         | ¿Cómo? ¿Por qué?                         | Sí  | Sí  |
| Encuesta            | ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos? | No  | Sí  |
| Análisis de archivo | ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos? | No  | Si/No   |
| Historia            | ¿Cómo? ¿Por qué?                         | No  | No  |
| Estudio de Casos    | ¿Cómo? ¿Por qué?                         | No  | Sí  |

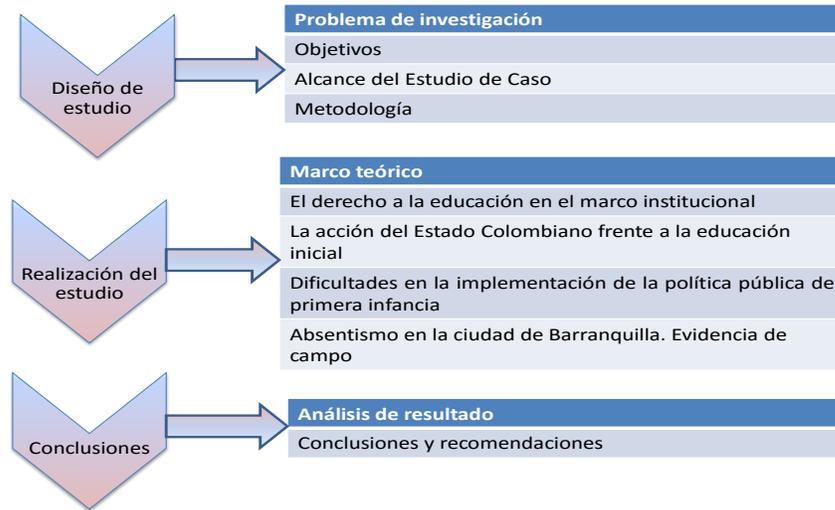
Fuente Yin (como se citó en Yacuzzi, 2005, *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación.*). Elaboración: Investigador.

Considera el autor referenciado, que la decisión sobre qué método elegir debe tener en cuenta tres condiciones: (a) el tipo de pregunta de investigación que se busca responder, (b) el control que tiene el investigador sobre los acontecimientos que estudia y (c) a la “edad del problema”, es decir, si el problema es un asunto contemporáneo o un asunto histórico.

- a. Para el caso en estudio, sobre la pregunta que motivó la presente investigación, *¿Cómo cerrar la brecha de implementación reflejada en el absentismo que se presenta en la educación inicial colombiana afectando a los niños y niñas en la materialización de sus derechos?*, corresponde analizar las fallas que presenta el Estado en la implementación de dicha política.
- b. La segunda condición, se refiere a que la investigación no tiene el control sobre los acontecimientos investigados, es decir, el investigador no incide sobre el acontecer ni sobre los resultados del fenómeno en estudio.
- c. Frente a la tercera condición, la “edad del problema”, el estudio se ajusta a un problema contemporáneo. La brecha de implementación de la política pública de primera infancia, reflejada en el absentismo que se presenta en la educación inicial de niños y niñas en la ciudad de Barranquilla, es un fenómeno que pertenece al presente y que se viene registrando en unos niveles preocupantes, ello a pesar de que dicha política está en la agenda pública del Estado.

Por consiguiente, de forma consecuente con la matriz propuesta por Yin, esta investigación se desarrolla mediante la metodología del Estudio de Caso, que contiene los siguientes pasos (ver Figura 1):

Figura 1. Pasos para un estudio de caso



Fuente Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*. Elaboró: Investigador.

Dentro de las técnicas de recolección de información se optó por las siguientes:

- **Plan de entrevista:**

Muller (2010) ve la importancia que la entrevista reviste en el ámbito de investigación sobre políticas públicas, el autor indica que:

Según el tipo de cuestionamiento escogido, se podrá decidir entrar en contacto con los funcionarios responsables del programa estudiado, o con los hombres políticos que participan en la elaboración de la política pública, o con los actores sociales que intervienen en el campo escogido. (p.155).

Con el propósito de obtener mayor información, opiniones, percepciones, valoraciones y motivaciones sobre las fallas que presenta el Estado en la

implementación de la política pública de primera infancia reflejadas en los niveles de absentismo en la educación inicial de niños y niñas en la ciudad de Barranquilla, se optó por la técnica de la entrevista semiestructurada, por lo cual, como punto de partida, se tuvo en cuenta la selección cuidadosa de actores relevantes.

Por lo tanto, la investigación seleccionó los siguientes Centros de Desarrollo Infantil en la ciudad de Barranquilla (Cuadro No. 3) y por consiguiente los actores que de acuerdo a la normatividad y lineamientos vigentes intervienen en la implementación de la política pública en cuestión, y que se constituyen en personas y actos administrativos.

Cuadro 3. Centros de desarrollo infantil seleccionados en la ciudad de Barranquilla

| <b>Actores seleccionados</b>   | <b>Nombre del operador</b>  | <b>No. de entrevistas</b>   |
|--|---|-----------------------------|
| Operadores. Se seleccionaron cuatro (4) operadores   | Club de Leones de Barranquilla Aereopuerto Internacional                        | Cuatro (4) entrevistas      |
|  | Caja de Compensación Familiar CAJACOPI Atlántico                                |                             |
|  | Asociación Iglesia Bautista C   |                             |
|  | Prociencia  |                             |
| Padres y madres de familias. Se seleccionaron dos (2) padres de familia por cada operador  | Los nombres de los padres de los maestros aparecen en el formato de entrevistas | Ocho (8) entrevistas        |
| Maestros(as) de educación inicial. Se seleccionaron dos (2) maestros(as) por cada operador | Los nombres de los padres de los maestros aparecen en el formato de entrevistas | Ocho (8) entrevistas        |
| Secretaria de Educación Distrital de Barranquilla  | Secretaría de Educación   | Una (1) entrevista          |
| Secretaria de Gestión Social de la Alcaldía de Barranquilla.                               | Secretaría de Gestión Social  | Una (1) entrevista          |
| Dirección ICBF Regional Atlántico. Dos entrevistas   | Zona Sur Oriente  | Una (1) entrevista          |
|  | Zona Sur Occidente  | Una (1) entrevista          |
| <b>Total entrevistas</b>   |   | <b>Veinte y cuatro (24)</b> |

Fuente ICBF Nivel central. Elaboró: Investigador.

Esta investigación, para los resultados previstos, considera suficiente el número total de entrevistas. Estas obedecen a los múltiples actores relevantes y decisivos que intervienen en la puesta en marcha de la política pública de primera infancia. Al respecto, Muller (2010) explica: “[...] digamos que considerando los límites de tiempo y de dinero disponible para la investigación, es mejor excederse en el número de entrevistados que pecar por defecto” (p. 157).

Para el desarrollo del plan de entrevistas, se elaboraron unos cuestionarios previamente revisados por profesores de la Pontificia Universidad Javeriana, que contienen una lista de preguntas redactadas cuidadosamente. Se tuvo en cuenta los perfiles de cada uno de los actores considerados, a fin de permitir ampliar el conocimiento sobre la problemática del absentismo presentado en el ente territorial, tal como lo señala Montañés (2010), para este tipo de investigación:

[...] la entrevista se estructura por temas y cada tema con sus correspondientes preguntas. Cada pregunta estará redactada según las características de la persona que vamos a entrevistar, teniendo siempre en mente que no se trata de obtener una distribución de frecuencias sobre una determinada problemática social sino de recabar o/y ampliar la información sobre el tema. (p. 2).

Con ello, se pretende consultar las fuentes primarias y obtener respuestas cercanas a la realidad, que permitan a la vez hacer un análisis riguroso de la información de acuerdo a los roles de los actores entrevistados<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> La investigación no utiliza una “muestra estadística” propia de la econometría, utiliza una selección intencionada de operadores con el fin de determinar el comportamiento del absentismo y sus factores determinantes.

- ***Visitas de campo e institucionales.***

El acceso a los Centros de Desarrollo Infantil seleccionados se obtuvo mediante la colaboración directa de la Secretaria de Gestión Social del Distrito de Barranquilla y el ICBF Regional Atlántico, para lo cual se tomaron todas las previsiones posibles procediendo a solicitar acompañamiento de la Fuerza Pública, como consecuencia de los problemas de seguridad en algunos sectores seleccionados del ente territorial.

Es de aclarar que los CDI visitados en ningún momento fueron preavisados con el propósito de no incurrir en una probable alteración de resultados. Además de las entrevistas directas a los actores ya mencionados, también se acudió a la obtención de datos de asistencia mediante el conteo físico de niños y niñas. Las 24 entrevistas programadas se desarrollaron en campo satisfactoriamente durante los días 12, 13 y 14 de noviembre de 2014.

Así mismo, con el propósito de precisar la forma en que se viene adelantando la reglamentación de la educación inicial, se procedió a efectuar visitas institucionales al nivel central en la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional y la Subdirección de Operaciones de Primera Infancia del ICBF.

- ***Consentimiento informado***

Al inicio de la entrevista se les explicó a los participantes, de manera clara, la intención de la investigación. Se les aclaró que su participación en ella no influiría en sus ámbitos académicos, laborales o personales. Además, la investigación se

reserva el derecho de no colocar los nombres de los actores participantes.

Para tales efectos, el investigador presentó una autorización expedida por la Pontificia Universidad Javeriana, la cual contribuyó a generar un clima de confianza entre los actores involucrados y facilitó el desarrollo de los objetivos previstos.

- **Análisis de datos cuantitativos y cualitativos**

Se ha sostenido que la estrategia de investigación está basada en un estudio de casos cuyo diseño metodológicos combina procedimientos cuantitativos y cualitativos que consisten en.

Los métodos cuantitativos se distinguen por medir valores cuantificables, que pueden ser frecuencias, porcentajes, costos, tasas y magnitudes, entre otros [...] Los métodos cualitativos son utilizados para hacer interpretaciones y análisis de experiencias, percepciones y valores donde se profundiza en el contenido<sup>5</sup>.

La presente investigación soporta su análisis en los métodos cuantitativos y cualitativos utilizando las entrevistas, la observación e informes para ambos casos, donde la información recopilada permitió construir indicadores sobre los actores focalizados y a partir de ellos conocer las fallas en la implementación de la política pública de primera infancia.

Los datos son el producto de las evidencias de campo. La sistematización, organización y el análisis se hizo teniendo en cuenta el total de los cupos

---

<sup>5</sup> Recuperado del sitio de internet [http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=815](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=815)

asignados en los CDI a niños y niñas, los que estaban presentes y los ausentes al momento de la visita y a partir de ellos se calculó el indicador del nivel de absentismo. La validez de los resultados estuvo precedida por el análisis del entorno sobre los actores relevantes que participan en la política pública de primera infancia y en agentes y procesos para la garantía de los derechos de niños y niñas.

- **Aspectos éticos de la investigación**

El ejercicio de una investigación y el uso del conocimiento generado demandan conductas éticas en el investigador, por lo tanto hay que garantizar que toda producción de conocimiento se realice de acuerdo a las consideraciones éticas de la investigación científica. Trabajos realizados por la Universidad de Chile sobre la ética en la investigación en ciencias sociales señala que:

Si bien la preocupación ética remite a toda la investigación científica, ha sido materia de interés principal de las ciencias biomédicas. En el campo de las ciencias sociales y las humanidades la preocupación ha sido menor, observándose incluso cierta reticencia de los investigadores por incorporar preocupaciones que, según ellos, serían más propias de los investigadores biomédicos<sup>6</sup>

La presente investigación tiene en cuenta algunos requisitos básicos considerados por el modelo Emanuel citado por González (2002, p.98) como:

---

<sup>6</sup> Recuperado del sitio de internet <http://www.uchile.cl/portal/investigacion/programas-de-investigacion-domeyko/linea-sociedad-y-equidad/dimension-etico-normativa-de-la-sociedad-chilena-actual/lineas-y-proyectos-de-investigacion/47389/etica-de-la-investigacion-en-ciencias-sociales-y-humanidades>

- La validez científica. Que genere conocimiento con credibilidad.
- Selección equitativa de los sujetos. La selección de sujetos debe considerar la inclusión de aquellos que pueden beneficiarse de un resultado positivo.
- Una evaluación independiente. Permite que el investigador se aparte de los potenciales conflictos de intereses y evitar la distorsión en los resultados de la investigación.
- Consentimiento informado. Se persigue brindar garantías a los actores que participen en la investigación compatible con sus valores, intereses y preferencias, haciéndolo por su propia voluntad con conocimiento suficiente para decidir con responsabilidad sobre sí mismo.

La presente investigación se circunscribe a estos requisitos lo mismo que en principios y valores como honestidad, integridad, compromiso, dedicación, respeto y excelencia. Es un trabajo planificado con plena conciencia con miras de lograr los objetivos planteados y con ello, en lo posible lograr transformaciones sociales.

## 1. MARCO TEÓRICO

A continuación se presentan las fuentes documentales producto de la revisión de la literatura que permite desarrollar la teoría que fundamenta esta investigación. Para ello se tuvo en cuenta el planteamiento del problema presentado.

### 1.1 PERO, ¿QUÉ SE ENTIENDE POR ABSENTISMO?

La Universidad Autónoma de Barcelona, a través del Departamento de Sociología, hace una distinción conceptual entre absentismo, la no escolarización, la escolarización tardía y el abandono escolar:

La no escolarización comprende aquellas situaciones en las que existe la obligación legal de estar escolarizado pero no se ha realizado la inscripción escolar (matriculación) [...]. La escolarización tardía hace referencia a aquellas incorporaciones que se producen fuera del calendario de inicio del curso escolar, muy común entre la población inmigrante recién llegada. (García, 2007, p. 2).

Sin embargo, señala el documento que no es fácil comprender el tránsito de una situación de absentismo a un abandono escolar. Mientras las situaciones de absentismo suponen rupturas parciales y discontinuidades (días, semanas o meses), el abandono prematuro o la des-escolarización precoz supone una ruptura definitiva con la escuela.

Según el documento titulado *Concepto y tipología del absentismo escolar*, de la Federación de Municipios de Castilla (2007), se entiende por absentismo escolar “la ausencia frecuente o total, sistemática y reiterada de un niño o niña en su institución escolar, por voluntad propia o de su padre y/o madre o tutor legal” (p.

1).

Llama la atención que en los dos documentos citados, se presenta una discusión entre la línea que diferencia el absentismo con el abandono total. Mientras que el primer caso señala que el absentismo supone rupturas parciales y discontinuas; el segundo caso señala lo mismo, pero involucra el abandono total; sin embargo, se hace la salvedad de que no es fácil comprender en qué momento se transita del absentismo a la ruptura total en la educación.

Entre las causas que originan el absentismo, según la Federación de Municipios de Castilla (2007), se encuentran:

*Causas centradas en los niños y niñas:* Problemas de salud, víctima de acoso o maltrato y falta de motivación hacia el centro de educación.

*Causas centradas en la familia:* Crisis familiar; residencias en zonas retiradas o aisladas con difícil acceso; dificultad para conciliar la vida personal, familiar y laboral de los padres y madres; drogodependencias y problemas asociados; falta de valoración o desconocimiento de la importancia del medio escolar para el desarrollo integral de los menores y falta de control.

*Causas centradas en el centro educativo:* Inexistencia de programas específicos que articulen respuestas concretas para el abordaje de las situaciones absentistas en el centro, entre otros.

Estudios desarrollados en Nicaragua sobre las causas de la inasistencia de niños y niñas en la educación inicial identifican las siguientes causas:

- **Causas Pedagógicas:** Existencia, dentro de las aulas de clases, de maestros sin vocación. El maestro es un elemento importante como facilitador y de él depende el éxito de la calidad de la enseñanza. Este debe realizar acciones que motiven, estimulen al niño a permanecer en la escuela y evitar situaciones que provoquen el aislamiento del niño de su aula de clases. Entre las fallas que comentan algunos docentes está el no planear las clases, la ausencia frecuente, la falta de creatividad e inexperiencia que provocan la falta de interés del niño.
  
- **Causas Familiares:** La familia juega un rol preponderante en el futuro de la inserción del niño y la niña en la sociedad; por lo tanto, un inadecuado cumplimiento de su rol influirá en la deserción escolar. Entre los factores que inciden tenemos:
  - *Desintegración Familiar:* El niño vive con familiares o terceros, alejado de sus padres; o puede vivir solo con el padre o la madre por el abandono de uno de ellos. Esto afecta directamente al niño o niña, ya que no tienen una figura que les oriente y dirija.
  
  - *Composición familiar numerosa:* Cuando el número de integrantes de la familia es numeroso, diversos factores incidirán en la insatisfacción de sus necesidades básicas, lo que no obligará a sus integrantes a trabajar y dejar de lado su superación académica.
  
- **Causas Económicas:** El aspecto económico juega un papel preponderante en la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano:

- *Condición económica de los padres:* Es determinada por el ingreso económico familiar.
- *Trabajo estable de los padres:* La estabilidad laboral de los padres permite solventar los gastos básicos del hogar.
- Causas Sociales: El hombre es un ser eminentemente social, por lo tanto, cada día se verá afectado por una serie de factores que van a obstaculizar su desarrollo, estos van a incidir en la deserción escolar. Entre estos factores tenemos:
  - *Situación de Violencia:* La violencia tiene raíces en la misma sociedad, sus motivaciones se fundamentan en el egoísmo radical del individuo. La violencia cierra la oportunidad de acceso a bienes y servicios de primera necesidad, entre estos, la educación.
  - *Situación Psicológica:* La deserción que involucra a uno de los elementos principales, como la familia, puede ocasionar desequilibrio psicológico con su comportamiento. Dentro de este aspecto se destacan los casos de riñas familiares, de niños abandonados; casos que conllevan trastornos psicológicos que afectan el rendimiento académico provocando al final la deserción escolar.
  - *Situación cultural:* Según UNICEF (1999, como se citó en García, 2011), son numerosos los niños y niñas de Nicaragua que no logran recibir motivación, para asistir a su centro escolar por parte de los

padres de familia (p.12).

En Colombia, el trabajo de grado sobre la *Política institucional para disminuir el ausentismo escolar en la institución educativa departamental José Joaquín Casas del municipio de Chía*, elaborado por estudiantes de la Universidad de la Sabana, define el fenómeno del absentismo como “el hecho físico o mental de no encontrarse en las aulas de clase” (Domínguez & Carreño, 2007, p. 36).

Ahora bien, la ruptura parcial, discontinua y definitiva con la educación inicial, según algunos estudiosos del tema, genera unos efectos que vale la pena considerar:

El Absentismo tiene unas consecuencias inmediatas, quizá no muy llamativas, y que se concretan en suspensos, repeticiones o abandono de la escuela; sin embargo, el absentismo preocupa más por sus consecuencias a medio y largo plazo y, de forma especial, por las consecuencias que, en el mundo de hoy, pueden derivarse de la *falta de adquisición de conocimientos fundamentales o de la falta de desarrollo de competencias básicas para poder llevar una vida personal, social y profesional adecuada* [énfasis agregado]. También preocupan las consecuencias de marginalidad, paro, incultura, posible delincuencia que pudieran derivarse, o, lo que es lo mismo, la posible conversión a medio y largo plazo del problema del absentismo en un problema social importante. (Uruñuela, 2005, p. 1).

Tal como lo reconoce el Plan Sectorial del Ministerio de Educación Nacional 2011-2014 (Ministerio de Educación Nacional, 2010), la primera infancia se identifica como una etapa fundamental en el desarrollo del ser humano. Los aprendizajes y experiencias que se adquieren en este periodo perduran toda la vida; las formas de relacionarse consigo mismo, con el otro y con el entorno permiten explorar y conocer el mundo, adquirir conocimientos, capacidades y habilidades que juegan un papel determinante en su desarrollo integral.

De acuerdo con Uruñuela (2005), el absentismo escolar debe abordarse desde un

enfoque preventivo en tanto es:

[...] únicamente la última etapa del problema, cuando ya la situación es final y se ha producido la ruptura definitiva con el sistema escolar; porque olvida el carácter procesual que tiene el fenómeno del absentismo que va poco a poco desarrollándose y concretándose en diversas manifestaciones; por último, porque hace casi imposible una respuesta adecuada a este problema, ya que, cuando llega a nosotros, está completamente desarrollado y apenas ha dejado margen para la actuación. (p. 2).

Por último, un estudio sobre la inasistencia escolar en el nivel inicial en Argentina considera que:

Un estudiante no aprenderá si no está en clase para escuchar y asimilar lo que dice el docente. En algunas clases el alumno aprende un paso o proceso y al otro día se le agregará otro paso. Si el alumno pierde el primer paso (por faltar a la clase) entonces estará perdido para comprender el segundo paso. Este hecho ocasiona en el alumno frustraciones y obviamente el aprendizaje será más difícil porque este perdió mucho tiempo de instrucción. (Cisneros, 2010, p. 1).

La investigación muestra que la inasistencia escolar es un problema que se extiende mucho más allá de la propia institución, afecta al estudiante, a la familia y a la comunidad. El efecto inmediato es la pérdida del ritmo en la adquisición del conocimiento; adicionalmente, se menciona el efecto de la marginación del absentista por sus compañeros. La consecuencia más significativa del problema es la interrupción definitiva de los estudios.

El estudio resalta que, en tales circunstancias, el Estado debe implementar políticas públicas tendientes a evitar el ausentismo y a retener a los alumnos, como también implementar acciones para lograr su reinserción. Sobre el particular, el gobierno argentino lanzó un programa para evitar el ausentismo y la deserción llamado "Programa de Prevención del Ausentismo Escolar". Se trata de

un programa online donde la dirección de la escuela carga las ausencias, los docentes van a buscar a sus casas a los que no están yendo y, si la visita no surte efecto, lo intenta una persona del área de acción social. El objetivo consiste en lograr que tanto los padres como los alumnos tomen conciencia de la importancia de concurrir a la escuela. Al final, la investigación concluye que:

El Estado tiene la obligación de garantizar la educación integral y permanente de todos los habitantes de la provincia, y por ello pretende, como última ratio, y luego de las diferentes políticas públicas que se adopten para evitar el ausentismo y lograr retener al alumnado, aplicar una sanción a aquellos padres o tutores que incumplan con su deber de hacerles cumplir a sus hijos o representados con la educación obligatoria. (Cisneros, 2010, p. 1).

Como se observa, son variados los estudios que definen el absentismo y establecen la relación causas y efectos. Esta investigación recoge el concepto de absentismo definido por la Federación de Municipios de Castilla (2007); esto es, el absentismo definido como la ausencia frecuente, sistemática y reiterada de niños y niñas en los espacios físicos en que se desarrolla la educación inicial.

Una vez revisado el concepto, causa y efecto del absentismo, se revisan otras teorías que sirven de base para analizar la problemática de la implementación de la política pública de primera infancia en Barranquilla. Al respecto, existen diferentes enfoques relacionados con la implementación de una política pública, que algunos estudios han categorizado por tipos de generaciones.

Una primera generación habla del modelo de implementación Top-Down, o de arriba hacia abajo, que aparece en 1973 con el trabajo de Pressman y Wildavsky titulado —Implementación—. Sobre el particular, Ordoñez (2013) considera que:

[...] este modelo de implementación se enfoca en ejecutar la política desde el

centro hacia la periferia, una vez tomada la decisión que busca dar la solución a problemas públicos, es responsabilidad únicamente de la administración local ponerla en marcha y nada tiene que ver el formulador desde el gobierno central. (p. 213).

El presente modelo concibe la implementación de la política pública como un proceso administrativo consecuencia de lo definido por los documentos oficiales desde la cumbre decisoria. Tal como lo indica Matland (1995, como se citó en Reis & Meneses, 2010) “[...] los teóricos que interpretan el modelo top-down conciben el diseño de las políticas como función de los actores centrales y colocan su atención en los factores que pueden ser manipulados por la cumbre decisoria [...]” (p. 11). Es un enfoque en el que “predomina *la brecha de implementación* entre el proceso de formulación de las políticas públicas y su ejecución, pues esta última etapa va a depender exclusivamente del administrador [énfasis agregado]” (Ordoñez, 2013, p. 212). En la discusión, Roth (2003) argumenta que:

[...] concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniforme las reglas y los objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto y una excelente coordinación e información entre las distintas unidades administrativas [...]. (p.110).

Es de anotar, que la política pública de primera infancia en Colombia se viene implementando con el modelo de arriba a abajo, entre otras razones, porque el marco normativo es formulado por el nivel central; por ejemplo, los trámites para la transición de la estrategia *De Cero a Siempre*, hacia ser una política de Estado, pasan por el Congreso. Los lineamientos y referentes técnicos de educación inicial como derecho impostergable de niños y niñas son formulados por el Ministerio de Educación Nacional; la asistencia técnica, el proceso de seguimiento, supervisión y acompañamiento le corresponde al ICBF. Para el caso de Estudio que trata esta investigación, la implementación le corresponde al Gobierno local del ente territorial de Barranquilla. Con el tiempo, este modelo centralizado y jerarquizado

de implementación de políticas públicas ha generado críticas por quienes plantean que:

La primera generación de investigación ha sido criticada por centrarse demasiado en los fallos de ejecución en la medida en que se ganó el apodo de «investigación miseria», por ser muy teórica e incapaz de producir teorías convincentes para ayudar a explicar o predecir el impacto de las políticas. Uno de los límites de este enfoque es la falta de control del gobierno central. (Nilsen, Stahl, Roback & Cairney, 2013, “A brief overview [...]”, párr. 2).

Las críticas del modelo conducen a que, en los años 80, aparezca una segunda generación con la interpretación del modelo de implementación Bottom-Up, o de abajo hacia arriba. Ellos consideran que:

[...] no solamente la observación de las decisiones en los más altos niveles de la jerarquía de la organización, sino también el papel de los que están más cerca del público objetivo y que hacen uso de la discrecionalidad a partir de algunas leyes o de diferentes interpretaciones de lo que fue determinado por los implementadores de la política. (Reis y Meneses, 2012, p. 12).

Contrario al modelo de arriba a abajo, este modelo no se caracteriza por decisiones que descienden desde el nivel central a la sociedad. En este se construye participativamente la política pública y, por consiguiente, se generan unas relaciones de consenso entre el formulador y el aplicador. El propósito de esta generación es interpretar los fenómenos sociales de forma proactiva; se mira más allá del probable éxito o fracaso y su análisis se centra en situaciones que explican el impacto del proceso de implementación. Este hecho condujo a abrir el debate entre:

[...] las llamadas de arriba abajo y las perspectivas de abajo hacia arriba. Los investigadores de abajo hacia arriba criticaron la perspectiva de arriba hacia abajo por ver la implementación como un proceso puramente administrativo y al no tener en cuenta el papel del personal de primera línea quienes ponen la política en

acción. (Nilsen et al., 2013, “A brief overview [...]”, párr. 3).

El enfoque centró su interés en los implementadores locales, lo que permitió reducir la distancia entre el formulador y el ejecutor de la política. Sin embargo, ambos modelos se ganaron sus críticas en la medida en que “tendían a exagerar la autonomía del personal de primera línea y carecían de una teoría explícita que explicara lo que influyó en el proceso y cómo se produjo el cambio” (Nilsen et al., 2013, “A brief overview [...]”, párr. 4).

En este contexto, a mediados de la década de 1980, aparece la tercera generación que tiende a mejorar la comprensión de implementación de políticas y “[...] trató de conciliar los modelos Top-Down y Bottom-Up” (Nilsen et al., 2013, “A brief overview [...]”, párr. 6).

Aparece la comunicación con una propuesta metodológica para el análisis de la implementación de políticas de gestión de personal en el Sector Público, tal como lo describen Reis y Meneses (2012): “[...] la propuesta presentada en este trabajo es el análisis de la implementación de la gestión estratégica de personas en el servicio público teniendo en cuenta el uso de las perspectivas top-down y Bottom-up de forma combinada” (p. 13).

En este contexto en la implementación va a ser necesario que los ejecutores e innovadores sean flexibles al cambio, ante una situación en la que estarán en continuo aprendizaje a lo largo del proceso, aspectos que contribuyen a una implementación exitosa de una decisión. (Ordoñez, 2013, p. 215).

Esto quiere decir, que la implementación de la política pública de primera infancia está influenciada por unas relaciones complejas que obedecen a la multiplicidad de actores que participan en el proceso. Bajo esta perspectiva, el recurso humano

y los canales de comunicación adquieren un carácter fundamental. Por ello, algunos estudios han propuesto metodologías para el análisis de la implementación de políticas de gestión de recursos humanos en el sector público, a través de la Gestión Estratégica de Personas, desarrollada mediante el modelo “Gestión por competencia”, tal como lo indican Reis y Meneses (2012):

Tanto el modelo estratégico como la gestión por competencias han ejercido una enorme influencia en el sector público internacional. En el caso de este sector, el modelo de gestión por competencias permite idealmente transformar las burocracias en unidades eficientes y flexibles. El enfoque de competencia centra la atención en el individuo y hace hincapié en la importancia de los recursos humanos para el logro de los objetivos de la organización; es necesario, por tanto, una herramienta para cambiar la cultura burocrática en las organizaciones públicas. (p. 4).

En este orden de ideas, las relaciones complejas y conflictivas entre el poder central y el territorio son descritas por Jolly<sup>7</sup> (2010), de la siguiente forma:

Regir el territorio y gobernar los territorios es recurrir al mismo tiempo a las dos maneras de gobernar conocidas respectivamente como el gobierno del territorio y la gobernancia de los territorios [...], el proceso colombiano de descentralización es un híbrido entre lo que podría llamarse el modelo económico de descentralización (que hace énfasis en la eficiencia en la prestación de los bienes públicos) y el modelo político de descentralización (que resalta la importancia de la democracia participativa), en una descentralización delegada. (p. 31).

Por ejemplo, la Ley 715 de 2001 (Congreso de la República de Colombia, 2001), en los artículos 5<sup>o</sup> y 7<sup>o</sup>, señala las competencias nacionales y territoriales, respectivamente, en materia de educación; sin embargo, dicha descentralización puede considerarse como condicionada en la medida en que queda supeditada a

---

<sup>7</sup> Se aclara que Jean-François Jolly no pertenece a la tercera generación. Sus planteamientos se ajustan al propósito de mostrar las relaciones complejas que se presentan en la implementación de la política en la ciudad de Barranquilla.

una perspectiva fiscalista, en la que prevalece el criterio de eficiencia administrativa y fiscal sobre el criterio de eficiencia y responsabilidad, situación que es considerada por Jolly (2010) en los siguientes términos:

La política pública de educación parece ser un verdadero símbolo de la sectorialidad y, como en muchos países, en Colombia se habla de educación nacional. Esta ha sido también objeto, a lo largo del último siglo, de una larga secuencia de combinaciones, sutiles y dosificadas entre centralización y descentralización, sectorialidad y territorialidad, entre dirección de la educación (gestión de maestros, construcciones escolares y pedagogía) centralizada total o parcialmente por el Ministerio de Educación, y educación dejada total o parcialmente a cargo de los departamentos y/o de los municipios. (p. 36).

Las relaciones complejas y conflictivas entre el poder central y el territorio podría reflejarse sobre la implementación de la política pública de primera infancia en Barranquilla respecto a los niveles de absentismo registrado en la educación inicial. Por ejemplo, en visita de campo de la Contraloría General de la República (2012), en el operador Corporación Cepeda Zamudio, se encontraron niveles de absentismo de niños y niñas del 54 %. La presente investigación incluyó en la muestra a dicho operador; sin embargo, al momento del desarrollo de la entrevista, aun mediando un consentimiento informado por la Pontificia Universidad Javeriana, se negó a atenderla.

Se pudo establecer, a través del ICBF regional Atlántico, que el contrato con el operador (gobierno indirecto) a la fecha sigue vigente y los niveles de absentismo en el CDI aún se mantienen en los mismos niveles del 2012. Se dan así unas relaciones de poder directas entre el operador de uno de los CDI del ente territorial con el nivel central, configurándose, en la territorialización de la acción pública, lo que Jolly (2010) llama relaciones complejas y conflictivas entre políticas públicas y territorio, esto es, “relaciones entre poder y territorio” (p. 12).

## 2. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN EN EL MARCO INSTITUCIONAL

Tal como se reseñó en el marco introductorio de esta investigación, la Constitución Política de Colombia protege unos derechos fundamentales, y considera que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás, entre ellos, el derecho a la educación.

Consecuente con lo anterior, la Ley general de educación, Ley 115 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), establece, en su artículo 1º, que “la educación es un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes” (art. 1). Señala la norma que la educación formal está conformada por los niveles preescolar, educación básica y media. Los artículos 15 y 17 de la mencionada ley definen a la educación preescolar como aquella que:

[...] corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas [...]. Este nivel comprende como mínimo un (1) grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños menores de seis (6) años de edad. (Congreso de la República de Colombia, 1994, art. 15- art. 17).

Posteriormente, con la reglamentación parcial de la norma citada en los aspectos pedagógicos, se organiza la educación preescolar y se señala que esta “se ofrece a los niños antes de iniciar la educación básica y está compuesta por tres grados, de los cuales los dos primeros grados constituyen una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero es el grado obligatorio” (Ministerio de Educación Nacional, 1994, art. 6).

Ahora bien, el derecho a la educación se materializa en la concurrencia del Estado, la familia y la sociedad civil: “Corresponde al Estado, a la sociedad y a la familia velar por la calidad de la educación y promover el acceso al servicio público educativo, y es responsabilidad de la Nación y de las entidades territoriales, garantizar su cubrimiento” (Ministerio de Educación Nacional, 1994, art. 4).

Para el presente caso de estudio, el ente territorial de Barranquilla suscribió, en el año 2012, el convenio interadministrativo No. 3359 con el ICBF (2012), regional Atlántico, cuyo objeto consiste en realizar:

[...] acciones conjuntas para brindar atención integral a por lo menos 15.000 niños, niñas/ menores de 5 años o hasta ingreso al sistema escolar y mujeres gestantes y lactantes, en las modalidades institucional y Familiar, de acuerdo con la Estrategia Nacional para la Atención a la Primera infancia de Cero a Siempre [...]. (p.5).

La norma involucra a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y primer responsable de la educación de los hijos; por ello, le corresponde a la familia matricularlos e informarse sobre el rendimiento académico de sus hijos, educarlos y proporcionarles, en el hogar, el ambiente adecuado para su desarrollo integral (Ministerio de Educación Nacional, 1994, art. 7).

La sociedad civil también es responsable de la aplicación de la educación inicial, de colaborar en su vigilancia y en el cumplimiento de su función social. Es responsable de fomentar, proteger y defender la educación como patrimonio social y cultural de toda la Nación; exigir a las autoridades el cumplimiento de sus responsabilidades con la educación; verificar la buena marcha de la educación — especialmente con las autoridades e instituciones responsables de su prestación— y hacer efectivo el principio constitucional según el cual los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás (Ministerio de Educación

Nacional, 1994, art. 8).

Una mención especial tiene que ver con el derecho a la educación de la primera infancia. Esta garantía fue refrendada por el artículo 38 del Código de la Infancia y la Adolescencia, al considerar que “serán obligaciones de la familia, la sociedad y el Estado en sus niveles nacional, departamental, distrital y municipal el conjunto de disposiciones que contempla el presente código” (Congreso de la República de Colombia, 2006, art. 38).

Se entiende entonces, que al organizar institucionalmente la educación preescolar en tres grados, los dos primeros corresponden a una etapa previa a la escolarización obligatoria, lo que indica que estos grados harían parte de la educación inicial de la primera infancia.

En este contexto, aparece como marco institucional la Ley 12 de 1991 (Congreso de la República, 1991), que aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989. La ley considera que los Estados partes firmantes de dicha convención:

[...] reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar. (art. 28).

En la misma línea, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Congreso de la República de Colombia, 2006), en sus artículos 28 y 29, se refiere al derecho a la educación y define el concepto del derecho al desarrollo integral de la primera infancia señalando respectivamente que:

Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirán en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación [...]. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la *educación inicial* [...] [énfasis agregado]. (art. 28-29).

Se observa, que son componentes del desarrollo integral en la primera infancia, el derecho a la salud, a la nutrición y a la educación inicial, definidos como derechos impostergables y garantizados como parte del desarrollo integral en la primera infancia. Por lo tanto, el elemento estructurante de educación inicial se convierte en un componente clave en el desarrollo integral de niños y niñas.

En esta perspectiva, el Documento Conpes 109 (DNP, 2007), *Política Pública Nacional de Primera Infancia – “Colombia por la Primera Infancia”*, considera que:

[...] la atención a la primera infancia en instituciones educativas en el país, ha correspondido principalmente hasta el momento a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para ingresar en el sistema educativo formal [...]. (p. 19).

Para efectos de la presente investigación, es importante mostrar la delimitación conceptual de la educación inicial respecto a la educación preescolar, un asunto que va más allá de lo semántico:

La educación inicial pone en el centro de su hacer a las niñas y los niños, reconociendo las particularidades que singularizan su desarrollo infantil, por lo que

las actuaciones de quienes están en interacción con ellas y ellos procuran contribuir a la construcción de su identidad, acompañándolos en su proceso de inserción y construcción del mundo propio y social (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p.42).

Señala el documento que el objetivo de la educación inicial no es enseñar contenidos temáticos de la manera en que se hace en la básica primaria, o tratar al niño como alumno en situación escolar, sino desplegar diferentes oportunidades para potenciar su desarrollo de acuerdo con sus características, aprender desde las preguntas e intereses que surgen en su vida cotidiana y valorar sus saberes, así como sus formas de ser y estar en el mundo, entre otros, a propósito de ser niño y niña: jugar, explorar, inventar, imaginar y crear.

En otras palabras, la diferencia de la educación inicial con la educación preescolar consiste en que esta última hace parte del sistema educativo como el nivel preparatorio para la educación básica primaria, “las prácticas pedagógicas que allí se realizan se concentran en el aprestamiento o el desarrollo de habilidades y conocimientos básicos que permiten a niñas y niños prepararse, acomodarse y ajustarse a los requerimientos de la educación formal” (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p.46). Por lo tanto:

[...] la educación inicial, más que definirse en función de ser preparatoria para este grado, tiene sentido en sí misma. Esta se aleja del trabajo con conocimientos disciplinares y áreas escolares, pues el desarrollo infantil es el centro de la acción educativa. Así, la educación inicial abarca una idea más amplia que la propia enseñanza tal y como está referida comúnmente en el contexto escolar, donde tiende a hacerse énfasis en los aspectos cognitivos. (p.47).

Pero, el marco institucional frente al derecho a la educación inicial, como servicio educativo obligatorio, lo cierra el artículo 52 del actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos Por un Nuevo País”, al considerar que:

La educación inicial es un derecho impostergable de los niños y las niñas menores de cinco (5) años de edad, que hace parte del Servicio Educativo Nacional definido en el artículo 2 de la Ley 115 de 1994.

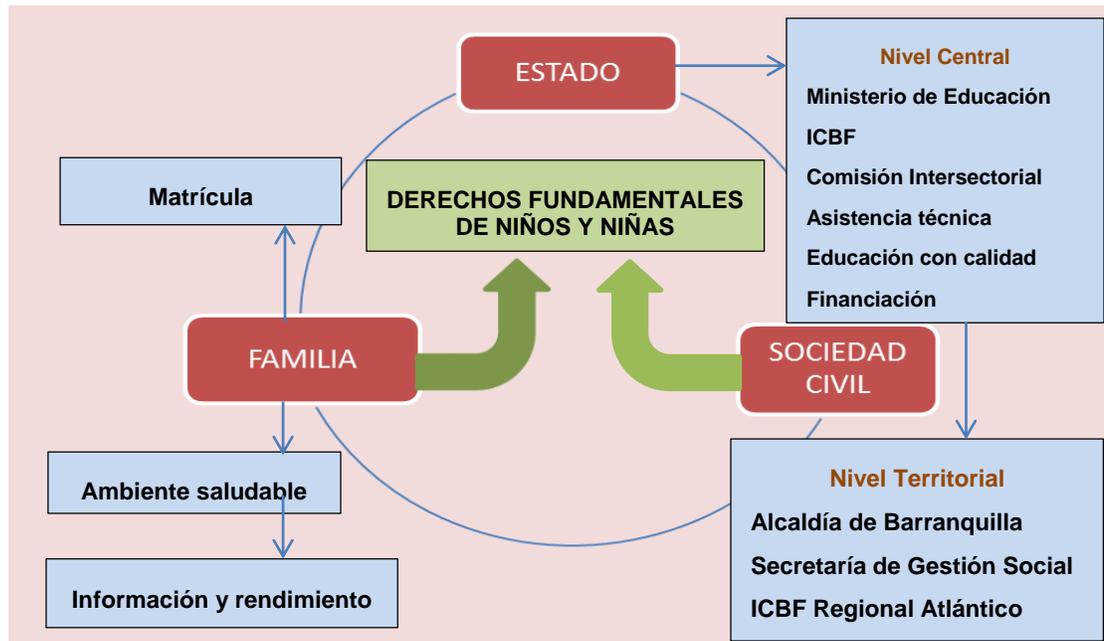
El Gobierno Nacional reglamentará su implementación como servicio educativo obligatorio en el marco de la Atención Integral. Dicha implementación incluirá, como mínimo, los siguientes aspectos:

- 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. (DNP, 2015, art. 52).

Del mismo modo, se encuentra en debate, en la Cámara de Representantes, el Proyecto Ley 002 de 2014 “Por la cual se establece la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre” (Congreso de la República de Colombia, 2014, p. 1).

Lo anterior muestra que existe un marco institucional e iniciativas referentes no solamente al derecho de la educación formal, sino que también existe un marco jurídico circunscrito a la educación inicial como etapa previa a la escolarización, y que, en ambos casos, la concurrencia de la triada Estado, familia y sociedad es determinante en cuanto a sus roles correspondientes. Ver Figura 2.

Figura 2. Derechos fundamentales de niños y niñas



Fuente Investigador.

La figura muestra al Estado conformado por un nivel central y territorial. El primero —en cabeza del MEN, el ICBF y la Comisión Intersectorial de Primera Infancia— formula la política y brinda al nivel territorial asistencia técnica, lineamientos para una educación con calidad y financia y cofinancia la educación inicial. A su vez, el nivel territorial ejecuta la política, para lo cual está al mando la Secretaría de Gestión Social y el ICBF regional Atlántico. A la familia le corresponde conseguir el cupo al niño o la niña, verificar que estos asistan al CDI, vigilar que tengan un ambiente saludable, y recibir información sobre su rendimiento. Por último, la Sociedad Civil se encarga de vigilar que se cumplan los derechos fundamentales del niño y la niña, tareas que comparte con la familia.

### 3. LA ACCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO FRENTE A LA EDUCACIÓN INICIAL EN LA PRIMERA INFANCIA

El panorama sobre la situación de niños y niñas menores de seis (6) años en Colombia se convierte en un indicador clave para que este Estado planee y accione sus prioridades, de manera que ello le conduzca a mejorar sus condiciones de vida. Un reto importante para el Gobierno de turno es generar información fidedigna y confiable, que contribuya no solamente a establecer con claridad quiénes son y cómo viven las niñas y niños en sus entornos, sino también a tomar acciones efectivas que conduzcan a garantizar sus derechos.

De acuerdo con datos demográficos correspondientes a la proyección poblacional del DANE, para el año 2013 —cuya base es el censo general de población de 2005—, “[...] en Colombia hay un total de 5.132.760 niños menores de 6 años (0 a 5 años 11 meses), de los cuales el 54 % pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén” (Ministerio de Educación Nacional, 2010, p. 7). En el cuadro No. 4, se observa la distribución de la población por edad y nivel socioeconómico.

Cuadro 4. Niñas y niños menores de 6 años de edad en Colombia

| <b>Concepto</b>                  | <b>0</b>   | <b>1</b>   | <b>2</b>   | <b>3</b>   | <b>4</b>   | <b>5</b>   | <b>Total 0 a 5 años 11 meses</b> |
|----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------------------|
| Total población*                 | 859.612    | 856.751    | 854.975    | 854.295    | 854.730    | 852.397    | 5.132.760                        |
| Población pobre. SISBEN 1, 2 y 3 | 264.867    | 327.534    | 473.731    | 514.686    | 563.446    | 631.370    | 2.775.634                        |
| <b>Proporción</b>                | <b>31%</b> | <b>38%</b> | <b>55%</b> | <b>60%</b> | <b>66%</b> | <b>74%</b> | <b>54%</b>                       |

Fuente Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Plan sectorial 2011-2014 Educación de calidad*.

\*Proyección para el año 2013 según Censo de Población 2005 DANE. Elaboró: Investigador.

La Alta Consejería de la Presidencia de la República para Programas Especiales en el documento *Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión* (Presidencia de la República, 2013), elaborado en el marco de la estrategia De Cero a Siempre, establece que:

Quizás lo más dramático, que indefectiblemente debe llamar la atención es el proporcionado por la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, en 2010, según el cual el 54 % de las niñas y niños en primera infancia vive en condiciones de pobreza. Entre ellos 23.36 % alcanza condiciones de pobreza extrema. (p. 40).

Según esta Alta Consejería, 648.388 niños y niñas viven en condiciones de pobreza extrema. La Constitución Nacional de 1991, en el ámbito de Estado Social de Derecho, establece la necesidad de focalizar o dirigir el gasto social a la población más pobre y vulnerable en cabeza del Gobierno Nacional y de los gobiernos departamentales y municipales.

La población de los 2.775.634 niñas y niños que clasifican en los niveles I, II, y III del Sisbén son potenciales sujetos de atención por el Estado, particularmente en lo que atañe a la educación inicial como derecho impostergable. La revista *Ciencias Humanas* de la Universidad Nacional de Colombia en su publicación No. 30 (1998) señala que:

Existe, en los últimos años, la tendencia generalizada a otorgar importancia a la *Educación Infantil*, como portadora de los valores esenciales para formar seres humanos más comprometidos con las transformaciones que exige la sociedad en su conjunto [...].

«La Educación Infantil prepara mejor a los niños para la escuela y para la vida; en tal sentido se ha encontrado que los niños que participan en programas de educación inicial demuestran una mejor preparación física y mental para la escuela; ello se refleja en menor ausentismo, menos deserción y repetición, más rendimiento y mejores calificaciones» (Gómez Buendía, 1998). (Vargas & Osorio, 1998, “La

importancia de la Educación [...]”, párr. 1- párr.5).

La situación descrita es compartida, en el mismo sentido, por Mialaret (1979), quien considera que:

Si queremos que la educación de la Primera Infancia llegue a ser un instrumento de lucha contra la injusticia social y prepare a los niños para llegar a vivir en paz, es imperativo que luchemos por una generalización de la educación de la Primera Infancia. La educación debe estar al servicio de una auténtica democratización en la que todos los individuos tengan las mismas posibilidades de desarrollarse y las mismas oportunidades de triunfar en la vida. (p.16).

Sobre ello, el Ministerio de Educación Nacional viene trabajando en el desarrollo de la línea técnica de la educación inicial, de tal forma, señala que:

Desde el año 2009, mediante la formulación de la Política Educativa para la Primera Infancia, abrió un camino para visibilizar y trazar acciones que buscan garantizar el derecho que tienen todas las niñas y los niños menores de seis años a una oferta que permita el acceso a una educación inicial de calidad. (Ministerio de Educación Nacional, 2014, p. 9).

Así mismo, el documento indica que: “Durante los últimos años, Colombia ha venido afianzando procesos para hacer que la primera infancia ocupe un lugar relevante en la agenda pública” (2014, p. 11). Esto implica, según el Ministerio, que la educación de niñas y niños menores de seis años ha sufrido transformaciones, ha pasado de ser una educación eminentemente asistencialista, a ser una educación con énfasis en lo pedagógico; se pasó “de asistir a educar”. Esto significa que se ha avanzado en una dirección que entienda al niño y a la niña desde una perspectiva de sujetos de derechos.

Se comprenden que está en un proceso de construcción la educación inicial es un

concepto que se ha ido construyendo en la agenda pública del Estado, el término es descrito por Molina y Torres (2013) de la siguiente manera:

[...] nos referimos al proceso a través del cual los problemas llegan a captar la atención del gobierno como asuntos posibles de ser abordados por las políticas públicas. La agenda de políticas públicas, de acuerdo con Kingdon (1995) es una lista de problemas o temas a las que las autoridades y personas fuera del gobierno pero vinculadas a este prestan atención seria en un momento determinado. Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas. (p. 20).

La investigación sobre la formación de la agenda a partir de la política de primera infancia señala: “Esto significa que cuando se reconoce en la esfera pública una situación como problemática, se hacen análisis sobre su urgencia, su pertinencia y la afectación de diversos grupos poblacionales” (Leiva, 2011, p. 17).

El Ministerio de Educación Nacional, de manera progresiva, ha venido posicionando la educación de la primera infancia como interés público y, por consiguiente, de la implementación de la estrategia nacional de Atención Integral a la Primera Infancia, *De Cero a Siempre*. Esta se ha puesto de presente con el eslogan “1, 2, 3, por la educación inicial, me la juego esta vez”, al punto de incluirla en el nuevo PND 2014-2018, “Todos Por un Nuevo País”, como un servicio obligatorio y, lo más importante, elevando la discusión en el escenario legislativo, a fin de convertir a la Estrategia *De Cero a Siempre* en una política de Estado.

En síntesis, la construcción del concepto de educación inicial y su posicionamiento en la agenda pública del Estado ha participado de un proceso de ascenso, determinado por dos componentes fundamentales: un contexto internacional — encabezado e influenciado por las Naciones Unidas con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que condujo a que los Estados Partes

suscribieran el compromiso de respetar y aplicar los derechos consagrados en dicha convención— y, en segundo lugar, el respaldo de un marco político y normativo en el ámbito nacional.

El accionar del Estado frente a la educación inicial pasa por la construcción de ambientes físicos indispensables para el servicio de la educación inicial, por unos actores que interactúan en el proceso de la implementación de la política y organismos independientes que ejercen un control sobre las intervenciones del Gobierno, tal como se describe a continuación:

### 3.1 INFRAESTRUCTURA; UN ESPACIO FÍSICO PARA EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Para la atención de la educación inicial, aparecen espacios físicos que se materializan a través de dos modalidades: I) institucional y II) familiar. Ambas modalidades están orientadas a garantizar el derecho de los niños y las niñas a una atención integral y una educación inicial de calidad, desde la gestación hasta su ingreso al sistema formal educativo, con el grado de transición.

La modalidad familiar busca promover el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia a través de procesos de formación y acompañamiento a familias y cuidadores, para el fortalecimiento de sus habilidades de cuidado y de crianza. Según el *Manual Operativo, Modalidades de Educación Inicial en el marco de una atención integral para la primera infancia* (ICBF, 2013), esta modalidad “está dirigida a las mujeres gestantes y madres en lactancia y se desarrolla en espacios aportados por la comunidad y en las casas donde habitan los niños y niñas” (p. 87).

La presente investigación, como se ha señalado, se enfoca en el estudio de la modalidad institucional, de la cual hacen parte los CDI, centros que se crearon en el marco de la estrategia *De Cero a Siempre* y consisten en:

[...] instituciones dirigidas a atender y promover un desarrollo integral a través de la educación inicial, con la participación de profesionales idóneos en temas relacionados con los diferentes componentes de la atención integral, responsables de gestionar las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y niñas en primera infancia, así como de generar oportunidades de expresión y comunicación con pares y adultos y diversidad de experiencias que permiten a los niños y las niñas construir y comprender el mundo (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012b, p. 5).

Esta modalidad se lleva a cabo en espacios físicos e infraestructuras adecuadas y pertinentes para la atención integral de los niños y niñas en primera infancia del país. Tales lugares deben contar con todas las condiciones de seguridad, salubridad y dotación, deben ser acogedores y amigables y deben facilitar el acceso de los niños, las niñas y sus familias y/o cuidadores.

De acuerdo con el mismo documento *Desarrollo integral en la primera infancia, modalidades de educación inicial*, de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012b), la atención que se presta en los CDI se desarrolla con “[...] un equipo interdisciplinario compuesto por un coordinador, maestros y maestras, auxiliares pedagógicos, psicólogo o trabajador social, nutricionista o enfermera y personal del área administrativa; de acuerdo con las condiciones de calidad requeridas en los estándares para el talento humano” (p. 7).

Del mismo modo, según la *Guía operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia* (Ministerio de Educación Nacional, 2009),

las maestras y maestros planean y desarrollan experiencias significativas a nivel pedagógico; el coordinador vela por la organización y funcionamiento del Centro; los profesionales en psicología, nutrición y enfermería participan y garantizan la calidad en las acciones de cuidado y potenciamiento del desarrollo, y en el trabajo con la familia; finalmente, el personal de servicios garantiza condiciones óptimas para una adecuada alimentación y limpieza al interior del Centro.

### 3.2 ACTORES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA

Los actores de la política pública, en el contexto de la atención a la educación inicial, juegan un papel central; entre ellos, están los entes territoriales. Para profundizar sobre el papel de estos últimos, es importante mirar el rol que desempeñan los del nivel central:

Con el Decreto 4875 de 2011 (Presidente de la República de Colombia, 2011), nace la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, que tiene por objeto “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados” (cap. I, art. 2).

Según el documento *Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión* (Presidencia de la República (2013), las entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Primera Infancia tienen a su cargo una serie de responsabilidades de acuerdo a sus competencias, así:

3.2.1 Nivel Nacional. En el escenario nacional, los responsables directos de la política de primera infancia son:

- *Ministerio de Salud.* Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materna infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia de la salud pública.
- *Ministerio de Educación Nacional.* Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia, en el marco de la atención integral. También estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.
- *Ministerio de Cultura.* Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la estrategia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país.
- *Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.* De acuerdo con su naturaleza dentro de la estrategia, apoya sus procesos de territorialización, propende a la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.
- *ICBF.* Como entidad encargada de generar una línea técnica de atención y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación

inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios.

- *Departamento Nacional de Planeación.* Acompaña técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la Estrategia en sus componentes financiero, territorial y de política pública.
- *Presidencia de la República.* Preside la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, hace la secretaría técnica y coordina el diseño, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de las acciones contempladas en el plan de acción de la política de primera infancia.

En este orden de ideas, el País ha venido avanzando en su responsabilidad de asegurar que las niñas y niños puedan desarrollarse integralmente durante la primera infancia. Colombia cuenta con la existencia de una normatividad de orden internacional y nacional, que reconoce a los niños como sujetos de derechos. Ejemplo de ello es la formulación del documento Conpes 109 de 2007, de acuerdo con lo establecido por el Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, normas que, últimamente, se vienen materializando a través de la puesta en marcha del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”, y 2014-2018, “Todos por un Nuevo País”.

3.2.2 Nivel Territorial. En cuanto al nivel territorial, el Código de la Infancia y la Adolescencia (Congreso de la República de Colombia, 2006) señaló a los responsables de la política pública de primera infancia en los siguientes términos:

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas

de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas [...]. El gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro (4) meses de su mandato, realizarán el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar las estrategias a corto, mediano y largo plazo que se implementarán para ello. (Art. 204).

El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del ICBF, diseñan los lineamientos técnicos mínimos que deben contener los planes de desarrollo territoriales. En el escenario de las entidades gubernamentales, departamentales y municipales, la responsabilidad ejecutiva recae en las administraciones departamental y municipal, en especial, las secretarías de salud, educación y planeación, así como en las oficinas regionales de bienestar familiar. De tal modo que:

[...] los planes de desarrollo nacional, departamental, distrital y municipal, así como los planes de vida de los pueblos indígenas, deben hacer explícitas las estrategias y los programas en relación con la atención integral a la primera infancia, respaldados por recursos económicos que den viabilidad a lo propuesto. (Presidencia de la República, 2013, p. 200).

Ahora bien, la implementación de la política pública de primera infancia toma fuerza con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, aprobado mediante Ley 1151. Esta Ley señala que:

En cuanto a la atención a la niñez, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos y estrategias que avancen progresivamente en el mejoramiento de la prestación de los servicios de atención y cuidado de la niñez, con la participación de las entidades territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Igualmente, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar e implementarán las estrategias necesarias con el fin de cualificar la prestación del servicio de los niños y niñas en la primera infancia. Así mismo, en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, y los Ministerios se implementarán la

estrategia 'Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia'. El Plan de Inversiones incluirá los recursos previstos por la Ley 89 de 1988 con destino a los Hogares Comunitarios de Bienestar. (Congreso de la República de Colombia, 2007, p. 13).

En este marco, nació la estrategia de acceso a la educación inicial como componente de la atención integral a la primera infancia. El Programa de Atención Integral para la Primera Infancia —PAIPI— fue el motor de articulación de las acciones de las entidades mencionadas. En este sentido, el Plan Estratégico 2011-2014, del Ministerio de Educación Nacional (2010), establece:

El PAIPI atiende a los niños menores de cinco años en condición de vulnerabilidad, de los niveles 1 y 2 del Sisbén, a través de tres modalidades (entorno familiar, entorno institucional y entorno comunitario) con metodologías flexibles que responden tanto a las necesidades diferenciales de la población (zona rural y urbana), como a las características demográficas, sociales y culturales. (p.6).

En esta perspectiva, se definieron las metas del PAIPI así:

Este programa se propuso atender 400.000 niñas y niños entre 2006 y 2010, en tres entornos: el institucional en las zonas urbanas para la población de seis meses a cinco años de edad; el comunitario dirigido a las niñas y niños atendidos en los hogares de bienestar familiar complementando la atención con un componente educativo, y el familiar, para niñas y niños menores de dos años y familias gestantes y lactantes de las zonas rurales (Presidencia de la República, 2013, p. 87).

La implementación de la política pública de primera infancia continuó en el segundo mandato del Presidente Santos, tal como se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", y se convirtió en una acción prioritaria de la política social del Gobierno nacional:

Las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas

durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, dado que generan impactos duraderos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas; mejor rendimiento académico, menor deserción escolar y menores índices de repitencia, aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros. Por ende se constituye como la inversión social con mayor tasa de retorno [...]. (DNP, 2011, p.327).

Consecuente con lo anterior, el Plan Sectorial del Ministerio de Educación Nacional 2011-2014 también señala que: “Por ello, el país desde el año 2006 viene trabajando en la construcción de políticas públicas que contribuyen a garantizar el cuidado, la atención, la nutrición y la educación inicial de los niños y niñas menores de seis años” (Ministerio de Educación Nacional, 2010, p. 6).

Dada la importancia del desarrollo de los niños y las niñas durante los primeros seis años de vida, el Gobierno nacional ajustó el PAIPI por medio de una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI), “dicha estrategia se denominará De Cero a Siempre, y estará liderada por la Presidencia de la República” (DNP, 2011, p. 327). La Alta Consejería de la Presidencia de la República para Programas Especiales ratifica dicho compromiso al señalar “Que la atención integral a la primera infancia sea una responsabilidad ejercida de forma permanente y sostenible por el Estado...” (DNP, 2011, p.19).

Los ajustes hechos al PAIPI se dan “tras la búsqueda de la consolidación de una política pública” (Presidencia de la República, 2013, p. 20), en la que los Ministerios de Hacienda, Educación, Protección Social y del ICBF contrataron un estudio que enteró al país de la situación de la atención a la primera infancia. Dicho estudio formuló un conjunto de propuestas y recomendaciones de adecuación institucional, regulatoria, normativa y financiera, con el fin de avanzar hacia la cobertura universal de atención a población vulnerable en primera

infancia. Una de sus recomendaciones fue:

[...] la conformación de una instancia articuladora y coordinadora de la atención integral, se conformó un comité técnico con el fin de acordar y consolidar la propuesta y el plan de acción de los siguientes años. Sus resultados se vieron reflejados e incluidos como prioridad en el 'Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos' en el cual el Gobierno se comprometió con el diseño y puesta en marcha de una estrategia que involucrara la acción decidida de los sectores del Gobierno, planeación, salud, educación, cultura y bienestar (Presidencia de la República, 2013, p. 20).

Es decir, la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia cubrirá aspectos básicos que los niños y niñas requieren para su normal y adecuado desarrollo, como la educación inicial, nutrición, protección, salud y cuidado, lo cual “es necesario generar espacios institucionales para la coordinación de acciones encaminadas a establecer e implementar un modelo para la estrategia de Atención Integral de la Primera Infancia que incluya la participación de diferentes entidades, instituciones y sectores del país” (Presidente de la República de Colombia, 2011, “Considerando”, párr. 5).

Lo señalado significa que se dio un proceso de tránsito entre el Programa de Atención Integral de Primera Infancia —PAIPI—, que venía siendo desarrollado por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, a la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia —AIPI—, *De Cero a Siempre*, asumida en un escenario intersectorial. Tal como lo reseñan Simarra y Madariaga (2011):

Actualmente, el país tiene en marcha una nueva política de atención integral a la primera infancia, inserta en el Plan de Desarrollo 2010-2014. Esta ha sido denominada 'De cero a siempre' y se le definió como un «conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el mejoramiento infantil temprano a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde una perspectiva de derechos, articula y promueve los planes, programas y acciones que adelanta el país a favor de la atención integral a la primera infancia» (p. 245).

### 3.3 LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO ÓRGANO DE CONTROL FISCAL EN LA EJECUCIÓN DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Según el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República (CGR), la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Una de las atribuciones del ente de control fiscal tiene que ver con promover, ante las autoridades competentes, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio a los intereses patrimoniales del Estado.

Por lo anterior, en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia, la Contraloría General de República, en su misión constitucional de control fiscal, encontró que la educación inicial se vio fuertemente afectada por el absentismo de los niños y las niñas inscritos en los CDI, resultados que hacen parte del sustento de la presente investigación.

Se observa, que en materia de derechos de niños y niñas sobre educación inicial, esta está claramente amparada por la institucionalidad del país. Los ambientes físicos y los actores que participan en el proceso son fundamentales para el análisis de las posibles fallas presentadas en la implementación de la política pública de primera infancia, tema que será abordado en el próximo capítulo.

#### 4. DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA

Una vez revisada la acción del Estado frente a la educación inicial de primera infancia, la investigación se refiere a la fase de implementación como asunto problemático a tratar. Para ello, se señala que las políticas públicas cumplen unos ciclos que se dividen en varias fases: “a) origen, b) diseño o formulación, c) implementación, d) evaluación, e) análisis y f) reformulación de las políticas” (Salazar, 2005, p. 44).

Este capítulo hace énfasis en las fallas que se presentan en la implementación de la política pública de primera infancia, como ciclo que ayuda a comprender el ejercicio del gobierno y el poder en la práctica. Se observa que en las acciones emprendidas por el Estado intervienen diferentes grupos, es decir, en la intersectorialidad de la estrategia *De Cero a Siempre* recae la responsabilidad del éxito o fracaso de las intervenciones de la política pública de primera infancia, sobre lo cual se dan a conocer varias definiciones de implementación. Revuelta (2007) cita varios autores que tratan el tema (p. 139)<sup>8</sup>.

Se ha considerado, en la presente investigación, que las políticas públicas son

---

<sup>8</sup> Van Meter & Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos.

Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica.

Para Pressman & Wildavsky (1976: XV), la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas.

Bardach (1978: 57-58) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

cualquier acción del Gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

Una de las líneas estratégicas de la política pública de primera infancia orientada por las acciones del Estado se relaciona con la promoción del desarrollo integral de niños y niñas.

La implementación de la política de educación inicial, ya diseñada y en operación por el Ministerio de Educación, se constituyó en un elemento clave de esta estrategia que también busca garantizar el acceso de niños entre 5 y 6 años al grado de transición contemplado en el sistema educativo nacional. (Simarra, 2010, p. 411).

Existen estudios que se han preocupado por investigar la implementación de políticas públicas: “Algunos elementos claves de esta sabiduría convencional fueron creados por Pressman y Wildavsky (1973), los presuntos padres fundadores de este tipo de investigación” (como se citó en Harald, 2005, p. 2). Por su parte, sobre la teoría de la aplicación de la política pública, Carl (2013) señala que:

[...] la implementación puede ser caracterizada como un proceso deliberadamente iniciado, en el que los agentes tienen la intención de poner en funcionamiento las prácticas nuevas o modificadas que están institucionalmente sancionadas, y son realizadas por sí mismos y otros agentes. Estos actúan para modificar un sistema social [...] los agentes que son los individuos y grupos que se enfrentan entre sí [...]. (p. 5).

La política pública de primera infancia, en su implementación, convoca el concurso de varias instituciones con distintos niveles de responsabilidad, relacionados con la atención ofrecida a dicha población. En este contexto, tal como se mencionó en el capítulo anterior, los entes territoriales juegan un papel protagónico en el desarrollo de la política en mención, ya que buscan:

[...] que cada mandatario local responsable genere su propia metodología, su propio diagnóstico y su propia dinámica [...] los derechos de la niñez deben ser observados en cada región del país e incluidos en cada uno de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales, así como en las políticas públicas (las sociales básicas y las de infancia y adolescencia) que se estructuren en todo el territorio nacional. (Congreso de la República de Colombia, 2006, art. 201).

La discusión sobre si los entes territoriales han logrado conseguir resultados satisfactorios en materia de implementación de política pública de primera infancia, en lo que concierne a la presente investigación, se abordará con el análisis efectuado a través de las pruebas de campo realizadas en este caso en la ciudad de Barranquilla.

El Código de la Infancia y la Adolescencia establece las responsabilidades de las diferentes agencias durante la aplicación de la política pública de primera infancia y obliga a las administraciones territoriales del Estado a:

[...] incluir una Política de Infancia y Adolescencia en sus planes de desarrollo. De esta manera, se comienza a involucrar directamente a los gobiernos territoriales en el ejercicio de una labor que históricamente se había realizado desde el orden nacional. Esto no significa que las entidades territoriales antes del Código no llevaran a cabo acciones y políticas relacionadas con la infancia y la adolescencia, por el contrario, hay varios programas de gobierno local que resultan emblemáticos al respecto. La diferencia que se presenta con el Código es que la inclusión del tema en los programas de gobierno territorial deja de ser una cuestión de voluntad política, y se convierte entonces en una obligación legal que, como todas las demás, implica castigos en caso de incumplirse. (Vizcaíno, Ramírez & Cuellar, 2010, p. 5).

En el mismo sentido, el Conpes 109 señala que:

[...] en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, UNICEF e ICBF,

llevaron a cabo el proceso de diseño e implementación de la Estrategia ‘Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia’, a partir del cual se compromete a los gobernantes locales con el cumplimiento de objetivos y metas dirigidas a mejorar las condiciones de la infancia y la adolescencia en sus territorios. (pp.11-12).

Esto quiere decir que el Estado encarga al nivel nacional la construcción, seguimiento y evaluación de la política de primera infancia, y, a las entidades territoriales, la tarea de dinamizarla, orientarla y concertar su ejecución, de acuerdo a los lineamientos dictados desde el orden nacional.

De esta manera, la implementación de la política pública de primera infancia requiere de la disponibilidad de recursos, de las fuentes y de mecanismos de financiación. El Gobierno nacional, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para todos”, con relación a la primera infancia, indicó:

[...] con el fin de que la coordinación interinstitucional y la estrategia De Cero a Siempre operen de manera adecuada, se debe contar con esquemas de financiación claros y estables, definidos por el MHCP y el DNP, así como con fuentes alternativas de financiación que garanticen mayores recursos para la operación de la estrategia De Cero a Siempre. Lo anterior, permite asegurar el cumplimiento de los compromisos y metas de cada una de las entidades, así como la continuidad y mejoramiento en la prestación del servicio y teniendo presente que el objetivo de esta atención integral en el largo plazo es lograr acceso universal con alta calidad para la población vulnerable. (DNP, 2011, p. 335).

El Gobierno nacional, desde el PND, planteó la financiación de la política de primera infancia con recursos del nivel central del Sistema General de Participaciones, y concibió la posibilidad de incluir fuentes de financiación alternas y la participación activa del sector privado y de la sociedad civil. El artículo 4º de la Ley 1450 de 2011 se refiere al Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2014, y el Decreto 145 del 21 de enero de 2011 estima recursos para la primera infancia de \$9.8 billones. Ver Cuadro 5.

Cuadro 5. Fuentes de financiación política pública de primera infancia 2011-2014

| <b>Vigencias</b>              | <b>Nivel central</b> | <b>SGP</b>     | <b>Entes territoriales *</b> | <b>Sector privado*</b> | <b>Cooperación internacional *</b> | <b>Total recursos</b> |
|-------------------------------|----------------------|----------------|------------------------------|------------------------|------------------------------------|-----------------------|
| 2011                          | 1.532.911            | 119.610        | 0                            | 0                      | 0                                  | 1.652.521             |
| 2012                          | 2.185.472            | 126.786        | 0                            | 0                      | 0                                  | 2.312.258             |
| 2013                          | 2.592.153            | 134.393        | 0                            | 0                      | 0                                  | 2.726.546             |
| 2014                          | 2.891.110            | 262.634        | 0                            | 0                      | 0                                  | 3.153.744             |
| <b>Total Primera Infancia</b> | <b>9.201.646</b>     | <b>643.423</b> | <b>0</b>                     | <b>0</b>               | <b>0</b>                           | <b>9.845.069</b>      |

Fuente DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*. Tomo I. Resumen PND 2011 A 2014, por fuente de financiación. Elaboró: Investigador.

\* Cifras en millos de \$.

\*\* Los entes territoriales basan su financiación a través del Sistema General de Participaciones. Para el caso de las fuentes de financiación del Sector Privado y Cooperación Internacional no se obtuvieron datos algunos.

En términos generales, las fuentes financiación para la primera infancia corresponden a: 1. Recursos asignados desde el presupuesto general de la nación por \$9,2 billones, 2. Presupuestos desde los entes territoriales alimentados a través del Sistema General de Participaciones —SGP— por \$634.423 millones y de la disponibilidad de los recursos propios. Para mayor precisión, los recursos y las fuentes de financiación para la política pública de primera infancia, en su fase de implementación en el ente territorial caso Barranquilla, serán abordados con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Esta investigación viene señalando que el fenómeno del absentismo en la educación inicial se vincula a un problema en la implementación de la política pública de primera infancia en el nivel territorial —caso Barranquilla 2014—, y que, para el caso de la educación inicial, existen una serie de hechos que se traducen en fallas que se vienen presentando en la implementación de dicha política, con lo

que aparecen los niveles señalados de absentismo.

Esto es, a pesar de que el país desde el 2007, viene hablando de política pública de primera infancia, y que a partir de ese momento empezaron las primeras intervenciones del Gobierno en turno, la presente investigación da cuenta que dicha implementación está en un proceso de construcción, situación corroborada por los siguientes hechos:

Actualmente, cursa en la Cámara de Representantes el informe de ponencia para segundo debate sobre el proyecto de Ley 002 de 2014 —por el cual se convierte en política de Estado la estrategia De Cero a Siempre—. Se afirma que:

[...] elevar a la categoría de Ley esta estrategia del Estado radica en dar mayor eficacia y eficiencia a la responsabilidad que tiene el Estado, la sociedad y la familia, respecto del goce efectivo de los derechos de los niños y niñas de cero a seis (6) años de edad. Es en armonía, precisamente, con esto, que esta Ley concreta e integra la intención y responsabilidad del Estado colombiano, como garante del goce efectivo de los derechos los niños y niñas de cero a seis (6) años de edad. (Congreso de la República de Colombia, p. 2).

Esto significa que el poder ejecutivo presenta el proyecto al legislativo, con lo cual pretende evitar que la política pública de primera infancia quede expuesta a la dinámica política del Gobierno en turno, y con ello garantiza su continuidad. Es decir, el Estado se responsabiliza de hacer respetar a niños y niñas como sujetos de derecho.

No obstante, el componente de educación inicial se define desde la Ley 1098 de 2006 —Código de la Infancia y la Adolescencia—. Es a partir del artículo No. 52 del nuevo PND 2014-2018, “Todos Por un Nuevo País”, que el Gobierno nacional anuncia que “reglamentará su implementación como servicio educativo obligatorio

en el marco de la Atención Integral” (DNP, 2015, art. 52).

De otra parte, el MEN acaba de presentar los Referentes Técnicos para la Educación Inicial aprobados por la Comisión Intersectorial de primera infancia, para ser implementados por los entes territoriales. Algunos de estos se constituyen en orientaciones pedagógicas, tales como: el sentido, el arte y el juego en la educación inicial, entre otros. Estos documentos apenas están en un proceso de divulgación en los entes territoriales, mientras que los decretos que reglamentarían la educación inicial aún están pendientes por salir.

Esta investigación, motivada por los hechos descritos, visitó a la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional y a la Subdirección de Operaciones de Primera Infancia del ICBF<sup>9</sup>, y pudo establecer, para el primer caso, que dicho ministerio no tiene construido un sistema de gestión de información como fuente confiable que permita llevar un historial completo de los prestadores del servicio, así como de niños y niñas atendidos por la política *De Cero a Siempre*, al menos en lo que respecta a la educación inicial.

A la problemática anterior —propia de la implementación de la política pública de primera infancia—, se suma que el proceso de seguimiento, supervisión y acompañamiento que realiza el ICBF, frente a la asistencia de niños y niñas a los CDI, no es efectivo; ello a pesar de su competencia:

El proceso de supervisión de los servicios de primera infancia, se desarrollan fundamentados en el seguimiento, orientación, asesoría técnica y administrativa para determinar los puntos críticos del servicio, y construir acciones de mejora que contribuyan a la consecución de los estándares de calidad y los términos establecidos para el servicio, logrando de esta manera la garantía de la atención integral a los niños y niñas. Dichas labores se realizarán con el apoyo del equipo

---

<sup>9</sup> Julio 22 y 28 de 2015 respectivamente

técnico-administrativo de primera infancia y con el equipo interdisciplinario de los respectivos Centros Zonales. (ICBF, 2013, p. 57).

En el marco de la estrategia *De Cero a Siempre*, la Entidad Administradora del Servicio —EAS—, como operadora, es fundamental en la apuesta del Gobierno por lograr los objetivos propuestos en la educación inicial y, por supuesto, cumplir, entre otros, con los siguientes requerimientos de experiencia e idoneidad:

- Con objeto social dirigido a la niñez y a la familia.
- Ser una entidad sin ánimo de lucro.
- Contar con buenos resultados de la evaluación de gestión técnica, administrativa y financiera en los contratos ejecutados.
- Tener personería jurídica vigente.

Estas EAS deben presentar, como soportes que acompañan el informe financiero dirigido al ICBF, una certificación de la cobertura atendida —de niños y niñas en los CDI— que “[...] corresponde al informe referente al número de niños, niñas atendidas en el periodo anterior, la cual debe ser firmada por el Representante Legal de la EAS y debe estar debidamente respaldada con *planillas de asistencia* [...] [énfasis agregado]” (ICBF, 2013, p. 59).

Del mismo modo, el Manual Operativo del ICBF define los Comités Técnicos Operativos creados para coordinar acciones y hacer seguimiento técnico, administrativo y financiero al contrato suscrito con el operador, y establecer los procesos y procedimientos requeridos para la adecuada prestación del servicio; en una de sus funciones indica “realizar el seguimiento de los eventos que afecten la permanencia o atención de los niños y niñas atendidos, y demás beneficiarios” (ICBF, 2013, p. 62).

A pesar de las competencias que le corresponden al ICBF de seguimiento, supervisión y acompañamiento, en materia de educación inicial, estas no se traducen en acciones inmediatas para contrarrestar los niveles de absentismo que se vienen registrando en la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla. Al ser consultada la Subdirección de Operaciones del ICBF, esta señala que en materia de control de asistencia en la educación inicial, está en discusión, entre otras, la implementación de la huella dactilar niño a niño, instalación de cámaras de videos e incremento de visitas especializadas por el ICBF, así como el llevar un registro de asistencia paralelo al registro tomado por el operador del servicio.

Mientras ocurre la reglamentación de la educación inicial en manos del MEN, se ajusta el seguimiento, supervisión y acompañamiento que le corresponde al ICBF, y se ponga en marcha la implementación total de la educación inicial, las entidades territoriales, que al final son las ejecutoras en este caso — Barranquilla—, siguen a la expectativa de qué hacer.

## 5. ABSENTISMO EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA. EVIDENCIA DE CAMPO

El informe de gestión para la garantía de los derechos de la infancia de la Alcaldía de Barranquilla (2011) señala que: “En materia educativa, podemos afirmar que los avances son alentadores y el futuro de la educación para niños, niñas, adolescentes y jóvenes, en la ciudad de Barranquilla es promisorio” (p. 144). El ente territorial tiene incluido el programa de primera infancia en su Plan de Desarrollo 2012-2015, “Barranquilla florece para todos”, el cual propone:

Lograr una mayor cobertura en educación integral de primera infancia garantizando que los niños de 0 a 5 años se desenvuelvan en espacios dignos, ambientes armónicos, con todo el cuidado y afecto que requieren, con atención en salud, adecuada alimentación y el componente pedagógico que estimule sus procesos de aprendizaje. (Alcaldía de Barranquilla, 2012, p. 4).

Lo planteado por el ente territorial sobre la educación integral de primera infancia se sintetiza con los elementos incluidos en la siguiente figura.

Figura 3. Educación inicial



Elaboró: Investigador.

En el marco de la Estrategia de Cero a Siempre, las Entidades Administradoras del Servicio —EAS— son concebidas como socios fundamentales en la prestación del servicio de educación inicial en la primera infancia. Por consiguiente, el Manual Operativo, frente a la modalidad institucional de educación inicial, considera que:

[...] para administrar la modalidad de atención en la educación inicial se puede celebrar contrato de aporte, distintas entidades, incluidas las asociaciones de padres de familia, cooperativas, organizaciones comunitarias y de grupos étnicos, ONG, Cajas de Compensación Familiar, cabildos indígenas, iglesias y confesiones religiosas, entre otras. En general, la Entidad contratista debe ser una entidad sin ánimo de lucro, con fines de interés social y de utilidad pública, de reconocida solvencia moral y económica. (ICBF, 2013, p. 28).

La implementación de la política pública de primera infancia en Barranquilla se viene ejecutando a través de varios operadores (Gobierno indirecto); de una parte, en desarrollo del Convenio Interadministrativo 3359 de 2012 suscrito entre la Alcaldía de Barranquilla y el ICBF Regional Atlántico y; de otra parte, por atención contratada directamente por el ICBF por fuera de cualquier convenio. El informe de gestión del ICBF Regional Atlántico muestra el número de niños y niñas vinculados a la educación inicial en la modalidad institucional durante 2014. Ver Cuadro 6.

Cuadro 6. Niñas y niños menores de 6 años vinculados a la educación inicial. Barranquilla 2014\*

| <b>Concepto</b>  | <b>Modalidad institucional</b> | <b>Inversión: en millones de \$</b> |
|--|--------------------------------|-------------------------------------|
| Atención primera infancia: Convenio 3359 de 2012   | 8.300                          | 35.445                              |
| Atención primera infancia: Contratos por la regional ICBF Atlántico por fuera de convenios | 8.965                          | 30.180                              |
| <b>Cupos totales atendidos</b>   | <b>17.265</b>                  | <b>65.625</b>                       |

Fuente ICBF Regional Atlántico. Elaboró: Investigador.

\* Con corte a septiembre 30 de 2014.

El cuadro señala la concurrencia en la modalidad institucional entre la atención de niños y niñas —mediante convenio 3359— y la atención contratada directamente por el ICBF —por fuera de cualquier convenio—, para una atención total de 17.265 niños y niñas vinculados a la educación inicial de primera infancia.

Tomando lo anterior como referente, la presente investigación desarrolló la visita de campo en los Centros de Desarrollo Infantil seleccionados en Barranquilla cuyos resultados se presentan en el Cuadro 7, que da cuenta del fenómeno del absentismo que viene registrando la educación inicial de primera infancia.

Cuadro 7. Nivel de absentismo de niños y niñas de primera infancia en los CDI seleccionados. Barranquilla 2014

| <b>Centros de desarrollo infantil</b> | <b>Operadores</b>                      | <b>Total cupos</b> | <b>Niños(as) presentes</b> | <b>Niños(as) ausentes</b> | <b>Nivel de absentismo</b> |
|---------------------------------------|--|--------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| CDI Carrizal                          | Prociencia                             | 120                | 100                        | 20                        | 17 %                       |
| CDI La Trinidad                       | Asociación Iglesia Bautista Central    | 120                | 73                         | 47                        | 39 %                       |
| CDI Jardín Social de la Luz           | Caja de compensación familiar CAJACOPI | 260                | 199                        | 61                        | 23 %                       |
| CDI Los Andes                         | Club de Leones de Barranquilla         | 200                | 144                        | 56                        | 28 %                       |
| <b>Total</b>                          |  | <b>700</b>         | <b>516</b>                 | <b>184</b>                | <b>26 %</b>                |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

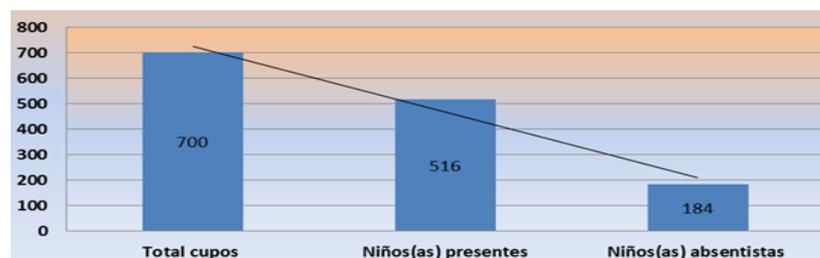
Se encontró que, en el CDI Carrizal, operado por Prociencia, se tiene asignado un cupo total de 120 niños y niñas de los cuales, durante el día de la visita, se encontraban ausentes 20, equivalentes a un 17 % del total inscrito. Del mismo modo, para el caso del CDI operado por la Asociación Iglesia Bautista Central, de

un cupo total de 120 niños y niñas, se encontraban ausentes 47 de ellos, esto es, el 39 %.

En cuanto al CDI ubicado en el barrio La Luz, cuyo operador corresponde a la Caja de Compensación familiar CAJACOPI, este maneja un cupo total de 260 niños y niñas, de los cuales solo estaban presentes el día de la visita de campo 199, es decir, 61 de ellos no asistieron, lo que equivale a un nivel de absentismo del 23 %. De igual forma, el Club de Leones de Barranquilla, que opera el CDI de los Andes, tiene un cupo total de 200 niños y niñas, de los cuales se encontró una asistencia de 144 niños y niñas representando un nivel de absentismo del 28 %.

En los cuatro (4) CDI visitados se encontró un cupo total de 700 niños y niñas que deben recibir la “atención” en educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia. Sin embargo, al momento de las visitas solo había presentes 516 niños y niñas, esto es, un faltante de 184 niños y niñas, equivalente a un nivel de absentismo del 26 %. Ver Figura 4. Cabe resaltar que durante los días de la visita de campo no se presentaron situaciones atípicas que pudieran alterar la asistencia de los niños y niñas como fenómenos climáticos, actividades de carnavales, futbol, cortes de servicios públicos como agua, luz, gas, entre otros.

Figura 4. Nivel de absentismo de niños y niñas en educación inicial Barranquilla 2014



Elaboró: Investigador.

Es importante mostrar, que la tendencia de estos resultados (26 % ponderado) conserva una inclinación relativa frente a los niveles de absentismos encontrados en el 2012 por la Contraloría General de la República, en el mismo ente territorial, equivalente al 54 % y a nivel nacional del 45 % (Contraloría General de la República, 2012)<sup>10</sup>.

La estructura del análisis sobre la brecha de implementación de la política pública de primera infancia en el ente territorial —tema central de esta investigación—, reflejada en el absentismo de niños y niñas en la educación inicial, descansa en los siguientes temas: entorno de los actores, agentes y procesos para la garantía de los derechos de niños y niñas de la política, educación inicial en proceso de construcción, y modelo de implementación interpretado por una tercera generación —combinación o conciliación de los enfoques Top Down y Bottom Up—.

## 5.1 ENTORNO DE LOS ACTORES EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA

El resultado de las pruebas muestra situaciones del entorno que rodean la implementación de la política pública de primera infancia, como el promedio de edad, el estado civil e ingresos de los distintos actores. Se indica el factor salud y el factor motivacional como elementos principales que se relacionan con el absentismo en la educación inicial. El Cuadro 8, refleja el nivel promedio de edad, estado civil e ingresos de las familias encuestadas.

---

<sup>10</sup> Informe de auditoría practicado por la Contraloría General de la República al Ministerio de Educación Nacional, vigencia fiscal 2011. El autor de esta investigación fue miembro líder del equipo de trabajo y participó en la construcción de dicho informe.

Cuadro 8. Entorno de la política pública de primera infancia en los CDI seleccionados (edad, estado civil e ingresos). Barranquilla 2014

| <b>Actores</b>   | <b>Edad promedio</b> | <b>Solteros (as)</b> | <b>Casados(as)</b> | <b>Ingresos promedio en \$</b> |
|--|----------------------|----------------------|--------------------|--------------------------------|
| Padres y madres de familia   | 32.5                 | 75 %                 | 25 %               | 362.500-624.375                |
| Maestros y maestras  | 40.4                 | 87.5 %               | 12,5 %             | NA                             |
| Operadores públicos y privados   | 35.5                 | 50 %                 | 50 %               | NA                             |
| Gobierno: Secretaria de Gestión Social, ICBF y Secretaria de Educación Distrital | 51.3                 | 87.5 %               | 12,5 %             | NA                             |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

El actor familia muestra un promedio de edad de 32.5 años; el 75 % corresponde a un estado civil soltero(a) y conviven con unos ingresos promedios que se mueven alrededor de un salario mínimo legal vigente. Se evidenció, durante la visita de campo, que las ocho (8) familias seleccionadas corresponden a una sociedad compuesta por: siete (7) madres cabeza de hogar; un (1) padre de familia que convive con su pareja.

Del lado de los maestros(as), se observa un promedio de edad de 40.4 años, el 87.5% con un estado civil de solteros y un 12.5 % casados. Según la encuesta, esta población cuenta con experiencia en el ejercicio de su rol, situación concordante con las exigencias institucionales exigidas por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, en cuanto al componente de la atención integral, como es la educación inicial.

Los resultados de los operadores muestran que tienen un promedio de edad 35.5 años; su estado civil corresponde, por igual, al 50 % de solteros y casados. Por último, el gobierno representado por la Secretaría de Educación, la Secretaría de Gestión Social y el ICBF Regional Atlántico muestra un promedio de edad de 51.3 años y un estado civil de 87.5 % solteros y 12.5 % casados.

Sin embargo, a pesar que los operadores dicen acreditar experiencia y trayectoria en el manejo de los CDI, se pudo apreciar inacción en lo que respecta a si los niños y niñas se ausentan recurrentemente o no, situación manifestada en la falta de comunicación con el actor Gobierno, al tiempo que este no ejerce un control efectivo sobre los operadores, que conlleve a la toma de decisiones a fin de mejorar los niveles de absentismo que se vienen presentando.

De lo anterior se desprende, que la población consultada es relativamente joven; en su mayoría corresponde a un estado civil soltero(as), lo que refleja una recomposición de la unidad familiar, en el sentido en que no conviven padre y madre. También se observa que la población de padres y madres de familia pertenecen a un estrato socio económico bajo, probablemente compuesto por trabajadores informales u ocasionales, lo que hace de ellos y ellas personas vulnerables.

Al preguntárseles a padres y madres de familia, y a maestros y maestras sobre las causas que en su concepto producen absentismo en niños y niñas en los Centros de Educación Infantil, se tiene que, en ambos casos, el 87.5 % considera que los problemas de salud influyen sobre la asistencia regular a la educación inicial y el 12.5 % considera que son otros factores los que inciden en dicha problemática, tal como se desprende del Cuadro 9.

Cuadro 9. Entorno de la política pública de primera infancia en los CDI seleccionados (problemas de salud). Barranquilla 2014

| <b>Actores</b>                 | <b>Problemas de salud</b> | <b>Porcentaje</b> | <b>Otros</b> | <b>Porcentaje</b> |
|--------------------------------|---------------------------|-------------------|--------------|-------------------|
| Padres y madres de familia (8) | 7                         | 87,5 %            | 1            | 12,5 %            |
| Maestros y maestras(8)         | 7                         | 87,5 %            | 1            | 12,5 %            |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

La situación indica que el contexto donde se desarrolla la política pública de primera infancia es un entorno de alta vulnerabilidad para la salud de niños y niñas en primera infancia. Es de precisar que la presente investigación indaga sobre otros aspectos que inciden en el absentismo en la educación de primera infancia.

Del mismo modo, al consultar con padres y madres de familia si los niños y niñas muestran algún tipo de motivación al momento de llevarlos a los Centros de Desarrollo Infantil, el 75 % consideran que se motivan y el otro 25 % señalan que dichos centros no ofrecen ningún tipo de motivación, tal como lo muestra el Cuadro 10.

Cuadro 10. Entorno de la política pública de primera infancia en los CDI seleccionados (motivación). Barranquilla 2014

| <b>Actor</b>                   | <b>Motivación</b> |                   |           |                   |
|--------------------------------|-------------------|-------------------|-----------|-------------------|
|                                | <b>Sí</b>         | <b>Porcentaje</b> | <b>No</b> | <b>Porcentaje</b> |
| Padres y madres de familia (8) | 6                 | 75,0 %            | 2         | 25 %              |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

Lo anterior es un resultado importante en la medida en que los CDI visitados cuentan con una infraestructura adecuada, con espacios y ambientes armónicos,

que dignifican la atención de niños y niñas durante su permanencia. Sin embargo, es de notar el porcentaje del 25 % que dicen que sus hijos(as) no encuentran motivación alguna, cifra muy similar con el nivel de absentismo del 26 % que mostraron las pruebas realizadas.

## 5.2 AGENTES Y PROCESOS PARA LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE NIÑOS Y NIÑAS EN LA CIUDAD DE BARRANQUILLA

Esta investigación indaga por el conocimiento de los derechos de los niños, los procesos de comunicación empleados por los funcionarios en situaciones de absentismo, los aspectos a mejorar sobre dicho fenómeno y las interacciones que se dan entre actores.

El Cuadro 11 es llamativo, porque mide el conocimiento que tienen los distintos actores de la política pública con respecto a los derechos que le asisten a niños y niñas de primera infancia.

Cuadro 11. Agentes de la política pública de primera infancia: el derecho a la educación inicial. Barranquilla 2014

| Actores  | Conocimiento de los derechos de niños y niñas |      |    |    |
|--|---|------|----|----|
|  | Sí  | %    | No | %  |
| Padres y madres de familia (8)   | 8   | 100% | 0  | 0% |
| Maestros y maestras (8)  | 8   | 100% | 0  | 0% |
| Operadores públicos y privados (4)   | 4   | 100% | 0  | 0% |
| Gobierno (Secretaria de Gestión Social, ICBF y Secretaria de Educación Distrital (3) | 3   | 100% | 0  | 0% |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

El 100 % de los actores involucrados dicen conocer y comprender los derechos de los niños y niñas, es decir, el derecho a la salud, a la nutrición y el derecho a la educación inicial. Con la efectividad que muestran los actores consultados, es de esperarse que de igual forma actúen en el proceso de la implementación de la política pública de primera infancia con el fin de garantizar precisamente esos derechos, al menos desde los roles que a cada quien le corresponden.

Con respecto a los procesos de comunicación empleados entre maestros y maestras hacia padres y madres de familia frente al absentismo en la educación inicial, el 62.5 % señalan que se hace a través de notas escritas, el 25 % con llamadas telefónicas y el 12.5 % restante dice utilizar otros mecanismos.

Cuadro 12. Agentes de política pública de primera infancia. Procesos de Comunicación. Barranquilla 2014

| <b>Actores</b>                                     | <b>Ninguno</b> | <b>%</b> | <b>Registro</b> | <b>%</b> | <b>Nota escrita</b> | <b>%</b> | <b>Llamada telefónica</b> | <b>%</b> | <b>Otros</b> | <b>%</b> |
|--|----------------|----------|-----------------|----------|---------------------|----------|---------------------------|----------|--------------|----------|
| Maestras -<br>Padres y<br>madres de<br>familia (8) | NA             | NA       | NA              | NA       | 5                   | 62,5     | 2                         | 25,0     | 1            | 12,5     |
| Maestras y<br>maestras -<br>Operadores<br>(8)      | 3              | 37,5     | 5               | 62,5     | NA                  | NA       | NA                        | NA       | NA           | NA       |
| Operadores -<br>Gobierno (4)                       | NA             | NA       | 4               | 100      | NA                  | NA       | NA                        | NA       | NA           | NA       |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

En cuanto al proceso de comunicación que dice utilizar el maestro frente al operador, llama la atención que el 37.5 % señala que “ninguno” y el 62.5 % que a través del registro de asistencia. Así mismo, el 100 % de los operadores de los CDI aseguran que le presentan al Gobierno, representado por la Secretaría de

Gestión Social y el ICBF Regional Atlántico, un registro de asistencia mensual — RAM—.

Sin embargo, sobre este último caso se pudo evidenciar que si bien es cierto que el operador presenta un RAM a los agentes del gobierno, lo hace más por el cumplimiento de una formalidad. Dicho registro no es específico e indica que no tiene como propósito presentar los casos puntuales de absentismo que se registraron niño a niño durante el mes, más cuando en estos casos al operador le pagan por cupo total y no por cupos atendidos efectivos, situación que al final se traduce como un incentivo perverso.

El análisis conduce a pensar que los incentivos son de carácter económico y no educativo, en la medida en que la implementación de la política genera rentas económicas que son capturadas por los operadores, al tiempo que la rentabilidad social no es lo suficientemente capturada por las familias y la sociedad civil, que debería beneficiarse con la educación de niños y niñas. En consecuencia, la red local de implementación de la política pública opera de manera poco cooperativa y los roles de los actores se distorsionan.

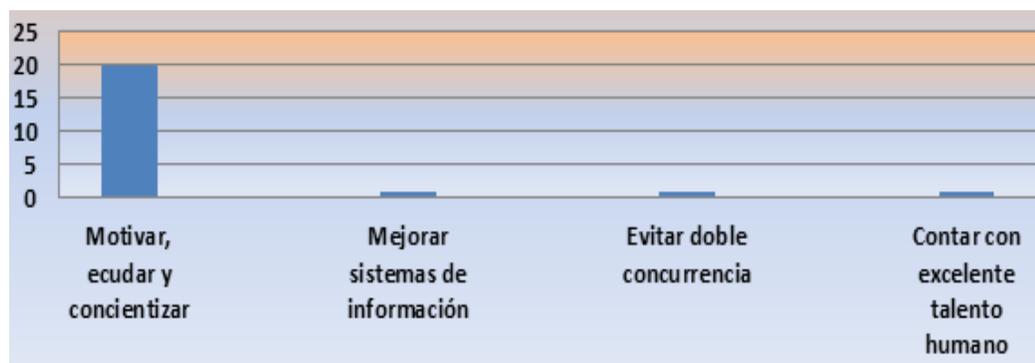
Los aspectos que los agentes consideran que se deben mejorar para enfrentar el fenómeno del absentismo en la educación inicial de primera infancia, (Ver Cuadro 13 y Figura 5 ), el 100 % de los consultados aseguran que hay que motivar, educar y concientizar a padres y madres de familia.

Cuadro 13. Agentes de la política pública de primera infancia. Aspectos a mejorar frente al absentismo de la educación inicial. Barranquilla 2014

| Actores  | Motivar, educar y concientizar a padres y madres de familia | %   | Mejorar sistemas de información | %  | Evitar doble concurrencia | %  | Incorporación de un excelente talento humano | %  |
|--|---|-----|---------------------------------|----|---------------------------|----|--|----|
| Padres y madres de familia (8)                                   | 8   | 100 |                                 |    |                           |    |  |    |
| Maestros y maestras (8)  | 8   | 100 |                                 |    |                           |    |  |    |
| Operadores públicos y privados (4)                               | 4   | 100 |                                 |    |                           |    |  |    |
| Secretaría de Gestión Social, ICBF y Secretaría de Educación (3) |   |     | 1                               | 33 | 1                         | 33 | 1  | 33 |

Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.

Figura 5. Aspectos a mejorar para afrontar el absentismo en la educación inicial en niños y niñas de primera infancia



Elaboró: Investigador.

Por su parte, el Gobierno, representado por la Secretaría de Gestión Social y el ICBF Regional Atlántico, señala que hay que mejorar los sistemas de información e incorporar un excelente talento humano que se apropie mejor del proceso de

implementación. Ello quiere decir que los sistemas de información niño a niño pueden estar fallando, situación que permite, a su vez, la probabilidad de que el mismo niño o niña esté concurriendo tanto en la modalidad institucional, como en la familiar, tal como lo han señalado el ICBF y algunos operadores consultados, aspecto que también influye en los niveles de absentismo de niños y niñas en la educación inicial. La situación implica que, por el mismo niño o niña, el Estado podría estar haciendo dobles pagos sin que medie ningún tipo de control institucional en el proceso de intervención de la política.

El tema de la implementación de la política pública en primera infancia se torna complejo, más si se tiene en cuenta que el 33 % de los agentes del Gobierno considera que hace falta incorporar un recurso humano excelente, situación que impacta la gestión propia de los CDI, la falta y calidad de supervisión, y la toma de decisión oportuna de quienes corresponde.

Se repite el indicador en esta investigación, donde el 100 % de los padres y madres de familia, maestros y operadores consultados consideran que para reducir los niveles de absentismo de niños y niñas en la educación inicial, hay que trabajar sobre padres y madres de familia en la motivación, educación y concientización, esto es, se carga toda la responsabilidad a los padres y madres de familia.

Es recurrente que los distintos actores consultados señalen como responsables solo a padres y madres de familia de los niveles de absentismo que se vienen registrando en la ciudad de Barranquilla, y olvidan que se trata de la población más vulnerable y que es precisamente a ellos a los que hay que proteger; la política pública de primera infancia fue diseñada para beneficio de este sector.

Lo anterior indica que hay una asimetría entre lo señalado por los actores y lo dispuesto por la Guía No. 5 del ICBF (2014), *Formación y acompañamiento a Familias, Modalidad institucional de Educación Inicial en el marco de una atención integral para la primera infancia*, que fijó como objetivo:

De manera complementaria a la acción pedagógica que se lleva a cabo con los niños y niñas dentro del Centro de Desarrollo Infantil (CDI) o de la institución de educación inicial, se busca que, como parte de la atención integral a la primera infancia, la formación y el acompañamiento a familias contribuya en la promoción del desarrollo infantil integral de niños y niñas de la primera infancia, en el marco de la perspectiva de derechos al fortalecer a la familia en su labor de garantizar los derechos de sus niños y niñas y favorecer ambientes e interacciones enriquecidos. (p. 52).

Frente a la implementación de la política pública de primera infancia manifestada en el absentismo, es compromiso y responsabilidad de los operadores —CDI— acompañar de forma individual al hogar en casos específicos por la situación particular que podría estar viviendo el niño, la niña o la familia, esto es, familias desplazadas por el conflicto armado, niños o niñas víctimas de abuso sexual o maltrato infantil, entre otros.

Este acompañamiento es deseable hacerlo en encuentros en el hogar, directamente en la casa de la familia, para facilitar que toda o la mayoría de la familia reciba el acompañamiento y este no se dirija solo un miembro de ella, generalmente el cuidador principal del niño o niña. (ICBF, 2014, p. 75).

Uno de los objetivos específicos que persigue la Guía N. 5 (ICBF, 2014) consiste en: “Favorecer la participación de la familia en las actividades de la institución de educación inicial, para facilitar el trabajo mancomunado que busca el desarrollo de los niños y niñas” (p. 53). Esto quiere decir que el absentismo que se viene presentando en la ciudad de Barranquilla no es una responsabilidad exclusiva de madres y padres de familia como actores de la política pública de primera infancia, por cuanto existen unos mecanismos diseñados que no funcionan; ejemplo de

ello, es la formación y acompañamiento a familias en la modalidad institucional, entre otras.

El Cuadro 14 muestra la forma esquemática en que interactúan los diferentes agentes en la ciudad de Barranquilla en el proceso de implementación de la política pública de primera infancia.

Cuadro 14. Interacción de agentes en la implementación de la política pública de primera infancia. Barranquilla 2014



Fuente: Entrevistas directas. Elaboró: Investigador.  
 \* Secretaría de Gestión Social.

Las pruebas de campo señalan que otra de las fallas de implementación de la política que se presenta en educación inicial de niños y niñas en la ciudad de Barranquilla es la comunicación fragmentada e inoportuna entre el maestro o maestra y los padres y madres de familias.

La relación que mantiene el maestro (a) con el operador del CDI se da por un registro de asistencia diario, que no es tomado oportunamente al inicio de las jornadas pedagógicas. Se hace más probable que el operador del servicio no se encuentre muy interesado en tomar correcciones inmediatas sobre los niveles de absentismo presentados, cuando su relación entre él y los agentes del Gobierno también está dada por la presentación de un Registro Mensual de Asistencia —

RAM—, que en ningún momento especifica los casos de absentismo. Aquí se evidencia la falta de control que existe por parte de la Secretaria de Gestión Social y el ICBF Regional Atlántico no solamente hacia maestros y maestras sino, de forma más rigurosa, sobre los operadores en el tema del absentismo registrado en el ente territorial.

Llaman la atención varios hechos frente a la implementación de la política pública de primera infancia en el ente territorial de Barranquilla: El primero de ellos es que el 100 % de los actores consultados dice conocer y comprender los derechos de los niños y niñas. El segundo aspecto se relaciona con el hecho de que también el 100 % de maestros(s) y operadores consultados coinciden en que para mejorar los niveles de absentismo se requiere de motivar, educar y concientizar a padres y madres de familia. En tercer lugar, se encontró que también el 100 % de los maestros consultados aseguran llevar un control de asistencia diario, consideraciones, que a juicio de esta investigación, no se cumplen en su totalidad.

No es compatible afirmar que se conocen los derechos de niños y niñas cuando en realidad, desde los roles de esos actores, se viene permitiendo la vulneración permanente del derecho impostergable a la educación inicial; los niños y niñas son sujetos de derechos. Respecto a motivar, educar y concientizar a padres y madres de familia con el propósito de bajar el nivel de absentismo, se refleja la incapacidad del CDI de hacer efectivo el mecanismo de formación y acompañamiento a familias, que se viene desarrollando desde el 2012 como elemento preventivo de carácter procesual de los agentes.

La situación descrita muestra una realidad alrededor de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla, la cual se torna en una relación asimétrica entre lo que dicen los actores y la evidencia de los

resultados.

Los operadores se enfrentan a unos incentivos económicos originados más en un cupo total que por cupos realmente atendidos. Un Estado descoordinado y sin control efectivo sobre CDI y, principalmente, sobre operadores, procesos de comunicación informales y asimétricos, implica que la implementación de la política pública de primera infancia se preocupa más por mostrar cobertura, que por la protección de niños y niñas como sujetos de derecho.

### 5.3 EDUCACIÓN INICIAL DE PRIMERA INFANCIA: UNA POLÍTICA EN PROCESO DE CONSTRUCCIÓN

Tal como se indicó en el capítulo VI de la presente investigación, el proceso de la educación inicial contiene una serie de elementos que evidencian que la política pública de primera infancia, por lo menos en lo que respecta a la educación inicial, aún está en construcción. Esta situación pone de manifiesto una serie de fallas en su implementación.

El primer hecho tiene que ver con que la estrategia *De Cero a Siempre* es una política de gobierno, situación que la hace vulnerable a la dinámica política de los gobiernos en turno, por lo que actualmente se viene debatiendo en el Congreso de la República un proyecto ley que la refrenda como política de Estado. Así mismo, la educación inicial, a diferencia de la educación básica y media, aún no está reglamentada. El nuevo PND 2014 -2018, “Todos Por un Nuevo País”, en su artículo 52, señala que reglamentará la implementación de la educación inicial como servicio educativo obligatorio.

Por su parte, el MEN está en la tarea de socializar los referentes técnicos de la educación inicial, que contienen orientaciones pedagógicas para ser implementados por los entes territoriales, entre ellos, Barranquilla. Del mismo modo, dicho ministerio a la fecha no tiene construido un sistema de gestión de información como fuente confiable que permita llevar un historial completo de los prestadores del servicio. A su turno, esta investigación encuentra que el seguimiento, supervisión y acompañamiento, en cabeza del ICBF nivel central, sobre la asistencia de niños y niñas a los CDI, no es efectivo.

Es precisamente aquí donde se hacen visibles las fallas del modelo de implementación Top Down, que enfoca ejecutar la política desde el centro hacia el territorio, lo que deja la responsabilidad de los resultados exclusivamente a los procesos administrativos de la administración local.

La situación descrita, más los procesos de comunicación informales y asimétricos entre los agentes del proceso, confirma que, en el modelo Top Down, presente en la política pública de primera infancia, “predomina *la brecha de implementación entre el proceso de formulación de las políticas públicas y su ejecución* [énfasis agregado]” (Ordoñez, 2013, p. 212). Significa que mientras no esté reglamentada la educación inicial, Barranquilla como ente territorial, no tendrá la suficiente claridad sobre el papel que debe cumplir frente a la educación inicial y, por ello, difícilmente tomará medidas tendientes a prevenir los niveles de absentismo.

#### 5.4 CONCILIACIÓN DE MODELOS DE IMPLEMENTACIÓN

Se ha mencionado, en esta investigación, que existen estudios que han propuesto metodologías para el análisis de la implementación de políticas de gestión de

recursos humanos en el sector público, esto es, la Gestión Estratégica de Personas que busca “[...] transformar las burocracias en unidades eficientes [...]” (Reis & Meneses, 2012, p. 4). Ante la situación descrita, las pruebas de campo encontraron que el Gobierno territorial, representado por la Alcaldía de Barranquilla Secretaria de Gestión Social y el ICBF regional Atlántico, considera que se requiere incorporar un excelente recurso humano que responda a las exigencias de la implementación de la política pública de primera infancia.

Los resultados muestran una comunicación fragmentada y descoordinada entre los distintos actores, ante lo cual, los operadores se enfrentan a unos incentivos económicos gobernados por cupo total y no por cupo atendido, situación que se hace más crítica ante la falta de seguimiento, supervisión y acompañamiento de la Secretaria de Gestión Social, del ICBF Regional Atlántico y del ICBF nivel central. Esto, indica que la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla carece de una gestión estratégica de personas que garanticen, desde su rol de ejecutores, resultados efectivos, como el de mejorar los niveles de absentismo en la educación inicial.

Los estudios de Souza y Meneses para el análisis de la implementación de gestión de recurso humano en el sector público —modelo de gestión por competencia— indican el uso de las perspectivas Top-down y Bottom-up de forma combinada, propuesta que coincide con el trabajo de Nilsen (2013) sobre el surgimiento de la tercera generación de aplicación de políticas que también busca conciliar los dos enfoques señalados. Para el caso de Barranquilla, ante las fallas de implementación ya detectadas del modelo de arriba abajo, y al tener en cuenta algunas características de la segunda generación del modelo de implementación Bottom-Up o de abajo hacia arriba, por qué no pensar en el modelo expuesto por la tercera generación, corriente que interpreta la implementación de la política como una combinación o conciliación entre los dos modelos descritos.

## 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La presente investigación analiza la brecha de implementación de la política pública de primera infancia reflejada en el absentismo que se presenta en la educación inicial en la ciudad de Barranquilla 2014. Del mismo modo, documenta la problemática e identifica los factores determinantes que inciden en dicho absentismo.

La investigación tomó como punto de referencia los indicadores de absentismo encontrados durante el año 2012: el 45.7 % del nivel nacional y el 54 % de Barranquilla. El trabajo de grado registra un indicador del 26% en dicho ente territorial, el cual guarda una tendencia similar con los primeros.

La brecha de implementación se hace visible en la aplicación del modelo Top Down, enfoque que permite ver el proceso de la política pública de primera infancia desde el nivel central hacia el territorio. Una de las debilidades que presenta este enfoque es la falta de control del Gobierno central en la ejecución de la política, hecho que se manifiesta en que el seguimiento, la supervisión y el acompañamiento que hace el ICBF al ente territorial en materia de educación inicial no son efectivos. El modelo olvida que el contexto de las políticas públicas hoy es más complejo, por lo que está en permanente cambio. La acción del Estado en algunos casos no viene directamente desde el Gobierno, se combina un proceso de coproducción en los que intervienen unos agentes por fuera del gobierno (gobierno indirecto -operadores-), cuyas acciones se encuentran mediadas por las leyes del mercado, hecho que implica un mayor seguimiento, supervisión y control.

Además, la educación inicial de primera infancia es una política que aún está en proceso de construcción; no se ha constituido como política de Estado y hace falta su reglamentación para implementarla como servicio educativo obligatorio. El desconocimiento sobre referentes técnicos, en lo que tiene que ver con orientaciones pedagógicas, hace que el ente territorial en estudio no tenga suficiente claridad sobre su papel de ejecutor.

Las directivas del Gobierno territorial de Barranquilla consideran que para afrontar la problemática de implementación se requiere de la incorporación de un “excelente recurso humano”, que responda a los cambios y a las exigencias del proceso de las intervenciones públicas. Esto se explica por una comunicación fragmentada e inoportuna entre los actores de la política: maestros(as) con padres y madres de familia, los primeros con operadores de los Centros de Desarrollo Infantil y estos últimos con los agentes del gobierno. La situación indica que la implementación de la política pública en estudio en Barranquilla requiere probablemente de una gestión estratégica de personas que garanticen resultados efectivos, ejemplo de ello, mejorar los niveles de absentismo en la educación inicial.

La brecha de implementación originada desde el nivel central, por actores como Ministerio de Educación Nacional, ICBF, Departamento Nacional de Planeación, entre otros, condiciona hechos puntuales que se traducen en situaciones de absentismo en Barranquilla. Sobre el particular, las pruebas de campo muestran que:

Entre los factores determinantes que generan absentismo en el ente territorial están relacionados con problemas de salud en niños y niñas; la falta de motivación y concientización de padres y madres de familia sobre la importancia de la

educación de sus hijos; la comunicación fragmentada entre los operadores de los CDI y los demás actores de la política pública de primera infancia; la ineffectividad con respecto a la puesta en marcha de mecanismos existentes en la formación y acompañamiento de familias; la falta de seguimiento, supervisión y acompañamiento efectivo por parte del ICBF y la Secretaria de Gestión Social de la Alcaldía de Barranquilla a los operadores.

El ente territorial de Barranquilla, visto como caso de estudio, no controla el tema del absentismo en la educación inicial. Todo indica que al operador se le paga por cupo total y no por cupos realmente atendidos, esto es, la implementación de la educación inicial genera unas rentas económicas que es capturada por operadores cuyas acciones se encuentran mediadas por el mercado, al tiempo que la rentabilidad social no es lo suficientemente capturada por las familias y la sociedad civil.

La situación detectada confirma que, la inestabilidad en la educación inicial reflejada en rupturas parciales, discontinuas y definitivas, conlleva a la falta de adquisición de conocimiento y de desarrollo de competencias básicas para poder llevar una vida personal, social y profesional adecuada, situación que lleva a correr el riesgo de contar en un futuro cercano con un recurso humano de baja calidad y eficiencia, y por ende, con la continuación en la pobreza.

Por lo anterior, se puede concluir que cerrar la brecha de implementación que plantea la pregunta de investigación, implica que el nivel central agilice el proceso de reglamentación sobre educación inicial como servicio educativo obligatorio e implemente los referentes técnicos a fin de proveer orientaciones pedagógicas y darle mayor claridad al ente territorial. Se necesita un control más efectivo en cuanto a seguimiento, supervisión y acompañamiento en materia de educación

inicial sobre los actores territoriales de la política, entre ellos a los operadores en su papel de gobierno indirecto. Del mismo modo, disminuir la brecha de implementación significa hacer más efectivos los canales de comunicación entre los operadores de los CDI y los demás actores de la política pública de primera infancia que conlleve a la toma de mejores decisiones y con ello mejorar los niveles de absentismo.

Por su parte, el gobierno territorial le corresponde brindar mayor formación y acompañamiento en el fortalecimiento familiar en su labor de garantizar los derechos de sus niños y niñas, acciones pedagógicas que incluyan la motivación y concientización sobre la importancia de la educación de sus hijos. Es un deber del Estado extender brigadas de salud a ésta población vulnerable que minimice los riesgos de contraer enfermedades y con ello contrarrestar un factor determinante del absentismo en la ciudad de Barranquilla.

Como recomendación, teniendo en cuenta que la educación inicial es un derecho impostergable y es obligación del Estado garantizarla, se sugiere revisar lo planteado por Cisneros en Argentina; al presentarse rupturas parciales en la educación inicial, primero se active con efectividad las acciones del maestro(a) trasladándose a la casa a buscar el absentista, de no dar resultado, le corresponde a la psicorientador a concietizar a padres, madres, niños y niñas sobre la importancia de concurrir al CDI. Si fallan los mecanismos anteriores, la última instancia es aplicar una sanción a padres y tutores que incumplan su deber más cuando el gobierno recientemente puso en la agenda pública su intención de reglamentar la educación inicial como servicio educativo obligatorio. Esto implica un mayor trabajo de actores territoriales que están más cerca del problema planteado, esto es, un apoyo de abajo arriba de maestros, operadores, secretaria de gestión social e ICBF regional, entre otros.

Los permanentes cambios presentados en el proceso de política pública y como alternativa complementaria para cerrar la brecha de implementación, se sugiere que el gobierno central también revise la implementación del modelo jerarquizado de arriba a abajo, o Top Dow cuya principal falla se presenta en la falta de control y supervisión en la implementación de la política, tal como lo señala Ordoñez, es un enfoque en el que predomina la brecha de implementación entre el proceso de formulación de las políticas públicas y su ejecución. Además, los cambios que producen los procesos de política pública determinan la presencia de un nuevo actor: gobierno indirecto (operadores), el cual requiere una mayor supervisión y control.

Finalmente sería conveniente que el Estado adelante acciones sobre el fenómeno del absentismo en todo el territorio nacional y establecer un diagnóstico sobre la situación real de las rupturas parciales que se presentan entre niños y niñas con la educación inicial. De ser necesario afrontar los retos que por lo menos esta investigación pone al descubierto: una mayor capacidad de respuesta institucional.

La discusión permite darle una mirada al país. Se está al final de un proceso de negociación que pretende ponerle fin al conflicto armado como condición esencial para la construcción de la paz y las intervenciones del Estado desde los territorios, en materia de primera infancia son fundamentales, aspecto concordante con lo señalado por Rudolf Hommes (2015), quien al referirse al tema de la primera infancia y el posconflicto indica que:

La atención a la primera infancia es un componente básico de la política económica, más prioritario y más efectivo que la red de carreteras 4G, el metro o los programas de inversión en infraestructura y movilidad de los alcaldes electos en las ciudades grandes. (párr. 3).

## REFERENCIAS

- Aguilar, F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alcaldía de Barranquilla. (2011). *Informe de gestión para la garantía de los derechos de la infancia*. Recuperado de <http://www.sinfoniaunicef.info/wp-content/uploads/2015/05/Restrepo.pdf>
- Alcaldía de Barranquilla [Alcaldesa Elsa Noguera]. (2012). Plan de Desarrollo 2012 - 2015: “Barranquilla florece para todos”. Recuperado de <http://bicentenario.barranquilla.gov.co/plan-desarrollo.pdf>
- Carl, M. (2013). Towards a general theory of implementation. *Implementation Science*, 8(18). Recuperado de <http://www.implementationscience.com/content/8/1/18>
- Cisneros, P. (2010). *La inasistencia en el Nivel Inicial*. Recuperado de [www.buenastareas.com/ensayos/Inasistencia/1297318](http://www.buenastareas.com/ensayos/Inasistencia/1297318)
- Colombia. Constitución Política de Colombia 1991 (Actualizada con los Actos Legislativos hasta 2010). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia [Ministerio de Educación Nacional - Colombia]. (2012a). *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 [Ministerio de Educación Nacional - Colombia]. (2012b). *Desarrollo integral en la primera infancia. Modalidades de educación inicial. Centros de desarrollo infantil*. Recuperado de [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-305302\\_recurso\\_Calidad.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-305302_recurso_Calidad.pdf)

Congreso de la República de Colombia. Ley 12 de 1991. Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Diario Oficial 39640 de enero 22 de 1991 (1991). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10579>

Congreso de la República de Colombia. Ley 115 de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación. Colombia. Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994 (1994). Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0115\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0115_1994.html)

Congreso de la República de Colombia. Ley 715 de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. (2001). Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldeLANACION/Normativapresupuesto/Leyes/Ley%20715%20de%20diciembre%2021%20de%202001>

Congreso de la República de Colombia. Ley 1098 de 2006. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446 de 8 de noviembre de 2006 (2006). Recuperado de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1098\\_2006.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1098_2006.html)

Congreso de la República de Colombia. Ley 1151 de 2007. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Diario Oficial 46700 de junio 25 de 2007 (2007). Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>

Congreso de la República de Colombia. Proyecto Ley 002 de 2014. Por la cual se convierte en política de Estado el Programa de Cero a Siempre. (2014). Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=05&p\\_numero=002&p\\_consec=39741](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=05&p_numero=002&p_consec=39741)

Contraloría General de la República [Colombia]. (2012). *Informe de Auditoría al Ministerio de Educación Nacional vigencia fiscal 2011*.

DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2007). *Documento Conpes Social No. 109*. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828\\_archivo\\_pdf\\_conpes109.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes109.pdf)

DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para Todos*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010->

DNP [Departamento Nacional de Planeación]. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos Por un Nuevo País*. Bogotá D.C., Colombia.

Domínguez, M., & Carreño, W. (2007). *Política institucional para disminuir el ausentismo escolar en la institución educativa departamental José Joaquín Casas del Municipio de Chía* (Tesis de grado en Gerencia Educativa). Universidad de la Sabana, Colombia.

Federación de Municipios de Castilla. (2007). *Concepto y tipología del absentismo escolar*.

García, M. (2007). *La definición de absentismo, sus tipologías y factores causales: algunas claves para una intervención integrada en el marco de una escuela inclusiva*. Recuperado de <http://www.femp.es/files/566-168-archivo/MARIBEL%20GARCIA.%20La%20definici%C3%B3n%20del%20Absentismo,%20sus%20tipolog%C3%ADas,%20y%20factores%20causales.pdf>

García, M. (2011). *Causas de la deserción e inasistencia en los niños y niñas de II nivel de educación inicial en el Centro escolar "General José de San Martín, en el II semestre del año 2011"* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, Nicaragua. Recuperado de <http://es.slideshare.net/MariaCeciliaGarcia/seminario-de-graduacin-23821599>.

Harald, S. (2005). *Hechos y mitos acerca de la investigación sobre la aplicación de políticas públicas: pasado de moda, presuntamente muerto, pero todavía muy vivo y pertinentes.*

Hombres, R. (2015). Juventud y Posconflicto. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/juventud-y-posconflicto-rudolf-hombres-columnista-el-tiempo/16437663>

ICBF [Distrito de Barranquilla]. (2012). *Convenio interadministrativo No. 3359.*

ICBF. (2013). *Manual Operativo. Modalidades de educación inicial en el marco de una atención integral para la primera infancia.*

ICBF. (2014). *Formación y acompañamiento de familias. Modalidad Institucional de Educación Inicial en el marco de una atención integral para la primera infancia* (Guía No. 5). Recuperado de <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/IntranetICBF/macroprocesos/misionales/primera-infancia/g/G5%20MO2%20MPM1%20Gu%C3%ADa%20para%20la%20Formacion%20y%20Acompa%C3%B1amiento%20a%20Familias-Modalidad%20Institucional%20v2.pdf>

Jolly, J-F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios: Políticas públicas de vivienda interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia.* Bogotá D.C, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Jubb, N. (s.f.). *Los métodos cualitativos y cuantitativos y otras consideraciones*

*metodológicas.* Recuperado de  
[http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac\\_css/doc\\_num.php?explnum\\_id=815](http://escuelapnud.org/biblioteca/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=815)

Kazez, R. (2009). Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra. *Subjetividad y Procesos Cognitivos*, 13(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=339630252005>

Leiva, A. (2011). *Formación de la agenda a partir de la política de primera infancia en Colombia.* (Tesis de grado). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3). Recuperado de <https://revistas.upb.edu.co/index.php/analecta/article/view/1392>

Mialaret, G. (1979). *Problemas y retos de la educación de la primera infancia.* Recuperado de [http://www.waece.org/modelocentro/cap\\_09.pdf](http://www.waece.org/modelocentro/cap_09.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1860 de 1994. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos y organizativos generales. Diario Oficial No. 41.473 del 5 de agosto de 1994 (1994). Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-172061\\_archivo\\_pdf\\_decreto1860\\_94.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-172061_archivo_pdf_decreto1860_94.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2009). *Guía operativa para la prestación del*

*servicio de atención integral a la primera infancia*. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-184841\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-184841_archivo_pdf.pdf)

Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Plan sectorial 2011-2014 Educación de calidad*. Bogotá D.C.

Ministerio de Educación Nacional. (2014). *Sentido de la educación inicial* (Documento No. 20). Recuperado de [http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487\\_doc20.pdf](http://www.colombiaaprende.edu.co/html/familia/1597/articles-341487_doc20.pdf)

Molina, H. y Torres, A. (2013). *Gestión de Políticas y Programas de Desarrollo infantil temprano* (modulo 2). Recuperado de <http://www.iadb.org/es/indes/gestion-de-politicas-y-programas-de-desarrollo-infantil-temprano,8792.html>

Montañés, M. (2010). *Las entrevistas*. Recuperado de [http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m\\_MMontanes\\_LasENTREV.pdf](http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_MMontanes_LasENTREV.pdf)

Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá D.C., Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Nilsen, P., Stahl, C., Roback, K., & Cairney, P. (2013). Never the twain shall meet? – a comparison of implementation science and policy implementation research. *Implementation Science*, 8. Recuperado de

<http://www.implementationscience.com/content/8/1/63>

Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá D.C, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.

Presidencia de la República [Presidente Juan Manuel Santos Calderón]. (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>

Presidente de la República de Colombia [Juan Manuel Santos Calderón]. Decreto 4875 de 2011. Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia —AIPI— y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia. Diario Oficial No. 48.291 de 22 de diciembre de 2011 (2011). Recuperado de [http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto\\_4875\\_2011.htm](http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_4875_2011.htm)

Ramírez, L. (2014). *Planeación y ejecución ¿Por qué se genera la brecha de implementación? Un estudio de caso del proyecto RIFOHD* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Colombia. Recuperado de <http://www.bdigital.unal.edu.co/45809/1/1020716568.2014.pdf>

Reis, M., & Meneses, P. (2012). *Proposição de Aparato Metodológico para Análise da Implementação de Políticas de Gestão de Pessoas no Setor Público*. Recuperado de [http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg\\_2012/2012\\_EnA](http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnA)

- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Díkaion*, 21(16). Recuperado de [http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899\\_laimplementaciondepoliticaspublicasrevueltabarquero.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspublicasrevueltabarquero.pdf)
- Roth, A. (2003). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C, Colombia: Editorial Ediciones Aurora.
- Sabatier, P (Ed.). (1993). *Theories of the policy process*. Recuperado de <https://cursodeposgrado.files.wordpress.com/2011/08/libro-sabatier.pdf>
- Salazar, C. (2005). *Las políticas públicas*. Bogotá D.C, Colombia: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Simarra, J. (2010). Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia. *Miscelánea Comillas*, 68(132). Recuperado de <https://revistas.upcomillas.es/index.php/miscelaneacomillas/article/viewFile/844/713>
- Simarra, N. y Madariaga, C. (2011). Colombia y sus compromisos con la primera infancia. *Palobra*, (12). Recuperado de <http://ojs.udc.edu.co/index.php/palobra/article/view/126/113>
- Universidad de Chile. (s.f.). *Ética de la investigación en ciencias sociales y humanidades. Opiniones, conocimientos y prácticas de académicos-*

*investigadores de universidades chilenas.* Recuperado de <http://www.uchile.cl/portal/investigacion/programas-de-investigacion-domeyko/linea-sociedad-y-equidad/dimension-etico-normativa-de-la-sociedad-chilena-actual/lineas-y-proyectos-de-investigacion/47389/etica-de-la-investigacion-en-ciencias-sociales-y-humanidades>

Uruñuela, P. (2005). *Absentismo escolar.* Recuperado de [http://weib.caib.es/Documentacio/jornades/jornades\\_menors/p\\_urunuela.pdf](http://weib.caib.es/Documentacio/jornades/jornades_menors/p_urunuela.pdf)

Vargas, E., & Marín, W. (1998). Tendencias actuales en Educación Infantil. *Ciencias Humanas*, (30). Recuperado de <http://www.utp.edu.co/~chumanas/revistas/revistas/rev30/vargas.htm>

Vizcaíno, J., Ramírez, Y., & Cuéllar, J. (2010). *La política pública de primera infancia en Colombia: Algunas consideraciones en torno a su financiamiento e implementación.* Recuperado de [https://ninezeducacion2.files.wordpress.com/2010/11/financiamiento\\_politic\\_api\\_final.pdf](https://ninezeducacion2.files.wordpress.com/2010/11/financiamiento_politic_api_final.pdf)

Yacuzzi, E. (2005). *El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación.* Recuperado de [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:e\\_9GrKIJL\\_YJ:files.casilic.webnode.es/200000018-b251ab34be/estudios%2520de%2520caso\\_teoria.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:e_9GrKIJL_YJ:files.casilic.webnode.es/200000018-b251ab34be/estudios%2520de%2520caso_teoria.pdf+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=co)

# **A N E X O S**



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

DOCTOR  
CARLOS JOSE DE CASTRO  
SECRETARIO DE GESTION SOCIAL  
CIUDAD.

A QUIEN INTERESE:

ALCALDIA DISTRITAL DE BARRANQUILLA  
Atención al Ciudadano  
Recepción de Documentos  
Radicado No. 141518  
Fecha 11-11-14 Hora 15:41  
Recibido J. P. SARRIA Folio 1  
El presente sello no implica aceptación  
o admisión del documento

Reciban cordial saludo:

Por medio de la presente me permito presentarle a Angel Luis Urango Petro, estudiante de cuarto semestre de la Maestría en Estudios Políticos, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 2759868, quien adelanta su proyecto de investigación titulado "Absentismo en la educación inicial de niños y niñas, un Compromiso de Estado en la Política Pública de Primera Infancia: Caso Barranquilla 2013"; dentro del marco de formación de posgrado en la Pontificia Universidad Javeriana para optar al título de Magister en Estudios Políticos.

El objetivo de dicho documento es evaluar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia en la ciudad de Barranquilla.

Por lo anterior, cordialmente solicito su valiosa colaboración para que el estudiante Urango Petro pueda acceder a la información y permisos necesarios para realizar el trabajo de campo el cual se pretende desarrollar en los Centros de Desarrollo Infantil - CDI - operados tanto por el ICBF y los derivados del convenio 3359 entre la Alcaldía de Barranquilla y el ICBF. Cabe aclarar que los resultados obtenidos serán utilizados con fines académicos y se mantendrá la confidencialidad de los datos que sean entregados.

Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida en el correo electrónico [lcvalencia@javeriana.edu.co](mailto:lcvalencia@javeriana.edu.co) o en el teléfono 320 83 20 Ext. 2502

El presente documento se expide en Bogotá, D.C., 5 días del mes de noviembre de 2014.

Cordialmente

Luis Carlos Valencia Sarria  
Director de la Maestría en Estudios Políticos

Jenny P.



Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Calle 40 N° 5-50 Edificio 9. PBX: (57-1) 320 83 20 Exts.: 2484 - 2497 - 2504 . Fax: (57-1) 288 08 30 . Bogotá, D.C., Colombia



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

**A QUIEN INTERESE:**

Reciban cordial saludo:

Por medio de la presente me permito presentarle a Angel Luis Urango Petro, estudiante de cuarto semestre de la Maestría en Estudios Políticos, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 2759868, quien adelanta su proyecto de investigación titulado "Absentismo en la educación inicial de niños y niñas, un Compromiso de Estado en la Política Pública de Primera Infancia: Caso Barranquilla 2013"; dentro del marco de formación de posgrado en la Pontificia Universidad Javeriana para optar al título de Magister en Estudios Políticos.

El objetivo de dicho documento es evaluar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia en la ciudad de Barranquilla.

Por lo anterior, cordialmente solicito su valiosa colaboración para que el estudiante Urango Petro pueda acceder a la información y permisos necesarios para realizar el trabajo de campo el cual se pretende desarrollar en los Centros de Desarrollo Infantil - CDI - operados tanto por el ICBF y los derivados del convenio 3359 entre la Alcaldía de Barranquilla y el ICBF. Cabe aclarar que los resultados obtenidos serán utilizados con fines académicos y se mantendrá la confidencialidad de los datos que sean entregados.

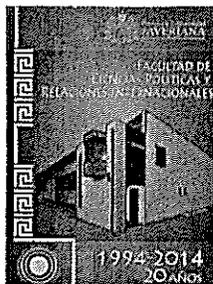
Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida en el correo electrónico [lcvalencia@javeriana.edu.co](mailto:lcvalencia@javeriana.edu.co) o en el teléfono 320 83 20 Ext. 2502

El presente documento se expide en Bogotá, D.C., 5 días del mes de noviembre de 2014.

Cordialmente

Luis Carlos Valencia Sarria  
Director de la Maestría en Estudios Políticos

Jenny P.



INSTITUTO JAVERIANO  
DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES  
E-2014-298547-20800  
RECIBIDO EN BOGOTÁ, D.C. EL 05 DE NOVIEMBRE DE 2014 A LAS 4:34 PM  
FIRMA:

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

Calle 40 N° 5-50 Edificio 9. PBX: (57-1) 320 83 20 Exts.: 2484 - 2497 - 2504 . Fax: (57-1) 288 08 30 . Bogotá, D.C., Colombia



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

14 NOV 2014

Secretaría de Educación  
Alcaldía Distrital de Barranquilla

FECHA: \_\_\_\_\_  
No. RADICADO: PAR 31616  
FIRMA: \_\_\_\_\_  
DEPENDENCIA: \_\_\_\_\_

A QUIEN INTERESE:

Reciban cordial saludo:

Por medio de la presente me permito presentarle a Angel Luis Urango Petro, estudiante de cuarto semestre de la Maestría en Estudios Políticos, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 2759868, quien adelanta su proyecto de investigación titulado "Absentismo en la educación inicial de niños y niñas, un Compromiso de Estado en la Política Pública de Primera Infancia: Caso Barranquilla 2013"; dentro del marco de formación de posgrado en la Pontificia Universidad Javeriana para optar al título de Magister en Estudios Políticos.

El objetivo de dicho documento es evaluar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia en la ciudad de Barranquilla.

Por lo anterior, cordialmente solicito su valiosa colaboración para que el estudiante Urango Petro pueda acceder a la información y permisos necesarios para realizar el trabajo de campo el cual se pretende desarrollar en los Centros de Desarrollo Infantil - CDI - operados tanto por el ICBF y los derivados del convenio 3359 entre la Alcaldía de Barranquilla y el ICBF. Cabe aclarar que los resultados obtenidos serán utilizados con fines académicos y se mantendrá la confidencialidad de los datos que sean entregados.

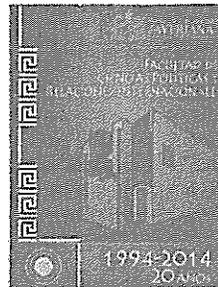
Cualquier inquietud adicional con gusto será atendida en el correo electrónico [lvalencia@javeriana.edu.co](mailto:lvalencia@javeriana.edu.co) o en el teléfono 320 83 20 Ext. 2502

El presente documento se expide en Bogotá, D.C., 5 días del mes de noviembre de 2014.

Cordialmente

Luis Carlos Valencia Sarria  
Director de la Maestría en Estudios Políticos

Jenny P.



**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

Calle 40 N° 5-50 Edificio 9. PBX: (57-1) 320 83 20 Exts.: 2484 - 2497 - 2504 . Fax: (57-1) 288 08 30 . Bogotá, D.C., Colombia



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: Nov. 12/14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos** Yuraine Santacruz

**Nivel académico:** Primaria completa () incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta () Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) () casado(a) ( )

**Edad:** 23 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** Procremim Carrizal

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 3
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 3
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 7 1



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 (X), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 ( )

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )
6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? Si.
7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (X), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).
8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Cita Médica.

9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- llamada telefónica
- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación ( )
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña ( )
- Otras medidas ( )

10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Es el 1ro quea, Cuando viene se preocupa, Manifiesta que en el colegio corre, dice que le gusta estar más en el colegio que en la casa.

11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? en el caso de las citas Médicas, es mejor pedir las citas para los días sábado  
Manifiesta como cosas en que padre de familia se preocupan por la educación de sus hijos. ~~los~~ ~~de~~ ~~regul~~



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: Nov. 12/14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.

**Nombres y Apellidos** Maryuri Garrido Fontalvo

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa (  ) incompleta ( ) Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (  ) casado(a) ( )

**Edad:** 34 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** Procesos en Crecer

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 3
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 2
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 4 1



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

- 4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 (X), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 ( )

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

- 5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )

- 6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? Acompañar a los niños en la educación

- 7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (X), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).

- 8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Cita Médica

- 9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación (X)
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña ( )
- Otras medidas ( )

- 10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Muestra mucho entusiasmo los días Sábado preguntando que si por que no se lleva al CDI

- 11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Motivación a padres y Madres de parte familiar. Asistir a las Escuelas de padre



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

**Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 12/14

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** LORENA OROZCO MORENO

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (X) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) ( ) casado(a) (X)

**Edad:** 47.

**Años de experiencia en docencia:** 20 años

**Nivel que atiende:** Jardín (4 y 5 años)

**Horario:** 7. AM 4 PM.

**Centro de Desarrollo Infantil:** PROGENCIA CARRIZAL.

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (X), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (X), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Enfermedades diversas. Faltas (Vicios) por razones de trabajo
4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (X), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? llamadas telefónicas se hacen visitas domiciliarias
5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? Habla con la trabajadora social y esta hace visita domiciliar.
6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:  
 ¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (X), No ( ).  
 ¿Lo hace siempre?: Si (X), No ( ).  
 ¿A quién le envía las planillas de asistencia? Coordinadora.  
 ¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? en la misma lista de Asistencia se anota el por que de la inasistencia
7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? Ninguna
8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? Motivación a padres y a Maestros de P.I. asistir en la implementación de la Educación de primera infancia. Explicar la oferta de Servicios



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

**Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 12/14.

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Ana Isabel Blanco Miranda

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (x) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (+) casado(a) ( )

**Edad:** 33

**Años de experiencia en docencia:** 11 años

**Nivel que atiende:** Jardín (niños y niñas entre 4 y 5 años)

**Horario:** 7 am - 4 pm

**Centro de Desarrollo Infantil:** Protección Carrizal

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (x), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (x), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia?

Enfermedades (Fiebre, lloritos e  
diarreas estomacales, citas médicas, "No cogió el  
día"

4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (  ), No (  ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)?

Justificación por escrito

5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable?

Se hace una  
visita domiciliar a través de la trabajadora  
Social, previa a una llamada telefónica  
hecha directamente por la Maestra

6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:

¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (  ), No (  ).

¿Lo hace siempre? Si (  ), No (  ).

¿A quién le envía las planillas de asistencia? A la Coordinadora  
y ésta la pasa a la fundación

¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? Registros  
de faltas o la misma planilla de Asistencia  
previene el control. Se tiene un espacio para observar

7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas?

Cuando pasan a Faltas  
siguimos al Maestro para un reporte al  
apoyo Psicopedagógico y así para el Coordinador

8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia?

Educación a padres y madres de familia sobre  
la importancia de la Educación inicial



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

**Caso: Barranquilla 2013**

**Entrevista al operador del Centro de Desarrollo Infantil CDI**

Fecha: Nov. 12/14

**Objetivo:** Conocer el rol que cumple el Operador público o privado frente al registro y control de asistencia de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Isabella Orozco Vega.

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa ( ) incompleta ( ), Posgrado (X)

**Edad:** 27.

**Estado civil:** Soltero(a) ( ) casado(a) (X)

**Años de experiencia en la prestación del servicio:** 10 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI proyección Carrizal

**Modalidad educativa:** Institucional

120 niños

**Preguntas:**

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (X), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre una y cinco veces al mes: Si (X), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).
3. ¿Cómo es el registro y control de asistencia diaria de niños y niñas inscritos en el Centro de Desarrollo Infantil? Foco de Control de Asistencia diaria



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
4. ¿Qué tipo de comunicación media con el operador del CDI y el maestro(a) del CDI? el Maestro(a) pasa semanal el registro de control de Asistencia
5. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI:  
 ¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (X), No ( )  
 ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? Que los niños están enfermos, se fueron de viaje, que la Madre o padre está enfermo y no hay quien lo traiga al CDI
6. En situaciones de absentismo del niño o la niña al Centro de Desarrollo Infantil, qué tipo de comunicación mantiene ud. como Operador con el Distrito de Barranquilla o con el ICBF? Se le presenta una planilla de asistencia Mensual y el niño es ausente sin justificar su reincorporación.
7. ¿Con el propósito de corregir el absentismo, qué medidas adopta Ud como operador(a) en los casos que el niño o la niña se ausentan del CDI sin ninguna causa justificable? Reemplazar primero convenir a los padres y Madres de los niños los beneficios de la educación inicial
8. ¿En su concepto como Operador, que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? A trabajar sobre la mentalidad a padres y explicarles los servicios que se prestan en este tipo de lugares y les garantiza una buena alimentación, educación y salud.



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMEMTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: Nov. 12/12

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos** Franco Herrera Barros

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa (X) incompleta ( ) Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (X) casado(a) ( )

**Edad:** 28 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI Trinidad.

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 2
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 2
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 4, 2



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

- 4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 ( ), \$400.000 y \$599.000 (X), \$600.000 y \$1.000.000 ( )

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

- 5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )
- 6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? No quitarle la oportunidad de estudiar
- 7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (X), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).
- 8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Situación de Salud

- 9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación (X)
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña ( )
- Otras medidas ( )

- 10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Con la autogua pro forma. Mostraba desinterés. Si cambió el profesor y ya muestra interés

- 11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Mayor dedicación sobre sus niños



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: 12 Nov / 14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos** Elsy Esther Anaya Marquez

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) imcompleta ( ), Secundaria completa (x) incompleta ( ) Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (x) casado(a) ( )

**Edad:** 36 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI Trinidad

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 1
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 1
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 8 3



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

- 4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 (X), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 ( )

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

- 5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )
- 6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? Trasero al escuela y estar pendiente sobre todo lo que la escuela le exige
- 7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (X), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).

- 8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Algo personal

- 9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación ( )
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña. ( )
- Otras medidas (X) pregunta personal el padre

- 10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Si queda jugando.  
No quiere ir al CDI. No se quiere Bañar

- 11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Notificando al niño a que asista al colegio



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

**Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 12/14.

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** María Mercedes Bermudez

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (  ) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (  ) casado(a) ( )

**Edad:** 42

**Años de experiencia en docencia:** 3 años

**Nivel que atiende:** Prejardín

**Horario:** 7:00am - 3PM

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDS LA TRINIDAD - 120

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (  ), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (  ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Problemas respiratorios, alérgicos, cuadros virales: Diarrea, vomito
4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (  ), No (  ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? que los niños presentan problemas de salud, Motivo viaje o cambio de sitio
5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? llamada telefonica o cuando no contestan se realiza visita pedagógica
6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:  
 ¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (  ), No (  ).  
 ¿Lo hace siempre?: Si (  ), No (  ).  
 ¿A quién le envía las planillas de asistencia? A la Coordinadora y esta verifica directamente de Sabo en Sabo.  
 ¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? Se lleva una Carpeta de registro de Asistencia
7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? Comunicación permanente, sobre la asistencia
8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? la comunicación permanente con padres y madres, concretizarlos o no contestar los teléfonos, hablarles sobre la importancia de la pop. en los reuniones muy ausente total



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 12/14

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Carmen Espain

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( / ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa ( / ) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) ( / ) casado(a) ( ) Filósofa - Formación pedagógica

**Edad:** 25

**Años de experiencia en docencia:** 2 1/2

**Nivel que atiende:** Jardín

**Horario:** 7: AM a 3 PM

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI Instituto la Trinidad

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí ( / ), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( / ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Que está enfermo, Motivos Vagos  
Me cogió el día

4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (X), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? llamadas telefónicas.

5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? Se sienta  
con el padre de familia, explica la impor-  
tancia del prog. y los hechos.

6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:  
¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (X), No ( ).  
¿Lo hace siempre?: Si (X), No ( ).  
¿A quién le envía las planillas de asistencia? \_\_\_\_\_

¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? Se les  
entrega a la Coordinadora de forma mensual

7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? En casos extremos  
se le entrega un reporte a la Coordinadora

8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? Hay  
desconfianza con los padres y Madres de familia.  
Hay Consecuencia sobre la Educación  
los niños no asisten.



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

**Caso: Barranquilla 2013**

**Entrevista al operador del Centro de Desarrollo Infantil CDI**

Fecha: Nov. 12/14

**Objetivo:** Conocer el rol que cumple el Operador público o privado frente al registro y control de asistencia de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:**

Yolima María Barranco

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (  ) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Edad:** 35

psicóloga

**Estado civil:** Soltero(a) (  ) casado(a) ( )

**Años de experiencia en la prestación del servicio:** 4 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI La Trinidad

**Modalidad educativa:** Institucional

**Preguntas:**

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (  ), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (  ), No ( ). Entre una y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).
3. ¿Cómo es el registro y control de asistencia diaria de niños y niñas inscritos en el Centro de Desarrollo Infantil? tiene un registro de asistencia diario



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4. ¿Qué tipo de comunicación media con el operador del CDI y el maestro(a) del CDI?

en reuniones pedagógicas mensuales, semanal de temas talleres por socializar temas planeados con el CDI. se trata el tema de la maestría

5. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI:

¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (x), No ( )

¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? que llamo al padre o madre de hijo, esto presenten un documento

6. En situaciones de absentismo del niño o la niña al Centro de Desarrollo Infantil, qué tipo de comunicación mantiene ud. como Operador con el Distrito de Barranquilla o con el ICBF?

el coordinador pasa al operador un informe mensual, y sobre ello incluye un informe sobre el control de asistencia. la idea es que el niño permanezca siempre en el prog.

7. ¿Con el propósito de corregir el absentismo, qué medidas adopta Ud como operador(a) en los casos que el niño o la niña se ausentan del CDI sin ninguna causa justificable?

la psicóloga hace un nivel de intervención. se le informa sobre la posible pérdida del CDI.

8. ¿En su concepto como Operador, que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia?

Trabajar con la familia, educar a la familia. los escuelas de padres son muy pobres.

\* el margen de asistencia es del 101.

\* lo que esto lo ~~contempla~~ el prog.



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: Nov. 13/14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos**

Gerardo ~~Hernán~~ Mora Herudandez

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa (X) incompleta ( ) Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (X) casado(a) ( )

**Edad:** 22 años

**Centro de Desarrollo Infantil:**

COI la luz.

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 2
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 2
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 6 2



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 (X), \$200.000 y \$399.000 ( ), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 ( )

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )
6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? → Ayuda a los niños, que cumplan con los estudios
7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).  
No le faltado
8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Causas vitales
- 
- 
- 
9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:
- llamada telefónica  
El CDI visita al padre o madre de familia ( )
  - El CDI envía nota solicitando explicación ( )
  - El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña ( )
  - Otras medidas ( )
10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Se pone feliz, y lo toma a horas cuando llegan a pasearlo
- 
- 
11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Motivación de padres
- 
-



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: Nov. 13/14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos** Yolise Smith Pedraza Pua

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa (x) incompleta ( ) Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (x) casado(a) ( )

**Edad:** 31

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI Luz

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 3
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 3
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 5 1



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 ( ), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 (x)

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (x), No ( )

6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? Brindarle la educación, que se preparen

7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (x), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).

8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Salud, Cuadros Virales

9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación (x)
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña ( )
- Otras medidas ( )

10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Expresan que se van a desayunar, a jugar,

11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Los padres se fueron de permiso y no llevan a los niños, No acuestan a la hora indicada Faltas de concurrencia



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 13/14

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Karla Maria Pérez Castro

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) imcompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (x) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) ( ) casado(a) (x)

**Edad:** 35

**Años de experiencia en docencia:** 5 CDI la luz (232)

**Nivel que atiende:** Prebulo 1.

**Horario:** 7:30 - 3:30 PM

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI la luz (232)

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (x), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (x), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Justificaciones Medicas.

4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (x), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? Deben presentar una  
excusa:

5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? Se le refieren  
a la trabajadora social y esta se desplaza a la  
casa del niño y la niña. Esto se hace mediante  
Actas.

6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:

¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (x), No ( ).

¿Lo hace siempre? Si (x), No ( ).

¿A quién le envía las planillas de asistencia? El control permanece en la  
Al final del mes se archiva, pero la Coordinadora hace visita

¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? Es el  
Mismo Control de Asistencia

7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? No Media

Comunicación

8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia?

Responsab. de los padres, el compromiso  
que ellos tienen frente a sus hijos  
buena vida al padre o madre sobre la  
Responsab. sobre sus hijos



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLIMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

Caso: Barranquilla 2013

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 13/14

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Masmina Dios Ibañe

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (x) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (x) casado(a) ( )

**Edad:** 46

**Años de experiencia en docencia:** 24

**Nivel que atiende:** Jardín

**Horario:** 7:30 AM - 3:30 PM

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI la Luz (260)

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (x), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (x), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Casos de Virus.
4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (X), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? que el niño está enfermo, - diarrea, vomito.
5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? Se le envían razones con otros padres
6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:  
 ¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (X), No ( ).  
 ¿Lo hace siempre? Si (X), No ( ).  
 ¿A quién le envía las planillas de asistencia? Se coloca a disposición del ICBF ya Cajacopi  
 ¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? \_\_\_\_\_
7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? Ninguna. La relación es con el trabajador social
8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia?  
Los padres son apáticos (dicen que es muy feo/horrible)  
 Hay que concientizarlos



ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLMENTACIÓN DE LA POLITICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA Caso: Barranquilla 2013

Entrevista al operador del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha: Nov. 13/14

Objetivo: Conocer el rol que cumple el Operador público o privado frente al registro y control de asistencia de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

Palabras Claves: Absentismo: Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

Política Pública: Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

Primera Infancia: Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

Nombres y Apellidos: Katherine Molinaro Leonor Ruiz

Nivel académico: Primaria completa ( ) imcompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (X) incompleta ( ), Posgrado ( )

Edad: 40

Estado civil: Soltero(a) (X) casado(a) ( )

Años de experiencia en la prestación del servicio: 15 años (260)

Centro de Desarrollo Infantil: CDI la luz

Modalidad educativa: Institucional Adm. por Cajacofi

Preguntas:

- 1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (X), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre una y cinco veces al mes: Si (X), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).
3. ¿Cómo es el registro y control de asistencia diaria de niños y niñas inscritos en el Centro de Desarrollo Infantil? Hay un formato de control de



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

de Asistencia Si el niño falta. la trabajador Social se desplaza y levanta un Acta y es Firmado por el padre

4. ¿Qué tipo de comunicación media con el operador del CDI y el maestro(a) del CDI? Comunicaciones directas. Cajasopi esta presente siempre

5. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI: ¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (X), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? el Maestro(a) es el primer contacto con el niño o la niña los niños están enfermos

6. En situaciones de absentismo del niño o la niña al Centro de Desarrollo Infantil, qué tipo de comunicación mantiene ud. como Operador con el Distrito de Barranquilla o con el ICBF? Se pasa un listado. No se pasan casos específicos solo manifestar

7. ¿Con el propósito de corregir el absentismo, qué medidas adopta Ud como operador(a) en los casos que el niño o la niña se ausentan del CDI sin ninguna causa justificable? Buscar el que pasa. No se ven presentados ausentados del CDI

8. ¿En su concepto como Operador, que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? Algunos con padres y se les informan los beneficios que trae el programa. Se hacen los esfuerzos de poder mantener capacitados a los padres. Ayudar a la parte Noveleria. Ay. que en fin se ve en acción es que el niño esté asistiendo al CDI y desarrollando (satisf.) al CDI



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a padres de familia

Fecha: Nov. 13/14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos** Isabel Ibañez

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) imcompleta ( ), Secundaria completa (x) incompleta ( ) Profesional completa ( ) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (x) casado(a) ( )

**Edad:** 45

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI los Andes

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 3
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 2
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 3 1



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 ( ), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 (X)

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )
6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? Educarlos bien,
7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (X), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).
8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Quedó viral.

9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación (X)
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña ( )
- Otras medidas ( )

10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Se levanta a sus padres

Se baña sin ningún problema porque sabe que va por el colegio

11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Responsabilidad

de cada padre.



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

**Entrevista a padres de familia**

Fecha: Nov 13 /14

**Objetivo:** Valorar los factores familiares que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Luis Fernando Muñoz Zúñiga

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ) Profesional completa (X) incompleta ( )

**Estado civil:** Soltero(a) ( ) casado(a) (X)

**Edad:** 41 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI Andes

**Modalidad educativa:** Institucional

**Preguntas:**

1. ¿Cuántos hijos(as) tiene en total? 2
2. ¿Cuántos hijos(as) son estudiantes? 2
3. ¿Cuántas personas conforman el hogar y de éstas cuántas aportan a los ingresos familiares? 4 2



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

4. ¿Los ingresos familiares mensuales se encuentran ubicados entre \$100.000 y \$199.000 ( ), \$200.000 y \$399.000 ( ), \$400.000 y \$599.000 ( ), \$600.000 y \$1.000.000 (f)

En caso de confirmar absentismo en alguno de los casos:

5. ¿Conoce Ud. los derechos de su hijo(a) en educación inicial? Si (X), No ( )

6. ¿Sabe Ud. cuáles son las obligaciones de la familia frente a la educación de sus hijos(a)? Brindarle los medios para el acceso a la educación

7. ¿Su hijo(a) ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si (X), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si ( ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).

8. ¿Cuáles son las causas por las que su hijo(a) no ha asistido regularmente al CDI? Enfermedad.

9. Frente a la inasistencia regular de su niño o niña, el CDI utiliza como medio de comunicación con el padre o la madre de familia uno de los siguientes mecanismos:

- El CDI visita al padre o madre de familia ( )
- El CDI envía nota solicitando explicación (X)
- El CDI no toma ninguna acción ante la inasistencia regular del niño o niña. ( )
- Otras medidas ( )

10. ¿Percibe que el niño o niña manifiesta algún tipo de motivación al momento de llevarlo al CDI? ¿Por ejemplo? Alegria, Paciencia, Coraje

11. ¿En su concepto de qué manera podría contribuir para mejorar la asistencia del niño o la niña al CDI durante el proceso de la educación inicial como derecho impostergable de la primera infancia? Padres de familia. Diseñar programa. Hay un horario permitido es hasta la 8 AM. Después de esa hora no se permite la entrada



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 13/14

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Roberta Maria Reboledo Jimenez

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (  ) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (  ) casado(a) ( )

**Edad:** 49.

**Años de experiencia en docencia:** 20 años

**Nivel que atiende:** Comunidades

**Horario:** 7. AM - 3 PM

**Centro de Desarrollo Infantil:** ca. los Andes.

**Modalidad educativa:** Institucional cobertura 230.

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (  ), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (  ), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si ( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Que están enfermos

4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (x), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? Que están enfermos y traen sus Constancias Médicas

5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? Primero llamo a telefono.

6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:  
¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (x), No ( ).  
¿Lo hace siempre? Si (x), No ( ).  
¿A quién le envía las planillas de asistencia? Se entregan Mensual. a la Coordinación.  
¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? Se lleva una carpeta con la historia de los ausentados

7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? los Reportes de faltas en casos de inasistencia

8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? Los padres de fin. los viernes no llaman los niños. ¿viernes al mes solo se trabaja 1/2 día. En otros días los padres no llaman los niños



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista a Maestro o Maestra del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha Nov. 13/14

**Objetivo:** Conocer los factores determinantes que podrían incidir en el absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Judith. Pios

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (x) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (+) casado(a) ( )

**Edad:** 46.

**Años de experiencia en docencia:** 13

**Nivel que atiende:** Jardin

**Horario:** 7 am. a 4 PM

**Centro de Desarrollo Infantil:** CDI los Andes

**Modalidad educativa:** Institucional

*Adm. por el club de leon.  
La infraest. es del club de leon*

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (x), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre dos y cinco veces al mes: Si (x), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

3. ¿En los casos, que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI, cuales son las explicaciones más frecuentes que se reciben de parte de padres y madres de familia? Enfermedad. Muertos Viciatos

4. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI ¿Pide explicaciones a los padres y madres de familia? Sí (x), No ( ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? que están enfermos.

5. ¿Qué medidas adopta Ud. como maestro(a) cuando el niño o la niña se retiran intermitentemente del CDI sin ninguna causa justificable? llamar al padre o madre, pedir explicaciones

6. Frente a la educación inicial de niños y niñas:  
¿Toma Ud. asistencia en sus clases? Si (x), No ( ).  
¿Lo hace siempre?: Si (x), No ( ).  
¿A quién le envía las planillas de asistencia? se pasa a Coordinacion

¿Lleva algún tipo de registros estadísticos frente a la inasistencia? RAM. Registro de Asistencia Mensual

7. ¿Qué tipo de comunicación media entre maestro(a) y el operador del CDI en lo referente al control de asistencia de niños y niñas? entrega Mensual. RAM al coordinador

8. ¿En su concepto como maestro(a) que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? Tomar conciencia de padres de que si bien escuela de padres los padres no asisten



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista al operador del Centro de Desarrollo Infantil CDI

Fecha: Nov. 13/14

**Objetivo:** Conocer el rol que cumple el Operador público o privado frente al registro y control de asistencia de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Yanuba Reyifo.

**Nivel académico:** Primaria completa ( ) incompleta ( ), Secundaria completa ( ) incompleta ( ), Profesional completa (x) incompleta ( ), Posgrado ( )

**Edad:** 40

**Estado civil:** Soltero(a) ( ) casado(a) (x)

**Años de experiencia en la prestación del servicio:** 38 años

**Centro de Desarrollo Infantil:** COS los Andes

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

1. ¿Comprende Ud los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (x), No ( )
2. ¿El niño o la niña ha faltado al CDI un número de veces así? Al menos una vez al mes: Si ( ), No ( ). Entre una y cinco veces al mes: Si (x), No ( ). Entre 6 y 10 veces al mes: Si ( ), No ( ). Once o más veces al mes: Si( ), No ( ).
3. ¿Cómo es el registro y control de asistencia diaria de niños y niñas inscritos en el Centro de Desarrollo Infantil? Seguimiento a los planes



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

esto con el fin de Control de #  
de personas y el inventario en Bogotá,

4. ¿Qué tipo de comunicación media con el operador del CDI y el maestro(a) del CDI? Comunicación Verbal, escrita y  
permanente

5. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI:  
¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (✓), No ( )  
¿Qué tipo de explicaciones ofrecen el maestro(a)? es el 1º contacto  
después de 15 fallos en el mes el niño  
pierde el cupo. - línea del ICBF Técnico

6. En situaciones de absentismo del niño o la niña al Centro de Desarrollo Infantil, qué tipo de comunicación mantiene ud. como Operador con el Distrito de Barranquilla o con el ICBF? Se hace un reporte Mensual  
al ICBF -> RAM.  
Las inscripciones se hacen  
informal.

7. ¿Con el propósito de corregir el absentismo, qué medidas adopta Ud como operador(a) en los casos que el niño o la niña se ausentan del CDI sin ninguna causa justificable? Visita domiciliar y en  
el caso una solicitud al padre sobre  
la renuncia del cupo.

8. ¿En su concepto como Operador, que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia?  
Del fuera de padres y Madros de  
flora.  
La entrada es hasta las 7:30 AM y se  
hace la gavela hasta las 8: AM.

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMMENTACIÓN DE LA POLITICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

**Entrevista a la Secretaría de Gestión Social**

Fecha: Nov. 14/14

**Objetivo:** Conocer las acciones adelantadas de la Secretaría de Gestión Social en su papel de orientación y desarrollo de políticas sociales sobre al fenómeno del absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en la ciudad de Barranquilla.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad.

**Nombres y Apellidos:** B. BIANCA EUGENIA LEBUE

**Nivel académico:** Profesional ( ) Posgrado: Especialización ( ), Maestría (X), Doctorado ( )

**Edad:** 49 años

**Estado civil:** Soltero(a) (X) casado(a) ( )

**Preguntas:**

1. ¿Comprende Ud. los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (X), No ( )

2. ¿Con que regularidad visita la Secretaría de Gestión Social a los CDI producto del convenio entre la Alcaldía de Barranquilla y el ICBF? 4 veces por

semana.

---



---

3. ¿Qué tipo de control media entre la Secretaría de Gestión Social con el operador del CDI y el maestro(a) del CDI? Si se encuentran

17

Hallazgos, se habla con el operador  
Se manda un requerimiento. Se hace un  
compromiso de cumplir.  
Se han cerrado todos x incumplimiento.

4. ¿Se tienen informes técnicos sobre las visitas efectuadas a los CDI producto de las visitas? Si
  
5. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al Centros de Desarrollo Infantil -CDI- ¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (  ), No (  ) ¿Al operador? Sí (  ), No (  ) ¿Qué tipo de explicaciones ofrecen? Se explica al maestro. la asistencia la hacen con el etc. de cobro.  
la cuota de cobro al operador se paga con 15 días de antelación
  
6. ¿Qué tipo de medidas adopta la Secretaría de Gestión Social en aquellos casos que el niño o la niña se ausentan regularmente del CDI sin ninguna causa justificable? El equipo de supervisión hacen planes a la familia. Esto ya lo hace el equipo de PI.  
el equipo de supervisión. Esto sucede por parados 30 días
  
7. ¿En su concepto como Secretaría de Gestión Social, que aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a recibir la educación inicial en los CDI como derecho impostergable de primera infancia? Menos los defensas de información  
hay casos en que reciben a través Modalidad  
Falta de concientización sobre la importancia de la PI.



**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA**

**Caso: Barranquilla 2013**

**Entrevista Coordinador Centros Zonales ICBF**

Fecha: Nov. 14/14

**Objetivo:** Conocer las acciones adelantadas por la Dirección del ICBF Regional Atlántico sobre fenómeno del absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en cumplimiento de su papel de prevención y protección integral de dicha población

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:**

Martha Cecilia Mercado F

**Nivel académico:** Profesional ( ) Posgrado: Especialización (X), Maestría ( ), Doctorado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (X) casado(a) ( )

**Edad:** 55

**Centro de Desarrollo Infantil:** Coordinador Centro Zonal

**Modalidad educativa:** Institucional

Sur Occidente

**Preguntas:**

8. ¿Comprende Ud. los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (X), No ( )

1. ¿Con que regularidad la Dirección del ICBF regional Atlántico visita a los CDI que opera directamente? Cada 2 Meses. Se revisa.  
El RAM se coloca en cobertura prog 45.  
Cobertura ejecutada.

2. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI:

¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (  ), No ( )

¿Al operador? Sí ( ), No ( )

¿Qué tipo de explicaciones ofrecen? ojo cuando la asistencia pasa de 10 días  
"Pide apoyo de su equipo"

3. ¿Qué tipo de medidas adopta el ICBF Regional Atlántico a través de sus Centros Zonales en aquellos casos que el niño o la niña se ausenten regularmente del CDI sin ninguna causa justificable? No existe

ese tipo de Coordinación e falta articulación  
ojo con el defensor de flir

4. ¿En su concepto, como Coordinador (a) Zonal del ICBF regional Atlántico, qué aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a los CDI a recibir la educación inicial como derecho impostergable de primera infancia? Corregir la concurrencia

en los dos Modalidades  
Actualmente están citando a los padres de flir  
quede el niño  
solo de por la pobreza extrema y:  
recibir un pag alimentario

Falta planeación en fin el distrito  
de Búsqueda y el ICBF.

Búsqueda móvil CDI donde no  
existen niños.  
los CDI no operan y: la Escuela  
da. Ay el ICBF sup Hogares  
comunitarios — Carlos Meisen,

Se está generando competencia a los  
CDI y los hogares comunitarios,  
el CDI le quita niños al hogar  
ojo la Escuela está contruido y aun  
no está operando.

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

**Entrevista Coordinador Centros Zonales ICBF**

Fecha: Nov 14/14

**Objetivo:** Conocer las acciones adelantadas por la Dirección del ICBF Regional Atlántico sobre fenómeno del absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia en cumplimiento de su papel de prevención y protección integral de dicha población

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:**

Maria Alouso Gómez

**Nivel académico:** Profesional ( ) Posgrado: Especialización (  ), Maestría ( ), Doctorado ( )

**Estado civil:** Soltero(a) (  ) casado(a) ( )

**Edad:** 50

**Centro de Desarrollo Infantil:**

Coordinador Zona Sur oriente

**Modalidad educativa:** Institucional

**Preguntas:**

8. ¿Comprende Ud. los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (  ), No ( )

1. ¿Con que regularidad la Dirección del ICBF regional Atlántico visita a los CDI que opera directamente? Se deben hacer 2 visitas en el

año o se le aplica un Standard de Calidad

2. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI:



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí (X), No ( )

¿Al operador? Sí ( ), No ( )

¿Qué tipo de explicaciones ofrecen? Hay algunos que hacen  
soportar de impaciencia, negligencia de  
padres.

3. ¿Qué tipo de medidas adopta el ICBF Regional Atlántico a través de sus Centros Zonales en aquellos casos que el niño o la niña se ausenten regularmente del CDI sin ninguna causa justificable?

Si no existe  
soport. (Actos) o Al final de recuadrara.  
Hay un caso especial que el ICBF ha  
hecho seguir.

4. ¿En su concepto, como Coordinador (a) Zonal del ICBF regional Atlántico, qué aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a los CDI a recibir la educación inicial como derecho impostergable de primera infancia?

Asegurar que las  
infraestructuras este en óptimas con-  
diciones e Calidad en la do facios y  
asegurarse de un buen talento  
humano.

La difusión de los CDI del distrito  
ha detectado mucho absentismo, según  
ello los CDI del ICBF operan mejor

Se queja la Coordinadores de que hacen  
poco trabajo humano por la supervisión

Ojo Consultar.  
Columbian aprende.



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Bogotá

MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

Guía N.º 50  
Modalidades y Condiciones  
de Colaboración para la  
Educación Inicial

**ABSENTISMO EN LA EDUCACIÓN INICIAL DE NIÑOS Y NIÑAS  
UN COMPROMISO DE ESTADO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA  
PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA  
Caso: Barranquilla 2013**

Entrevista Secretaria de Educación de Barranquilla

Fecha: Nov. 14/14

**Objetivo:** Conocer las acciones adelantadas por la Secretaria de Educación de Barranquilla en su misión de ofrecer una educación pertinente y de calidad sobre fenómeno del absentismo de niños y niñas en el proceso de la educación inicial en el marco de la implementación de la política pública de primera infancia.

**Palabras Claves: Absentismo:** Definido como la falta de asistencia, justificada o no, por parte del alumno a la escuela primaria donde se encuentra regularmente inscrito.

**Política Pública:** Cualquier acción del gobierno en búsqueda de solucionar un problema público.

**Primera Infancia:** Es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad

**Nombres y Apellidos:** Hector Rivera, B. Goenaga

**Nivel académico:** Profesional ( ) Posgrado: Especialización (X), Maestría ( ), Doctorado ( ).

**Estado civil:** Soltero(a) ( ) casado(a) (X)

**Edad:** 44,

**Modalidad educativa:** Institucional

Preguntas:

9. ¿Comprende Ud. los derechos del niño y de la niña en su desarrollo integral de primera infancia? Sí (f), No ( )

5. ¿Con que regularidad la Secretaria de Educación de barranquilla en su misión de ofrecer una educación pertinente y con calidad visita a los CDI operados por operados públicos y privados? Las reuniones fueron trasladadas a la Secretaria de Asesoría Social



MAESTRIA EN ESTUDIOS POLITICOS

*La Secretaria de Educacion y la Indemol  
en Modelo de Asesor de la Educacion  
Inicial.*

6. En los casos en que los niños y niñas no asistan regularmente al CDI:  
¿Pide explicaciones al maestro(a)? Sí ( ), No ( )  
¿A los operadores? Sí ( ), No ( )  
¿Qué tipo de explicaciones ofrecen? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

7. ¿Qué tipo de medidas adopta la Secretaria de Educación de Barranquilla en aquellos casos que el niño o la niña se ausenten regularmente del CDI sin ninguna causa justificable? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

8. ¿En su concepto, como Secretaria de Educación de Barranquilla, qué aspectos considera debe corregirse para asegurar que niños y niñas asistan regularmente a los CDI a recibir la educación inicial como derecho impostergable de primera infancia? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_