

## **Orientaciones en la construcción de políticas de protección de niños y niñas por parte del Estado colombiano**

Guidance on the construction of policy child protection by Colombian state

*Autor: María Patricia Carvajal Medina*

*DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.40>*

**ORIENTACIONES EN LA CONSTRUCCIÓN  
DE POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE  
NIÑOS Y NIÑAS POR PARTE DEL ESTADO  
COLOMBIANO \***

**GUIDANCE ON THE CONSTRUCTION  
OF POLICY CHILD PROTECTION BY  
COLOMBIAN STATE \***

**ORIENTAÇÕES NA CONSTRUÇÃO DE  
POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DOS MENINOS  
E DAS MENINAS DA PARTE DO ESTADO  
COLOMBIANO\***

■  
■  
■  
**María Patricia Carvajal Medina**<sup>a</sup>  
mpcarvajal@hotmail.com  
Universidad Pedagógica  
y Tecnológica de Colombia  
Recibido: 31-08-2012.  
Aceptado: 25-09-2012

**RESUMEN**

El artículo tiene como propósito aportar una reflexión acerca de las orientaciones en la construcción de políticas de protección de niños y niñas por parte del Estado colombiano. Aborda la educación como un derecho, realizando una revisión del marco legal establecido para garantizar los derechos de los niños y niñas. De igual forma, se hace una revisión a las políticas del Plan de Desarrollo del Presidente Juan Manuel Santos, 2010–2014, con el fin de establecer un parámetro de referencia que permita concluir que el Estado no favorece las oportunidades para la infancia Colombiana.

**PALABRAS CLAVE**

Infancia, Ley de infancia y adolescencia, Derecho a la educación.

---

*\* El presente documento se enmarca dentro de los artículos de reflexión, relacionado con la investigación en curso titulada: Orientaciones en la construcción de políticas de protección de niños y niñas por parte del Estado Colombiano.*

*a Psicóloga, especialista en Pedagogía de los Derechos Humanos. Docente adscrita a la Secretaría de Educación de Duitama. Investigadora grupo Praxis de los Derechos Humanos UPTC, estudiante de Maestría en Derechos Humanos Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, email: mpcarvajal@uptc.edu.co.*

## **ABSTRACT**

This paper aims to provide a reflection about the orientations on the construction of protection policies for children by Colombian State. Also addresses the education as a right, doing a revision of the legal framework established to guarantee children's rights. Same way, a revision to the policies of Development Plan of President Juan Manuel Santos 2010-2014, its made in order to establish a baseline which allows concluding that the State doesn't favor the opportunities to Colombian childhood.

## **KEYWORDS**

Children, Act of children and adolescence, Early childhood

## **RESUMO**

O artigo tem como escopo contribuir com uma reflexão acerca das orientações na construção de políticas de proteção dos meninos e das meninas da parte do Estado Colombiano. Aborda a educação como um direito, realizando uma revisão do marco regulatório estabelecido para garantir os direitos dos meninos e das meninas. De maneira similar, faz uma revisão das políticas do Plano de Desenvolvimento do Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014) a fim de estabelecer um parâmetro de referência que permita concluir que o Estado não favorece as oportunidades para a infância colombiana.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Infância, Lei da Infância e adolescência, direito à educação.

## **1. INTRODUCCIÓN**

El presente artículo aborda, en primera instancia, el marco normativo que permite que existan las políticas de protección de los niños y niñas por parte del Estado colombiano. Se tienen en cuenta los pactos internacionales que ha ratificado Colombia y cómo éstos le permiten establecer normatividades internas para la niñez, como es el caso de Ley 1098 de 2006, de Infancia y adolescencia.

En segunda instancia se considera concretamente la educación como un derecho humano en el cual se deben tener criterios en cuanto a la accesibilidad, adaptabilidad, asequibilidad, como recomendaciones que han hecho los Relatores Especiales para el Derecho a la Educación ante la ONU.

En consecuencia se hace una revisión del Plan de Desarrollo 2010–2014, para ser contrastado con la normatividad establecida para la protección de los niños; esto con el fin de determinar la favorabilidad o no por parte del Estado en la protección de los niños y niñas del país.

## **2. AGENTES QUE PUEDEN APORTAR EN LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS**

El Estado colombiano es el agente responsable de garantizar los derechos de los niños y niñas del país, y para ello establece una normatividad que le permitiría realizarlo, pero no siempre la norma ejecuta la política que se pretende llevar a cabo. También es cierto que existen otros agentes tales como los medios de comunicación, la responsabilidad social que puedan tener las diferentes empresas, el conflicto armado que vive el país y la misma sociedad, y que en su conjunto afectan de una u otra manera la protección de los niños. Así por ejemplo la televisión, la radio, el cine, la internet, la música, cumplen un papel importante en la difusión de

información destinada a los niños, y se convierten en un momento dado en agentes que influyen en la educación de ellos, porque informan, recrean, educan, entretienen, pero esos mismos medios de comunicación pueden desinformar, excluir, vender, introducir al niño en un mundo económico con unas políticas de mercado que favorecen a quienes tienen el poder, haciendo a los ricos cada día más ricos y a los pobres cada día más pobres. Por tanto, es favorable regular el acceso a dichos medios, debido a que los niños permanecen bastante tiempo aprendiendo de los mismos, tales como la internet y la televisión, siendo ésta la más utilizada por ellos en el mundo. Los dibujos animados por ejemplo, presentan niveles altos de agresividad y violencia donde los valores mínimos no se explicitan y, por el contrario, se evidencia que siempre hay que recibir algo a cambio, por ejemplo, el niño estudia porque le compran el juguete de moda más no porque deba estudiar para su beneficio en sí mismo.

Otro aspecto que tiene una influencia considerable al momento de analizar las orientaciones en la construcción de políticas de protección de los niños y niñas, es lo referente a la educación, que vista desde la teoría crítica de los derechos humanos se debe considerar como un derecho. Esto tiene implicaciones significativas para el Estado, debido a que ha perdido autonomía en la toma de decisiones propias, frente a las imposiciones dadas por otros países que llevan la batuta del poder, y debe responder a nuevas demandas que son internacionales, es decir, la educación debe llevar a cumplir con exigencias globales y no solamente locales, así lo deja ver en claro el planteamiento de Alejandro Álvarez<sup>1</sup>.

"La educación entendida como un derecho es un imperativo humano, y en ese sentido no puede estar mediada por otro interés. Y como todo derecho, es universal. El Estado entendido como un árbitro que administra justicia, tendría la obligación de velar por su cumplimiento, sin mediar otro fin diferente al del interés humano. Para esta postura, la educación no puede someterse a un análisis de costo-beneficio, como lo propuso el banco Mundial" (Álvarez, 2010,p.145).

Ahora bien, si se considera a los niños en su ciclo vital de infancia entre los 1 a 18 años, es dentro de este ciclo donde deben ser protegidos, pero, ¿qué es proteger? De acuerdo con el planteamiento realizado en Familia y Comunidad en el marco de la Protección integral<sup>2</sup>, proteger es velar por los derechos de la niñez, esto es, garantizar que éstos se cumplan de manera efectiva, de modo tal que todos los niños y niñas de un país puedan disfrutarlos y vivir como niños y niñas protegidos hasta la edad de los 18 años. La educación para ellos no debe estar inmersa en las condiciones económicas en que se enmarcan hoy, por el contrario, se espera que el Estado permita, gracias a sus políticas de protección, que todos los niños y niñas accedan sin ninguna restricción al sistema educativo, favoreciendo su permanencia, su accesibilidad y, claro está, el pleno disfrute del derecho.

Esto debiera ser así, pero la realidad muestra que se vulneran los derechos de la infancia, tanto por acciones violentas como por falta de oportunidades para su acceso en condiciones óptimas que permitan un desarrollo pleno de los niños, pero también la omisión en los cuidados y servicios requeridos es otra forma de vulneración. En todo esto hay diferentes actores responsables, pero es el Estado aquel ente que, al no formular políticas claras en el campo de desarrollo, no permite la participación de la población que con frecuencia se excluye y que es

<sup>1</sup> ALVAREZ, Alejandro. *Claves para leer la educación como un Derecho Humano. Teoría crítica de los Derechos Humanos. UPTC. p. 145*

<sup>2</sup> TURBAY, Catalina. *Familia y comunidad en la perspectiva de la protección integral. Bogotá. UNICEF Colombia, 1997. pp. 17-23.*

la menos favorecida. Tal como hace referencia Víctor Abramovich<sup>3</sup> en el denominado enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, se debe dar mayor participación a los sectores postergados y excluidos, definiendo así las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en la estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos. Este enfoque considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado (Abramovich, 2006, p.36-37).

Si por una parte se reconoce a los titulares de derechos, tal como lo plantea Abramovich, y por otra se logra entender la educación como un derecho y el papel que juegan las entidades encargadas de la formación de estudiantes en las aulas de clase, y se asume una actitud crítica frente a la educación, se dará un paso fundamental en el conocimiento para incidir en el establecimiento de políticas públicas que favorezcan a la población infantil menos favorecida.

Es pertinente entender que existen tensiones entre lo establecido en las medidas de protección para los niños y niñas, explícitas en la Constitución Política, en la ley de infancia y adolescencia<sup>4</sup> y en los pactos internacionales ratificados por Colombia a nivel internacional, y la existencia de intereses estatales para mantener la situación de pobreza y estigmatización de la infancia. Así, las responsabilidades asumidas por el Estado en materia de derechos de los niños y niñas no se ven materializadas en la práctica, de manera que la población infantil que está en condiciones de segregación y exclusión no cuenta con el goce efectivo del derecho a la educación.

### 3. MARCO NORMATIVO

En el capítulo 13 del Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>5</sup>, considerado como un texto de carácter académico para reconocer el marco normativo, referente a los derechos de la niñez y de la familia, se contempla entre otros aspectos, tal y como lo establece la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el derecho que tienen las personas a establecer una familia, así como el derecho de todo niño a la protección, cuidados y ayuda especiales<sup>6</sup>. Así mismo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su Artículo 19, establece que todo niño tiene derecho a medidas de protección, que su condición de menor requiere de la familia, la sociedad y el Estado. A su vez el artículo 24 del mismo pacto plantea que: todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o de nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. Será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre y una nacionalidad.

En el caso colombiano, el país ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño<sup>7</sup>, en el año 1991 que, unida a otros instrumentos internacionales que reconocen derechos

<sup>3</sup> ABRAMOVICH, Víctor. *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Santiago de Chile. Revista de la Cepal, Número 88. 2006. pp. 36-37.

<sup>4</sup> MEDINA, Juan Enrique y otros. *Nuevo código de infancia y adolescencia, análisis y trámite legislativo*. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario. 2007.

<sup>5</sup> O'DONNELL, Daniel. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Capítulo 13. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Tierra Firme, 2007. pp. 785-844.

<sup>6</sup> El Estado colombiano ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños mediante la Ley 12 de 1991.

<sup>7</sup> Es un tratado internacional de las Naciones Unidas por el que los Estados firmantes reconocen los derechos del niño. La convención está compuesta por 54 artículos que consagran el derecho a la protección de la sociedad y el gobierno, el derecho de los menores de 18 años a desarrollarse en medios seguros y a participar activamente en la sociedad. Reconoce a los niños como sujetos de derecho,

humanos de la niñez, obligan su estricto cumplimiento dentro del ámbito jurídico del país, y al mismo tiempo debe establecer políticas públicas que respondan a las sentidas necesidades de la niñez del país.

Colombia ha ratificado varios tratados, que protegen los derechos de la niñez: ley 12 de 1991 por la cual se ratifica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; ley 173 de 1994 que ratifica el Convenio Internacional sobre Aspectos Civiles del Secuestro de Niños; ley 515 de 1999 donde se aprueba el convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima en la admisión al empleo; ley 620 de 2000 aprueba la Comisión Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores; ley 704 de 2001 ratifica el convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo; ley 765 de 2002 aprueba el protocolo facultativo de la convención sobre los derechos del niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en pornografía entre otros tratados.

Con la ratificación de éstos tratados, el mismo Estado Colombiano está en la obligación de crear los medios necesarios para proteger a los niños y niñas del país, y sin duda, esta normatividad actualiza el marco de acción con el que deben asumirse los derechos de estos niños. Sin embargo, los informes acerca de la niñez dejan en claro que, por ejemplo: cerca del 20% de los niños y niñas del país carecen de registro civil, siendo de esta manera invisibles ante el Estado; además la cifra de los niños y las niñas que están por fuera del sistema educativo asciende a 2.300.000, y el índice de analfabetismo es del 11% en áreas urbanas y del 30% en zonas rurales. Muchos de estos niños terminan en el sistema de protección del ICBF porque se dedican a otras acciones no pertinentes a su edad, como el robo, el consumo de sustancias psicoactivas (alcohol, inhalantes, cocaína, bazuco), los niños, niñas y adolescentes inician tempranamente su actividad sexual debido por una parte a los abusos de los cuales son víctimas y, por otro, con el afán de ejercer el rol de adulto que conlleva la prostitución como forma de supervivencia<sup>8</sup>.

Estos postulados vienen a tener un impacto a nivel nacional porque permiten que el estado colombiano asuma su responsabilidad y establezca normatividades internas que respondan, en este caso, a las necesidades sentidas de la infancia. Es por ello que en la Constitución Colombiana de 1991<sup>9</sup>, en el artículo 44, se establecen los derechos fundamentales de los niños entre los que se contempla el derecho a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, 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.

Considera y contempla que serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. A su vez el artículo 45 de la Constitución dispone que el adolescente tiene derecho a la protección y formación integral. Además considera que el Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tienen a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.

---

*pero convierte a los adultos en sujetos de responsabilidades. Fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.*

*8 El ICBF ha creado un modelo de atención y prevención para niños, niñas y adolescentes, en el cual caracteriza la población en condición de calle de las principales ciudades de Colombia y las circunstancias de su condición.*

*9 Congreso de La República, Constitución Política de Colombia de 1991. Editorial Cupido. Bogotá, 2005. pp. 9-16*

Pero cuando estos derechos se ven vulnerados en la infancia, cabe pensar qué aspectos entran en juego para que esta condición se concrete tan lamentable; por ejemplo, cuando se frustra a raíz de acciones violentas, no se trataría de la naturaleza humana, sino por el contrario y tal y como lo plantea Galtung<sup>10</sup>: "El potencial para la violencia, así como para el amor, son propios de la naturaleza humana; pero las circunstancias condicionan la realización de dicho potencial". Obviamente, la paz también debe construirse desde la cultura y la estructura, y no sólo en la mente humana. En este aspecto hay que considerar el contexto en el cual el niño se desenvuelve, porque en algunas ocasiones no favorece la protección del niño como lo estipula la ley de Infancia y Adolescencia y la misma Carta política.

## LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Con la Ley 1098 de Infancia y Adolescencia, promulgada en Colombia en noviembre de 2006, se hacen responsables a las autoridades, aplicando efectivamente la garantía de los derechos, siendo corresponsables tanto la sociedad como la familia para el goce de las condiciones físicas, emocionales y espirituales necesarias para que el niño disfrute de su niñez con dignidad. De igual manera se reconoce como titulares de derechos a los niños, niñas y adolescentes del país, pero, la sola ley no es suficiente para que, efectivamente, se les esté garantizando a los niños sus derechos, puesto que es en la práctica en donde se evidencia si lo estipulado en la ley se materializa o, por el contrario, hay ausencia de protección para los niños como consecuencia de la desigualdad que se vive en el país, llevándolos a perpetuarse en la situación de miseria en la cual se encuentran.

Cuando a los niños y niñas no se les garantizan sus derechos, la Convención de los Derechos de la Niñez<sup>11</sup> hace manifiesta la necesidad de diseñar y aplicar medidas de protección especial, de tipo judicial, educativo o asistencial, orientadas a restituir los derechos vulnerados y garantizar el pleno disfrute de los bienes y servicios sociales para quienes han sido excluidos. Las circunstancias por las cuales se presentan las violaciones a los derechos de la niñez se evidencian cuando ocurre el maltrato y la violencia intrafamiliar, la explotación y el abuso sexual, la presencia de limitaciones especiales, el trabajo infantil, conflicto armado y desplazamiento forzado, los secuestros, desapariciones, la infracción a la ley penal por parte de niños y adolescentes, vinculación de niños, niñas y adolescentes a los grupos armados. Todas estas circunstancias llevan a comprender que los niños son diariamente víctimas de abusos.

## ALCANCE DE LA LEY DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Cuando la ley 1098 se aprobó en Colombia, fueron varias las críticas que hicieron diferentes sectores a la misma, pese a que dentro de sus objetivos se establecían normas sustantivas y procesales para la protección integral de los NNA, garantizándoles el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> GALTUNG, Johan. *Cultural Peace: Some Characteristics*, 2003. <http://them.polylog.org/5/fgj-es.htm#s1> (04.05.2012).

<sup>11</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos de los Niños el 2 de noviembre de 1989. La Convención constituye el marco fundamental a partir del cual los gobiernos desarrollan sus políticas para la niñez y la adolescencia. El Congreso de la República de Colombia la ratificó por medio de la ley número 12 de 1991. El Gobierno Nacional debe asegurar su aplicación y, debido a su condición de ley, el país debe cumplirla y respetarla.

<sup>12</sup> La Ley de infancia y adolescencia, Ley 1098, tiene como finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humanas, sin discriminación alguna.

Se realizaron varias tareas creándose la denominada Alianza por la Niñez Colombiana<sup>13</sup>, conformada por varias organizaciones<sup>14</sup>, consolidándose la idea inicial que pretendía actualizar o hacer más funcional el código del menor vigente hasta el momento. Así se radicó en el 2004 el proyecto de ley 032<sup>15</sup>, el cual se concibió como una reforma del Código del Menor, a partir del reconocimiento del interés superior de los niños y las niñas, la titularidad y prevalencia de sus derechos.

Todos estos aspectos sirvieron como antecedentes para el debate de aprobación de la ley de infancia y adolescencia, así mismo, algunas conductas que no estaban contempladas en el Código del Menor, a partir de la nueva ley fueron tenidas en cuenta, como: el principio de interés superior, obligando a todas las personas a garantizar la satisfacción integral de todos los Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes; el principio de prevalencia de Derechos, en todo acto, decisión o medida administrativa o judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los NNA, prevalecerán los derechos de estos; y el principio de co-responsabilidad, el cual establece la participación activa de los tres estamentos: Estado, Sociedad y Familia. Teniendo en cuenta lo emitido por la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en su artículo 44<sup>16</sup>.

Dentro de los estudios previos a la aprobación de la ley realizados en Colombia, se encontraron reveladoras cifras que la realidad socio-jurídica del país presentaba en el año 2006: dos millones ochocientos mil niños y niñas fuera del sistema educativo, 20% de analfabetismo, nueve niños y niñas muertos en forma violenta en promedio diario, catorce mil niños y niñas víctimas de delitos sexuales, más de once mil niños y niñas en promedio maltratados en su espacio familiar por año, dos millones setecientos mil explotados laboralmente, más de dos millones quinientos mil niños y niñas que viven en situación de miseria e indigencia, cerca de cien mil que crecen en instituciones de protección por abandono o peligro, más de diez mil niños y niñas utilizados y reclutados por grupos armados al margen de la ley, más de dieciocho mil adolescentes infractores de la ley penal, cerca de quince millones de niños, niñas y adolescentes sin una legislación que garantizara de manera efectiva y eficaz sus derechos fundamentales<sup>17</sup>.

Sin embargo cada día los investigadores dedican tiempo para entender qué sucede con los niños y con el Estado que no garantiza su protección. Es así como la infancia ha sido objeto de investigaciones y discusiones en las últimas décadas, desde las diferentes áreas del conocimiento como la pedagogía, la biología genética, la psicología del desarrollo, la sociología educativa entre otros; todos han formalizado trabajos relacionados con la familia, la salud, el aprendizaje, las formas como procesan la información, e inclusive desde la forma como el niño aprende y qué

<sup>13</sup> La Alianza por la Niñez Colombiana surge como resultado de la unión de varias iniciativas en pro de la niñez colombiana, interesadas en incidir de una manera coordinada y sistemática en la construcción de una política pública de niñez y adolescencia.

<sup>14</sup> Miembros de la Alianza: Aldeas Infantiles SOS, Asociación Redviva, Defensoría del Pueblo, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez -FPAA-, Fundación Antonio Restrepo Barco, Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano -CINDE-, Fundación Éxito, Fundación Mi Sangre, Fundación Plan, Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional, Organización Internacional para las Migraciones -OIM-, Pontificia Universidad Javeriana -Facultad de Psicología, The Save the Children, Red Antioqueña de niñez, -REDANI- Capítulo Antioquia, Tearfund, Visión Mundial, OEI- Instituto de Primera Infancia, Capítulo Risaralda. Alianza con la niñez de Risaralda - Fundación Cultural Germinando, Capítulo de Ginecología de la Infancia y la Adolescencia de la Federación Colombiana de Sociedades de Obstetricia y Ginecología -Fecolsog, KidSave International, Link Social, Fundación Carolina, Agencia PANDI, Personas Naturales: Adela Morales, Beatriz Linares, Pedro Quijano.

<sup>15</sup> Congreso de la República. Proyecto de ley 032, Código del menor. <http://unicef.org.co/Ley> (09.03.2012).

<sup>16</sup> En este ámbito, revisten una importancia medular la incorporación de los principios fundamentales en materia de niñez que se encuentran consagrados en el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, como son: el principio de no discriminación, el principio de participación, el principio del desarrollo y supervivencia del niño, y el principio del interés superior del niño que están presentes en las decisiones adoptadas en el sistema regional.

<sup>17</sup> VARGAS, Mariela. "Estudio de la ley de infancia y adolescencia", en: Revista Justicia. Universidad Simón Bolívar. No 11, 2006. pp. 6-7

debe aprender, haciendo aportes valiosos para el entendimiento de los niños y las niñas. Estas áreas, independientemente de la metodología empleada, han llegado a la conclusión de que son las primeras experiencias vividas por el menor las que influyen en el desarrollo de los niños.

Así como lo concluye Fraser Mustard, el desarrollo infantil temprano tiene un efecto significativo sobre los problemas físicos y mentales en la vida adulta, y en el enfrentamiento que asuma el futuro adulto a las dificultades que se van presentando. Esta afirmación tiene severas implicaciones políticas ya que está indicando que el desarrollo infantil temprano puede ser un factor tan importante, o aún más importante que otros, porque afecta las desigualdades en salud y en otras áreas del desarrollo de los niños y niñas, y que por ende afectarán su desempeño futuro. Luego la desigualdad no es únicamente social, sino que pasa por todas las áreas en las cuales el niño tiene que desenvolverse (Mustard, 2010).

Si no se procura atención en éstas áreas en las edades tempranas y, adicionalmente, no se brindan las oportunidades de acceso necesarias a estos servicios por parte del Estado, la consecuencia es la desigualdad con respecto a otros niños que, de una u otra manera, poseen los recursos necesarios para acceder a los servicios tanto de salud como educación. No se trata de tener más recursos para acceder a los servicios o para el verdadero disfrute de los derechos, se trata de que el Estado brinde las oportunidades necesarias y genere políticas públicas que promuevan la igualdad en el trato y la atención que reciben los niños, niñas y adolescentes del país y que, por tanto, no se incremente la brecha entre clases sociales, tal como se evidencia en Colombia donde la población vulnerable crece día a día.

La normatividad en Colombia estableció la Ley 1098 de infancia y adolescencia<sup>18</sup>, la cual reconoce a los niños como sujetos de derechos y estipula la forma como deben ser tratados, pero pese a eso los informes de abuso y negligencia contra los niños y niñas sorprenden día a día, pues en muchas regiones del país no se protege de los abusos y violaciones a sus derechos. Libardo Sarmiento afirma ante esta situación que fallan simultáneamente las instituciones que hacen funcionar el vínculo social y la solidaridad -crisis del bienestar social-, las formas de la relación entre la economía y la sociedad -la crisis del trabajo-, y los modos de la constitución de las identidades individuales y colectivas -crisis del sujeto (Sarmiento, 2010, p.42).

Cuando se expresa que el Estado no favorece las oportunidades para los niños y niñas del país, es preciso revisar el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014<sup>19</sup>, planteado por el Presidente Juan Manuel Santos, para verificar que no hay intención política en la protección de la infancia en Colombia. Dicho plan refiere que:

*“el primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Debiéndose implementar un modelo de atención integral que lleve a una cobertura universal, con equidad y calidad. Asumiendo criterios de equidad en la primera infancia; las brechas urbano-rurales, necesidades particulares de los niños de acuerdo con la edad y condición, así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado”*

<sup>18</sup> La Ley de infancia y adolescencia tiene como finalidad garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humanas, sin discriminación alguna.

<sup>19</sup> Congreso de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, capítulo IV, 2010. pp. 250-265.

Para ello el Plan Nacional de Desarrollo considera necesario: *“Desarrollar y fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano que consiste en: (1) garantizar el acceso universal a la educación básica, haciendo especial énfasis en la calidad del servicio, reduciendo las brechas entre prestadores públicos y privados, y haciendo hincapié en la importancia de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema; (2) mejorar la infraestructura educativa y adecuarla a los riesgos derivados del cambio climático; (3) dar especial atención al acceso en el nivel de educación media; (4) mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior y en particular de la educación técnica y tecnológica; y (5) dinamizar y mejorar la cobertura y pertinencia de la formación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad”*.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, en su capítulo IV sobre igualdad de oportunidades para la prosperidad social considera que lograr la igualdad significa: *“lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad”*. Agrega que la visión social que se quiere es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, “en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acuda eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitan labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen”.

En la figura No. 01 se muestra la propuesta de Prosperidad Democrática planteada por el gobierno de Juan Manuel Santos, donde propone igualdad de oportunidades para todos, tal como ya se manifestó, pero no es claro a qué tipo de oportunidades se refiere ni cómo se van a brindar, y mucho menos la forma de acceder a ellas. ¿Cómo pretender educar con equidad si no se propone igualdad de condiciones para todos los habitantes del territorio Colombiano?



Figura No. 01. Propuesta Prosperidad democrática.  
Fuente: Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014

No es posible considerar que la educación de los niños y niñas del país se vea materializada si no se tiene en cuenta la perspectiva de los derechos humanos; es por ello preciso replantear los paradigmas, hay que reconocer que no solo en la escuela se aprende y no solo allí van a existir relaciones sociales, por el contrario, se ha diversificado tanto el saber, que es conveniente replantearse el esquema de enseñanza que permita reflexionar acerca del actuar de las personas,

y de lo que ya poseen como conocimiento y mucho más de los Derechos Humanos, dentro y fuera del contexto escolar.

Se comprende así que es perentorio tener una visión crítica frente a la educación donde se contemplen por lo menos los siguientes aspectos:

1. El Estado debería entender que existen otros procesos lógicos que están moviendo el contexto escolar: lo comunicativo, lo tecnológico y lo educativo propiamente, y que a ello hay que responder a través de la escuela para evitar que la brecha de la desigualdad sea cada vez más amplia y se abandone la prosecución para el cuidado y protección de los niños y niñas.

2. Se debe refundar la escuela, cambiar el sentido mismo de ella, es decir, cambiar su naturaleza, que tenga un fin que corresponda a la formación de seres humanos sin distinciones de ninguna clase, más allá de la simple instrucción, garantizando los derechos humanos. En este sentido lo recrea maravillosamente Alejandro Álvarez cuando expresa que: “La educación entendida como un derecho humano no es solo más escuela para todos, sino que plantea de qué tipo de escuela se trata; implica, incluso, por momentos, luchar contra lo que la escuela hace, en términos de violencia, de discriminación, de segregación, de dominación” (Álvarez, 2011, p. 150-151).

3. Redefinir el papel de los maestros es primordial, es decir, que sean personas reflexivas acerca del sistema de valores que debe tener nuestra sociedad, de tal manera que a ninguna persona se le nieguen sus derechos, que pongan por encima al ser humano, sus necesidades e intereses y después los contenidos programáticos, siendo éstos de igual manera fundamentales en una educación en derechos humanos. El Estado debería cualificar a sus docentes de tal manera que sean ellos quienes promuevan una sociedad diferente a través de las aulas, conllevando asumir una actitud diferente en la cual se pase a la acción reflexiva y se impacte positivamente en las comunidades.

4. Se debe realizar una transformación en la pedagogía, de tal manera que responda a las nuevas realidades, reconociendo así su proceso histórico, al recomponerse con los procesos de la sociedad y las transformaciones culturales que se van dando.

Como afirma Katarina Tomasevski, se necesitaría que el Estado asegure el establecimiento de escuelas, que la educación fuera gratuita pero a la cual pudieran acceder todos sin excepción, eliminando las barreras de acceso, con docentes capacitados, bien pagados, de manera que se responda a las necesidades educativas de quienes asisten allí. De acuerdo con lo que plantea el marco básico de los gobiernos, queda delimitado a través de las garantías explícitas del derecho a la educación que emergen de ellas, y que pueden estructurarse en el esquema de las “Cuatro Aes”: Los gobiernos se obligan a que la educación sea: asequible, accesible, aceptable y adaptable (Tomasevski, 2004, p. 45).

La asequibilidad engloba dos funciones gubernamentales diferentes: el derecho a la educación como derecho civil y político requiere que el gobierno permita el establecimiento de escuelas, mientras el derecho a la educación como derecho social, económico y cultural requiere que el gobierno asegure que la educación gratuita y obligatoria sea asequible para todos los chicos y chicas en edad escolar.

La accesibilidad: Como derecho social, económico y cultural, el gobierno debe garantizar la gratuidad, con lo cual debe eliminar todas las barreras de acceso, según las condiciones de cada país y región.

La aceptabilidad: Debe garantizar que haya infraestructura adecuada, maestros capacitados y bien pagados, y todos los derechos dentro de la escuela respetados.

La adaptabilidad debe garantizar que la escuela se adapte a las necesidades e intereses de los niños y niñas, y no al contrario, donde el niño tenga que adaptarse a las instituciones educativas.

Si estas consideraciones no son posibles y el Estado no las considera viables, la educación como derecho no acepta que se considere a los sujetos como capital humano. La educación sería un fin en sí mismo y un medio para acceder a otros derechos: esta es la diferencia con el Estado de Bienestar ya que en éste se considera la educación como una mercancía, cuando de lo que se trata es de la responsabilidad del Estado mismo para igualar a la población en su capacidad de competir en el mercado, y es el Estado el que debe garantizar la equidad y no lo hace.

En contraste con las cifras encontradas, previo a la aprobación de la ley de Infancia y adolescencia (2006), el diagnóstico presentado en el plan de desarrollo 2010–2014 no es más alentador, pues las cifras evidencian que la población infantil vulnerable ha aumentado, concluyendo que la pobreza va en crecimiento, y por ende la desprotección a la población infantil también. Pareciera ser que el ritmo con el cual se van desarrollando las sociedades han llevado a que la brecha de la desigualdad se haga más evidente, y que la institución familiar ya no tenga el mismo sentido protector de sus hijos. Pero el Estado tampoco brinda las garantías necesarias para las familias, que en la mayoría de ocasiones no tienen las posibilidades de empleo, no tienen vivienda digna y sí un escaso acceso a la educación; es decir no hay posibilidades de mejorar su bienestar. Libardo Sarmiento expresa esta situación de la siguiente manera:

“La nueva arquitectura del bienestar en el siglo XXI se caracteriza por el aumento de las desigualdades, porque los Estados se ocupan con mayor dificultad frente al masivo fenómeno de la exclusión, la precarización del trabajo, la inestabilidad de los hogares, volviéndose más frágiles, vulnerables y efímeros, y la distribución de los riesgos y de las necesidades sociales cambian dramáticamente. La incidencia del riesgo social está bajando en el ciclo de vida a escalas de edad más tempranas, sin que las poblaciones mayores estén en mejor condición. El mayor riesgo tiende a concentrarse en las nuevas familias, en niños pequeños y en los jóvenes. Es aquí donde la tasa de pobreza aumenta más y los ingresos se reducen velozmente. El riesgo también afecta a los trabajadores calificados y no calificados, hombres y mujeres” (Sarmiento, 2010, p.42).

En este sentido los riesgos a los cuales están abocados los niños y niñas del país, son consecuencia de la desigualdad en la que viven sus padres, los cuales no tienen acceso al trabajo, no poseen vivienda digna, sus ingresos diarios son precarios; luego el acceso a la salud y a la educación son cada día más lejanos y las condiciones en las que empiezan a vivir los niños no son las más dignas, pero tampoco se avizora que la situación cambie, pues la desigualdad va en aumento y las nuevas generaciones del país se sienten desprotegidas y con un futuro incierto.

**Tabla 01. Total de población y población vulnerable en niños de 0 a 5 años.**

	0	1	2	3	4	5	Total 0-5 años
<b>Total de Población*</b>	859.612	856.751	854.975	854.295	854.730	852.397	5.132.760
<b>Población vulnerable (Sisben 1,2 y 3)**</b>	264.867	427.534	473.731	514.686	563.446	631.370	2.875.634
<b>Proporción</b>	31%	50%	55%	60%	66%	73%	56%

\* Fuente: DANE, Proyecciones de Población

\*\* Fuente: Sisbén versión 2, con corte a Noviembre de 2009

Como se observa en la tabla 02, la población vulnerable en Colombia alcanza los 2.875.634 niños entre 0 y 5 años, los cuales deben ser atendidos en prevención para que en el futuro se evite que esta misma población sea atendida como protegida y/o como infractora.

Cuando las instituciones operadores de protección para la infancia como el Ministerio de Educación Nacional (MEN) por un lado, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) por el otro, no tienen objetivos comunes, entonces las dos entidades no están articuladas, pues sus equipos interdisciplinarios funcionan de manera diferente. Mientras en el Ministerio de Educación el equipo sanciona y penaliza a los niños por conductas poco deseables, el ICBF aplicando la ley de infancia y adolescencia, como equipo interdisciplinario actúa para evaluar en qué condiciones de vulnerabilidad está el niño y establece qué derechos están vulnerándose, para tomar decisiones, convirtiéndose esto en una actividad burocrática, en la cual con un documento se da vía libre para la atención del niño o niña en una entidad contratada por el ICBF, pues éste no presta la atención directamente, lo cual es muy lamentable, sino que contrata con terceras personas y paga por ello un monto de dinero determinado por cada niño o niña atendidos. Con todo esto se evidencia que no hay prevención que favorezca a los niños y niñas, por el contrario se atiende al niño que ya es víctima de la ausencia de protección por parte del Estado. Se evidencia que las entidades reguladoras (MEN versus ICBF) son muy distintas tanto en su misión en sí, como en la forma en que se regulan para establecer las políticas de protección de los niños.

**Tabla 02. Población vulnerable primera infancia.**

Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de Población
Población vulnerable de 0 a 4 años			2.244.264	100%
Población vulnerable de 5 años			631.370	100%
- Atención no integral transición			341.525	54.1%
- Por atender en transición			289.845	45.9%
Total población vulnerable de 0 a 5 años			2.875.634	100%

Fuente: Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014

Fuente: ICBF (con corte a 31 de diciembre de 2010), MEN (con corte parcial a 31 de diciembre de 2010).

Aunque la Ley de Infancia y Adolescencia en Colombia promulga el bienestar de los menores, se siguen presentando vulneraciones hacia la población infantil, siendo el ICBF<sup>20</sup> el encargado de la protección integral de la familia, y en especial de la niñez, actuando en nombre del Estado para garantizar que los derechos humanos de los NNA no sean vulnerados.

## LA EDUCACIÓN COMO UN DERECHO

Las políticas neoliberales que imponen un poder hegemónico sobre el mundo con relación a lo económico, político, social y cultural<sup>21</sup> implican, por una parte, que la economía global va a un ritmo e intensidad acelerados, generando más desigualdad, y, por otra, un triste panorama colombiano donde el delito es una empresa en la cual confluyen diferentes actores como: las necesidades de la persona, la descomposición del núcleo familiar, la desigualdad social, la situación de conflicto armado interno del país, entre otros; lo cual conlleva que el Estado debería asumir un desafío en el planteamiento del desarrollo educativo respecto a la atención de la primera infancia en Colombia, donde se debe considerar la educación como un derecho y no como una mercancía.

Por tanto se debe generar una propuesta alternativa y crítica de educación en Derechos Humanos que aborde todos los aspectos políticos (pues ellos proporcionan las condiciones para posibilitar los Derechos Humanos), jurídicos (brindan las normas necesarias para legitimar los Derechos en el ámbito público, no sólo a nivel nacional sino internacional), pedagógicos (sustenta las bases para realizar una inclusión de los derechos humanos en el ámbito escolar), de manera que cada uno aporta criterios fundamentales en la vivencia de los derechos humanos para todos los niños, ya estén escolarizados o estén fuera del sistema educativo formal, o se encuentren bajo protección estatal, para quienes también van dirigidas las políticas y la garantía de los derechos.

Hay que destacar que también la relatoría especial del derecho a la educación ante las Naciones Unidas plantea que todas las garantías del derecho a la educación pueden estructurarse en las Cuatro Aes, en donde los gobiernos se obligan a que la educación sea: asequible, accesible, aceptable y adaptable<sup>22</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

Existe un marco normativo que junto con la Constitución Política de 1991 crea las garantías para brindar educación a la primera infancia, pero, de acuerdo con las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, la población vulnerable por atender es numerosa, y los centros zonales del ICBF no deberían estar recibiendo día a día cantidad de niños y niñas, si el Estado garantizara sus derechos, porque todo esto está indicando que la desigualdad va en aumento; además porque no se trabaja en forma preventiva sino que se interviene cuando se presenta la conducta de desprotección de los menores.

Es necesario revisar si las condiciones en las que se brinda la educación a los niños y niñas del país, cumplen con la garantía del derecho, donde no queden fuera las necesidades de los

<sup>20</sup> ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creado mediante la Ley 75 de 1968. Tiene como misión trabajar por el pleno desarrollo de la primera infancia y el bienestar de las familias colombianas.

<sup>21</sup> VENGOA, Fabio. *La globalización en su historia*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.p. 23.

<sup>22</sup> TOMASEVSKI, Katarina. *El asalto a la educación*. OXFAM, Bogotá, p. 45.

niños, accediendo en igualdad de condiciones, sin distingo de razas, credos, nacionalidad, etnia, sino que por el contrario se adapte la institución a las necesidades del niño o niña.

Aunque la ley tiene en cuenta al menor de edad, lo hace para que responda a las políticas neoliberales para alcanzar estándares internacionales, es decir, favoreciendo más bien a las políticas de la globalización que se imponen día a día en un auge del aspecto económico por encima de los valores de la persona en cuanto tal.

Existen varios agentes que además del Estado pueden estar incidiendo en la protección de los niños y niñas, como es el caso de los medios de comunicación, la responsabilidad social que asumen las empresas tanto públicas como privadas, las políticas educativas donde se entienda la educación como un derecho humano, todo esto lleva a que los niños y niñas del país disfruten verdaderamente de sus derechos, pero es la sociedad la que se encarga de evaluar si las políticas que el gobierno establece llegan a satisfacer las necesidades más sentidas de la población.

Se espera establecer las orientaciones en la construcción de políticas de protección de niños y niñas por parte del Estado colombiano, para poder así entender si éstas van encaminadas a favorecer a los niños o, por el contrario, favorecen a élites a las que no les conviene que los niños salgan de la desigualdad y estigmatización en las que viven hoy por hoy. Se constituye entonces en un desafío la educación de los niños y niñas del país, de tal manera que a través de la misma puedan disfrutar de otros derechos que se les ha negado.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Santiago de Chile. Revista de la Cepal, Número 88. 2006.
- Comisión Interamericana De Derechos Humanos. Relatoría sobre los derechos de la niñez. Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas. Organización de los Estados Americanos. 2011.
- Congreso de la República, Constitución Política de Colombia de 1991. Editorial Cupido. Bogotá. 2005.
- Congreso de la República, Ley General de Educación 115 de 1994. Unión. 1996.
- Congreso de la República, Ley de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006. <http://www.unicef.org.co/Ley/2.htm>(28.11.2011).
- Congreso de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, capítulo IV. 2010.
- Congreso de la República. Proyecto de ley 032, Código del menor. <http://unicef.org.co/Ley> (09.03.2012).
- ICBF. Informe Técnico expedido por la Dirección de protección, subdirección de Restablecimiento de Derechos, solicitado para efectos de la investigación acerca del Derecho a la educación de los niños bajo protección del ICBF, el cual fue gentilmente entregado por las autoridades competentes. Bogotá, Mayo, 2012.
- LINARES, Beatriz. Nueva ley para la Infancia y Adolescencia en Colombia. Universidad del Rosario, Bogotá. 2007.
- NACIONES UNIDAS, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado por Colombia en 1969.
- OEA, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 13. <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0014> (04.04.2012).

- O'DONNELL, Daniel. Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Capítulo 13. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Tierra Firme. 2007.
- REYES, Luis Alberto. Código de la Infancia y la Adolescencia: Ley 1098 de 2006. Doctrina y Ley, Bogotá. 2009.
- TOMASEVSKI, Katarina, (2004) El asalto a la educación. Oxfam, Bogotá. 2004.
- TOMASEVSKI, Katarina. “Indicadores del Derecho a la Educación”, en: Revista IIDH. Vol. 40, 2006.
- UNESCO, Education for all Global Monitoring report 2003/2004. Publicado en 2003 por United Nations Educational.  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132513e.pdf> (01.03.2012).
- UNICEF, “Hacia un nuevo paradigma: miradas interdisciplinarias sobre modelos y metodologías”. En: Boletín la niñez y sus derechos. Medellín. 2004.
- UNICEF, Convención Internacional sobre los Derechos del Niño 20 de noviembre de 1989, Madrid. 2006.
- VARGAS, Mariela. “Estudio de la ley de infancia y adolescencia”, En: Revista Justicia. Universidad Simón Bolívar. No 11. 2006.
- VENGOA, Fabio. La globalización en su historia, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. 2002.