

Comparación de la implementación en política pública de atención a la infancia en México, Guatemala y Colombia

Comparison of the implementation of public policy for childcare in Mexico, Guatemala, and Colombia

AMELIA CASTILLO-MORÁN¹, DIANI PRISCILA CABRERA-FLORES², JULIO ERICK MEDINA-LÓPEZ³

¹Universidad Autónoma de Tamaulipas, México (amoran@docentes.uat.edu.mx), ²Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala (dpcabrera79@gmail.com), ³Universidad Autónoma de Tamaulipas, México (jemedina@docentes.uat.edu.mx)

Recibido: 16 de enero de 2022 | Aceptado: 12 de mayo de 2023 | Publicado: 30 de julio de 2023

Cómo citar este artículo:

Castillo-Morán, A., Cabrera-Flores, D. P. y Medina-López, J. E. (2023). Comparación de la implementación en política pública de atención a la infancia en México, Guatemala y Colombia. *Educación y Ciencia*, 12(59), 98-114.

Resumen:

La investigación tuvo como objetivo analizar de forma comparativa los aspectos de implementación en las políticas públicas de atención a la infancia, tensionar elementos de implementación y determinar avances y/o retrocesos en cada país. La metodología aplicada muestra un enfoque cualitativo desde el paradigma metodológico interpretativo. Se realizaron entrevistas en profundidad a 45 agentes educativos con el empleo de un modelo de análisis inductivo. Como hallazgos significativos se encontró que, aunque los tres países analizados tienen políticas públicas dedicadas a la infancia, los avances difieren según el enfoque que cada país adopta sobre la infancia. México ha iniciado recientemente un camino legislativo para la atención escolarizada de la infancia, poniendo el Proyecto dirigido a la Primera Infancia como estrategia de desarrollo en el centro de su acción. Guatemala, por su parte, tiene más trayectoria en legislación y políticas públicas en esta materia, aunque aún está en transición de un enfoque de protección infantil a uno de desarrollo infantil, tanto escolarizado como no escolarizado. Asimismo, Colombia cuenta con una larga trayectoria en políticas de atención a la infancia, al considerar al infante como sujeto de derechos y al promover la cooperación intersectorial para el desarrollo integral. Sin embargo, aún persisten falencias en la asignación presupuestaria y la visión compensatoria de servicios. Existen también desafíos en cuanto a la calidad de la implementación de las políticas y se deben afrontar retos significativos desde diversos sectores.

Abstract:

The objective of the research is to analyze comparatively the aspects of implementation of public policies for childcare, to stress elements of implementation and to determine progress and/or setbacks in each country. The methodology applied shows a qualitative approach from the interpretative methodological paradigm. In-depth interviews were conducted with 45 educational agents using an inductive analysis model. As significant findings, it was found that, although the three countries analyzed have public policies dedicated to children, progress differs according to the approach each country adopts on childhood. Mexico has recently initiated a legislative path for school-based childcare, placing the Early Childhood Project as a development strategy at the center of its action. Guatemala has more experience in legislation and public policies in this area, although it is still in transition from a child protection approach to one of child development, both in and out of school. Colombia, for its part, has a long history of childcare policies, considering the child as a subject of rights and promoting intersectoral cooperation for holistic development. However, there are still shortcomings in budget allocation and the compensatory vision of services. There are also challenges in terms of the quality of policy implementation and significant challenges must be faced from various sectors.

Palabras clave:

Políticas públicas
Primera infancia
Calidad en la educación
Desarrollo infantil

Keywords:

Politics
Early childhood
Quality in education
Child development

INTRODUCCIÓN

En el siglo XX hubo varios avances en cuanto al enfoque de los derechos humanos. Sin embargo, no fue hasta los años 80 cuando la infancia adquirió un valor social significativo y se comenzaron a legislar políticas en su favor en algunos países de Latinoamérica, aunque con un enfoque proteccionista. En México, algunos esfuerzos se iniciaron en el ámbito de “reconocer, normar y hacer respetar los derechos de la infancia”, establecidos en la Constitución de 1917 (Sotomayor, 2000). No obstante, este primer intento estuvo lejos de convertirse en un marco legal para garantizar el cumplimiento de los derechos, sino que más bien se enfocó en la obligación de los padres de atender a los menores de edad (González, 2017).

Respecto a lo anterior, se considera que después de la Declaración de los Derechos del Niño en 1959, se logró un mayor reconocimiento jurídico de la niñez, con definiciones y categorizaciones más sólidas, situación que no fue exclusiva de México, sino que se aplica también en el contexto latinoamericano, aunque estos avances en la categoría jurídica de los derechos del niño aún presentan diferencias entre los distintos países de la región.

De acuerdo con González (2017), en el caso de México, no fue hasta la reforma del Artículo 4 de la Constitución Mexicana en 1980 que se estableció normativamente la obligación de los tutores, padres o madres de familia de salvaguardar los derechos de los niños y las niñas para satisfacer sus principales necesidades tanto físicas como mentales.

Por otra parte, en el caso de Guatemala, se registró el Decreto 78-79 del Congreso de 1979, que definió la normativa para el tratamiento y protección de los menores como responsabilidad del Estado, el cual también es responsable de proveer a los padres y responsables todo lo necesario para cumplir con su función. Si bien este decreto incluye todos los derechos reconocidos por la ONU en 1959, inicialmente se enfoca en la obligación familiar, al establecer un enfoque de protección al menor (Código del Menor, 1979, p. 2). Cabe mencionar que, en Guatemala, en 2003 se promulgó la Ley a favor de la Protección General de la Niñez y Adolescencia, que reconoce a la niñez como sujeto de derechos y se compromete con mayor claridad a que estos sean respetados y reconocidos como sujetos con capacidad de obligaciones, derechos y responsabilidades, dependiendo de sus funciones y edades (Decreto N° 27 - Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA), 2003) (Guatemala, 2012).

En este mismo sentido, en Colombia se reconoció jurídicamente a los niños en la Constitución del gobierno (1966-1970), a través de la Ley de Patria Potestad, principalmente conocida como la Ley 75 de 1968. Sin embargo, no fue hasta 2006

que se presentó y aprobó la Ley de Infancia en Colombia (Jiménez-Becerra, 2008, p. 161).

La entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 marcó un hito en la forma en la que los Estados definen a la niñez, al favorecer la transición de legislaciones meramente proteccionistas, sin un enfoque de derechos y definidas con términos como “menor” o “infante”, hacia el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos.

Al identificar las normativas particulares en los tres países, se evidencian diversas conceptualizaciones sobre el niño y, en su caso, la niña. Las legislaciones desarrolladas después de 1990, con la adopción de un enfoque de derechos y el reconocimiento de los derechos y obligaciones de todos los niños, establecen tres elementos sustanciales:

- 1) Los niños tienen una categoría etaria similar en los tres países.
- 2) Los padres (y madres) se convierten en garantes de derechos junto con el Estado, la comunidad y las instituciones.
- 3) Se incorpora el concepto de interés superior del niño.

DEFINICIONES DE LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS COMO SUJETOS DE DERECHOS EN MÉXICO, GUATEMALA Y COLOMBIA

En México, se considera como niños y niñas a los menores de doce años, a los adolescentes y, de forma general, a aquellos que tienen menos de dieciocho años (Gobierno de México, 2014). Además, se reconoce a las niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos y es deber de la familia y la comunidad garantizar.

En Guatemala, la Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (2003) define al niño o niña como aquella persona desde su concepción hasta que cumple trece años, y se considera adolescente a aquel que se encuentra en el rango de trece a dieciocho años. En el marco legal de ese país, se establece que los niños son sujetos de derechos, de los cuales el Estado es garante, a través de diferentes mecanismos de acción para proteger y cumplir con las obligaciones de la familia, como los padres y tutores. Además, se reconoce el interés superior del niño como una garantía en todas las decisiones que involucren a la niñez y la adolescencia.

En Colombia, el Código de la Infancia y Adolescencia (2006) considera como sujetos de derechos a todas las personas menores de dieciocho años. Se define a niños y niñas como aquellos que se encuentran en edad de cero a doce años, y a adolescentes como aquellos que tienen entre 12 y 18 años.

Aunque hay ligeras variaciones en la forma en que se conceptualiza la infancia de acuerdo con el rango de edad, lo que es un hecho es que, en Latinoamérica, la Convención de los Derechos del Niño marca un cambio en el paradigma de la niñez, con el objetivo de proteger sus derechos. Estos derechos se contemplan como la herramienta principal para avanzar hacia su plena garantía dentro de las políticas públicas; estas políticas son consideradas como las herramientas más significativas para atender problemáticas y demandas de la sociedad. Estas también se entienden como las respuestas de los gobiernos ante las dificultades sociales y las carencias de los distintos grupos, o como el curso de acción o inacción de los gobiernos para abordar los problemas públicos (Kraft y Furlong, 2017).

En este contexto, el concepto de política pública permite comprender el alcance de las políticas que garantizan los derechos de los niños, así como identificar lo que se hace o no se hace por parte de los tomadores de decisiones. De igual manera, la política pública orienta las acciones de los países para traducir los esfuerzos en procesos y acciones específicas a través de la educación, la protección social, el desarrollo y un conjunto de indicadores que aseguran la calidad de vida de las personas.

En el caso del desarrollo infantil, cuando las políticas se abordan de manera multisectorial, han demostrado tener repercusiones positivas. Estas políticas son sugeridas, orientadas y determinadas por organismos internacionales que colocan a la niñez como un aspecto primordial para el avance de las sociedades. Es necesario invertir esfuerzos y recursos en la infancia, ya que, como menciona Heckman (2009), esta inversión es rentable, prioritaria y favorece el desarrollo. Además, complementa la inversión familiar y genera un retorno al aumentar la cantidad de ciudadanos capaces, productivos y valiosos que contribuyen al bienestar de la sociedad. Se estima que la inversión necesaria en la infancia para el año 2030 será de cincuenta centavos de dólar por niño en promedio, veinte centavos de dólar en los países de bajos ingresos y setenta centavos de dólar en los países de ingresos medio-altos (UNICEF, 2016).

Al respecto, es importante mencionar que las acciones emprendidas para la atención a la primera infancia no se han desarrollado de manera uniforme en los países de la región. Esto se debe a los diversos niveles de inequidad social, acceso a la educación, estimulación temprana y promoción de procesos educativos inclusivos y adaptados a contextos específicos y diversos.

En este ejercicio, se busca describir las normativas públicas relacionadas con la atención a la infancia en tres países que han implementado políticas en este ámbito. Sin embargo, aún enfrentan desafíos significativos debido a problemáticas generalizadas derivadas de desigualdades coloniales, económicas y sociales.

En relación con lo anterior, es relevante mencionar algunos indicadores que evidencian la necesidad de avanzar en el desarrollo de la infancia en los países mencionados, como se muestra en la Tabla 1:

Tabla 1. Indicadores sobre el desarrollo de la primera infancia en México, Guatemala y Colombia.

Indicador	Países		
	México	Guatemala	Colombia
Tasa de mortalidad infantil en menores de 5 años	14/1000	25/1000	14/1000
Porcentaje con bajo peso al nacer	8%	11%	10%
Pobreza infantil	3%	14%	7%
Porcentaje de menores en riesgo de bajo desarrollo	14%	51%	17%

Fuente: Elaboración propia con información de (UNICEF, 2022).

Aunque los tres países han realizado esfuerzos significativos en favor de los derechos de la niñez, es importante destacar que México ha implementado acciones muy recientes de carácter multisectorial. Por otro lado, Colombia ha realizado un trabajo legislativo en esta área durante treinta años, mientras que Guatemala ha trabajado en ello durante más de veinte años. Sin embargo, es importante señalar que Guatemala se encuentra en una posición inferior en términos de desarrollo humano en comparación con los otros dos países, especialmente en aspectos relacionados con la calidad de vida, equidad, acceso a la educación y protección social.

Objetivo

El objetivo del presente trabajo es analizar de forma comparada los elementos que constituyen la calidad en la infancia desde la política en cada país, desde los elementos de implementación en relación con avances, retrocesos y áreas de oportunidad en cada país.

En particular, los objetivos específicos son:

- Caracterizar la implementación de las políticas públicas de la atención a la primera infancia en cada país.
- Establecer semejanzas y diferencias en la implementación de las políticas públicas de Atención a la Primera Infancia en México, Guatemala y Colombia.

Antecedentes

De acuerdo con Cortázar et al. (2020), se ha observado un genuino interés por parte de los países de la región en impulsar el desarrollo de la primera infancia en los últimos 15 años. Esto ha implicado esfuerzos dirigidos a abordar las características y acuerdos necesarios para establecer una verdadera agenda de desarrollo en esta etapa. Estos esfuerzos se reflejan en una serie de acuerdos descritos en el Informe Regional de Progreso de Políticas de Primera Infancia 2020, que incluyen la intersectorialidad, el financiamiento, la calidad en los servicios de atención infantil y la medición del desarrollo infantil, así como la colaboración y las alianzas.

En relación con la intersectorialidad y el financiamiento, la mayoría de los países han desarrollado políticas, estrategias o planes nacionales para la primera infancia, aunque aún enfrentan desafíos para articular e integrar los servicios, así como para institucionalizar e invertir de manera específica en la primera infancia.

En cuanto a la calidad de los servicios de desarrollo infantil, ningún país cuenta con sistemas que garanticen la calidad en la atención a la primera infancia, pero se han realizado avances para establecer estándares mínimos de calidad en aspectos estructurales y procesuales.

En relación con la medición del desarrollo infantil, la mayoría de los países ha abordado esta cuestión con el objetivo de conocer el desarrollo de los niños y niñas en diferentes momentos, incluyendo estrategias de evaluación en los sistemas de salud y educación. Sin embargo, aún se requieren planes de evaluación y monitoreo efectivos de las políticas públicas.

En cuanto a la colaboración y las alianzas, aunque existe participación de la sociedad civil en temas relacionados con la infancia, aún no se han establecido mecanismos vinculantes y permanentes para la participación formal.

Si bien estos esfuerzos de seguimiento y monitoreo de las políticas de primera infancia representan un hito significativo y se sistematizan periódicamente, también revelan vacíos que pueden deberse a la persistente falta de coordinación en los esfuerzos.

En este contexto, es importante reafirmar que invertir y priorizar el desarrollo infantil temprano demuestra una comprensión real por parte de los países sobre la importancia de potenciar las oportunidades de desarrollo desde la primera infancia. Sin embargo, los altos índices de violencia, la pobreza y las inequidades que aún enfrentan los países de la región demuestran que, a pesar de los esfuerzos significativos en términos de desarrollo infantil, los resultados deseados aún no se han alcanzado. Esto puede estar relacionado con una falta de monitoreo adecuado

de los procesos implementados o la falta de acciones correctivas para mejorar los modelos existentes.

Además, lograr un desarrollo integral que beneficie a toda la región requiere de consensos regionales que aún no están claramente establecidos, aunque se reconoce que hay esfuerzos por parte de diversos actores, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), UNICEF y otros organismos internacionales.

Aunque el concepto de primera infancia varía en cada país según la estructura del sistema educativo, esto no implica diferencias en la importancia que diferentes organismos internacionales como UNESCO, la ONU, la UNICEF, el Banco Mundial y la OCDE, entre otros, han dado a la atención y educación de la primera infancia. Estos organismos han fomentado la importancia, pertinencia, difusión y promoción de la atención y educación para la primera infancia a través de acuerdos, tratados, estrategias y propuestas que han captado la atención de diversos gobiernos, los cuales han validado las diferentes recomendaciones de invertir en educación inicial ya que como mencionan Grantham-McGregor et al. (2007) las experiencias durante la primera infancia son fundamentales para determinar la arquitectura básica del cerebro y, por ende, el futuro de los individuos como ciudadanos. Durante los primeros años de vida se establecen las bases para el desarrollo de la salud mental y física, como se cita en Woodhead y Oates (2009). Por lo tanto, es necesario, que, a través del desarrollo de la política pública, se determinen acciones para mejorar la calidad del desarrollo infantil.

A pesar de las diversas regulaciones en materia de políticas públicas, por ejemplo, la expansión de la educación inicial para niños de 0 a 3 años, estas han sido lentas en muchos países, lo cual afecta principalmente a la población más vulnerable que vive en contextos de desigualdad y pobreza. En este sentido, Britto et al. (2011) mencionan que ampliar la asistencia a la educación inicial en sus diferentes modalidades no es útil si no se garantiza una educación de calidad, especialmente en lo que respecta a los espacios adecuados. Es por esta razón que es relevante plantear y crear las condiciones necesarias para asegurar que durante primera infancia se alcancen los objetivos deseados en el desarrollo, ya que esto resulta económicamente menos costoso que intentar solucionarlo en edades más avanzadas.

Por su parte, Fujimoto y Peralta (1998) y Aguilar et al. (2012), han revisado los procesos relacionados con las políticas públicas, prioridades, normativas y proyectos destinados a brindar una atención integral a la infancia en Latinoamérica desde una perspectiva categórica de la protección infantil, así como de sus componentes teóricos y programáticos para la planificación en los países y, desde su análisis, identifican que una de las problemáticas relacionadas con las políticas no tiene que ver con su ausencia, sino con su implementación. Esto se debe a que

las políticas son instrumentos con los que cuenta el Estado para responder a necesidades o problemas específicos y son el vínculo que lo une con la sociedad.

Aunado a lo anterior, en 2018, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y UNICEF establecieron vínculos con el propósito de desarrollar investigaciones y metodologías para apoyar a los gobiernos en la mejora de la atención a la primera infancia. Se encontraron evidencias que demuestran cómo la combinación de una buena nutrición, estimulación oportuna y cuidado afectuoso son factores clave para el desarrollo neuronal y físico, así como para garantizar un crecimiento de calidad (UNICEF, 2016).

Indiscutiblemente, el desafío desde el ámbito político radica en canalizar y desarrollar programas que aseguren el desarrollo infantil. No obstante, como se teoriza en la hegemonía cultural, la falta de vinculación entre la acción y la teoría es lo que caracteriza a las diferentes clases denominadas subalternas (Cortés, 2014), las cuales siguen siendo subordinadas hasta que haya avanzado el proceso de unificación entre esta acción y la teoría, entre la política y la filosofía.

En otras palabras, en las políticas públicas también se pueden reflejar efectos de la hegemonía cuando las estadísticas siguen proporcionando evidencia de que la población más vulnerada y empobrecida sigue siendo mayoritaria en la región, y la concentración de la pobreza está en sectores que carecen de protección social, especialmente la niñez y las mujeres.

En relación con lo anterior, Curcio (2021) resalta los esfuerzos conjuntos de los países latinoamericanos para definir un paquete de prestaciones básicas para el desarrollo integral de la primera infancia, los cuales consideran intervenciones en diferentes etapas: la primera, antes de la concepción hasta el nacimiento, incluyendo los controles neonatales; la segunda, que abarca los primeros 1000 días de vida, desde el nacimiento hasta los 3 años; y la última etapa, de los 3 a los 6 años.

En este sentido, el modelo de cuidados cariñosos y sensibles diseñado por el BID en alianza con la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) integra estos 3 componentes de manera más focalizada en cinco áreas de desarrollo que deberían ser consideradas dentro de las políticas públicas y que responden a una atención integral: salud, alimentación, seguridad y protección, aprendizaje en edad inicial y atención que responda a las necesidades de los niños.

METODOLOGÍA

El enfoque de investigación utilizado en este estudio es cualitativo, con un enfoque interpretativo. El objetivo principal es comprender la realidad tal como es observada, vivida, percibida y sentida por las personas involucradas en la problemática investigada. Se busca explorar las formas particulares de expresión y la conducta observable de los participantes (Taylor y Bogdan, 1987).

Se llevó a cabo un diseño de investigación comparativa para examinar la implementación de la política de infancia. Se seleccionaron participantes que tuvieran conocimiento y experiencia relevante en el tema. Para garantizar la accesibilidad de los informantes, se aplicó un criterio de selección que priorizó la disponibilidad de entrevistas. Además, se buscó una distribución regional representativa y se obtuvo la autorización institucional de los centros de atención para realizar el estudio. La ubicación de los participantes se muestra en la Tabla 2.

Tabla 2. Ubicación de los sujetos del estudio

País	Estados y regiones de la muestra				
México	Noreste: Tamaulipas y Nuevo León (7)	Sureste: Veracruz y Yucatán (5)	Suroeste Tuxtla (3)	Noroeste: Durango: (6)	Centro San Luis Potosí, Querétaro y Ciudad de México (5)
Guatemala	Guatemala municipio, Departamento de Guatemala (10)	Mazatenango municipio, departamento de Retalhuleu (1)	Chiquimula Municipio, Departamento de Chiquimula (1)	Quetzaltenango municipio, departamento de Quetzaltenango (1)	
Colombia	Región Caribe departamento del Choco municipio de Acandí (4)	Pacífico en el occidente colombiano municipio de Istmina (2)			

Se llevaron a cabo un total de 45 entrevistas a profundidad en los países seleccionados: México, Guatemala y Colombia, dirigidas a agentes educativos y directivos relacionados con la infancia y Centros de Atención Infantil. El procedimiento utilizado para el análisis del corpus fue el análisis de contenido, mediante un enfoque inductivo. El análisis se realizó de la siguiente manera: en primer lugar, se llevó a cabo la familiarización con la información a través de la transcripción y el análisis de los datos. A continuación, se generaron códigos a partir de unidades hermenéuticas tras sistematizar los datos relevantes. Posteriormente, se procedió a la integración de las ideas, basándose en los propios datos proporcionados por los participantes. Por último, se definieron y nombraron las categorías correspondientes.

Es importante destacar que las herramientas utilizadas para orientar el análisis son las políticas representativas de cada uno de los países, las cuales se detallan a continuación:

- **México:** La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2014.
- **Guatemala:** Política Pública de desarrollo Integral de la primera infancia Guatemala. 2010-2020. Secretaría de Bienestar Social SBS Guatemala /Secretaría General de Planificación, Guatemala.
- **Colombia:** Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098-2006 y De Cero a Siempre: Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Ley 1416-2008.

RESULTADOS

Caracterización de la implementación en las políticas de atención a la infancia en Latinoamérica

Los programas enfocados a los grupos vulnerables coinciden en evidenciar la hegemonía del poder para que unos cuantos organicen y diseñen el futuro de los programas nacionales, y que las políticas desde su diseño sean excluyentes y negadoras de la civilización mesoamericana, donde se intenta subordinar a la realidad de un país profundo que no tiene cabida y es vista como posibilidad de retraso y que dificulta una visión única (Bonfil, 2001).

“No estoy involucrado en dichas acciones, no sabía” (PIG5).

El caso específico de no reconocerse como parte creadora implicaría la *instrumentalización* de la atención para la infancia. Por otro lado, la limitante de conocer el proyecto completo implicaría desconocimiento de las acciones empleadas, como no tener la definición específica de lo que conceptualiza desde la profesión que ejerce, sobre la infancia o las edades que están inmersas, como se identifica a continuación:

La infancia tiene etapas diversas y es ahí donde cada país elige los niveles de atención y su organización, situación que como se observa, presenta diferencias en la identificación de los rasgos de atención que ya están haciendo de la niñez. Para Guatemala señalada en el código (PIG6) se visualiza una relación de edades mayores que en el caso de México, ya que como se muestra en los códigos (PIM15) y (PIM5), se mueve en un rango de 0 a 5 años la primera infancia y de 6 a 11 infancia, mientras que para Colombia la edad marcada es de 0 a 11 años (PIC3).

“Es la niñez comprendida de 3 a los 9 años” (PIG6).

“Etapa de la vida que abarca de los 0 a 3 años de edad” (PIM15).

“Es la etapa que constituye la primera infancia de 0 a 5 años e infancia de los 6 a 11 años. En la cual el infante comienza a desarrollarse en todos los ámbitos” (PIM 15).

“Son todos los niños comprendidos entre 0 a 11 años” (PIC 3).

Diferentes organismos internacionales como la UNESCO, la ONU, la UNICEF, el Banco Mundial, el BID, la OCDE, entre otros, han fomentado la difusión y promoción de la atención y educación para la primera infancia mediante acuerdos, tratados y propuestas que han llamado la atención de diversos gobiernos, sin embargo; la expansión del nivel de educación inicial que comprende de los 0 a los 3 años presenta un progreso tardío en los diferentes países del mundo, lo que afecta principalmente a la población más vulnerable, en contexto de desigualdad y pobreza.

Britto et al. (2011) Early Childhood Development (ecd, hacen referencia a que la evidencia internacional ha alertado que el aumento en la cobertura de la educación inicial no es suficiente ya que no se confirma la calidad del servicio. Las características dentro de la implementación de la política dirigidas a la infancia mostraron resultados similares en los 3 países, ya que implicaba priorizar aspectos en la formación de los agentes, lo económico y en la actualización, es decir la percepción que el agente educativo tenía de sí mismo, es un elemento que fue identificado en los filtrados de la información, como se evidencia a continuación en el código: **(PIC4)**, **(PIG8)** y **(PIM16)**:

“La formación de los agentes, los contextos vulnerables y las condiciones de desarrollo del país, así como la continuidad de los programas” (PIC4) .

“Que aprendan conocimientos, estrategias y aprendizajes necesarios para su desarrollo físico y motor” (PIG8) .

“La implementación de metodologías de enseñanza, aprendizaje de innovación, para los agentes” (PIM16) .

La formación de agentes educativos es un tema pendiente en las agendas públicas de las administraciones de los gobiernos en turno, especialmente en Guatemala y México. Esto se debe a que, en estos países, las profesiones dedicadas exclusivamente a la atención a la primera infancia son incipientes, lo que abre la oportunidad laboral a profesionales con perfiles diversos. Esta situación característica impide que los profesionales de la infancia cuenten con las herramientas necesarias para brindar una atención de calidad. Sin embargo, un área oportunidad que emerge constantemente es la actualización continua, ya que esta permite el desarrollo integral del individuo y potencia el aprendizaje adquirido en el entorno familiar (Hernández, 2021).

Por lo anteriormente expuesto y como resultado, se hace evidente una característica adicional que se relaciona con la necesidad de una metodología de aprendizaje específica que los agentes y directivos identifican como necesaria. Esto es lógico debido a que, al no contar con un conocimiento base en su formación especializada, constantemente necesitan experimentar y adquirir conocimientos en áreas relacionadas con el cuidado y la atención infantil, como la salud, la cultura, la planificación, entre otras. Estas áreas se pueden identificar a través de los códigos siguientes:

“recategorizar al docente y ampliar la educación básica hasta el nivel de inicial” (PIM10).

“Considero que la formación de los agentes educativos en áreas específicas de la primera infancia es muy importante ya que la educación inicial tiene sus particularidades” (PIG3).

“La implementación de metodologías de enseñanza, aprendizaje de innovación” (PIG1).

Específicamente en Colombia, existen diferencias debido a la diversidad que caracteriza la atención a la primera infancia. El Instituto Colombiano de Bienestar Infantil (ICBF) permite la vinculación de personal para el cuidado y desarrollo temprano de los niños y niñas colombianos, al tomar en cuenta aspectos como la condición étnica, el género y la discapacidad. En el ámbito de la educación inicial, se cuenta con personal de cuidado y especialistas universitarios que poseen licenciaturas en preescolar, pedagogía y educación infantiles. Además, se establecen convenios con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para facilitar actualizaciones constantes en su formación.

Los resultados evidencian que Colombia ha avanzado significativamente en el tema de infancia y se encuentra a la vanguardia en términos de conocimiento y acciones implementadas como parte de su política nacional. En contraste, Guatemala y México también han logrado avances significativos, pero es necesario impulsar el diseño de políticas específicas y garantizar su implementación, seguimiento y evaluación de manera continua.

SIMILITUDES Y DIFERENCIAS DERIVADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA

A diferencia de México, en Guatemala se observaron diferencias, especialmente durante el último periodo, en cuanto a la implementación de la política. Se destaca un énfasis en la inversión y la cultura, aspectos fundamentales en la implementación de la política en Colombia.

Comparación de las políticas de primera infancia

Similitudes

En relación con las similitudes, se observa una mayor cercanía entre México y Guatemala en dos aspectos relevantes sobre la calidad: la difusión y la formación de agentes educativos. Ambos países presentan similitudes en cuanto a la tardanza en la implementación de políticas dirigidas a la primera infancia, lo cual se refleja en la importancia otorgada a la difusión de estas políticas. Por otro lado, ambos países muestran preocupación por la expansión del nivel de atención, mientras que, en Colombia, a pesar de su avance en este aspecto, se busca la continuidad y la ampliación de la difusión tanto a nivel nacional como internacional. Colombia ha realizado aportes significativos en áreas específicas como la lectura en etapas tempranas, el apego, la música y el juego, los cuales son referentes para otros países.

Otra similitud que comparten Guatemala y México es la debilidad en la implementación de metodologías, especialmente en la modalidad de atención educativa no escolarizada, como parte de la política pública. En el caso de Colombia, la debilidad se observa en los contextos rurales, especialmente en lo relacionado con la disponibilidad de Internet. Estas similitudes se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Similitudes de las políticas de la primera infancia.

México	Guatemala	Colombia
Limitantes en la difusión de la primera infancia	Poca difusión de la primera infancia por medios de promoción y el Consejo de Cohesión Socialización.	Amplia difusión a nivel nacional e internacional.
Perfiles educativos no específicos del agente educativo (Bachillerato técnico) para la atención a la primera infancia	Perfiles de educadoras, formadas durante el bachillerato en magisterio de educación parvularia y psicológicos	Los agentes educativos tienen un concepto amplio, y su vinculación es buena con la familia, educador, de salud y psicológico.
Fortalecer la modalidad escolarizada y no escolarizada para la expansión.	Debilidad de la necesidad de una metodología específica de primera infancia y la distribución de la política en el contexto cercano, así como prácticas forzadas de aprendizaje en atención a los niños y niñas.	Debilidad, la implementación en contextos rurales específicamente por las conectividades y bajos pagos a los agentes educativos

Fuente: Elaboración propia.

Diferencias

Referente a las discrepancias existentes, cada país prioriza diferentes áreas de atención a la infancia. Por ejemplo, se observan esfuerzos por fortalecer la formación de agentes educativos, el tema de salud, la ciencia y la cultura. Sin embargo, se identifican debilidades en las dos últimas áreas, según los resultados encontrados. Por otro lado, como fortalezas, se destaca el uso de tecnologías en la primera infancia como un pilar fundamental. Según los agentes educativos, estas tecnologías son una alternativa para llegar a las familias tanto dentro como fuera de las instituciones, y se considera importante contar con equipos como pantallas, audio y computadoras.

En el caso de Guatemala, se identifica como un elemento diferenciador respecto a los otros dos países su fortaleza en la vinculación con organismos internacionales. Esta vinculación permite fortalecer la atención y protección de la infancia en Guatemala.

En cuanto a Colombia, se destaca como fortaleza la distribución de la atención a niños y niñas en diversas modalidades, como la institucional, familiar, intercultural y comunitaria. Cada modalidad está dirigida a diferentes grupos y tiene en cuenta las características específicas de los contextos. Esta variedad de modalidades permite alcanzar a un mayor número de niños y niñas, cumpliendo así el objetivo de acercar la atención infantil a diferentes comunidades.

En la Tabla 4 se muestran las diferencias observadas respecto a las políticas de atención a la infancia.

Tabla 4. Diferencias en los avances en las políticas de atención a la infancia

México	Guatemala	Colombia
Debilidades en el ámbito de la salud, la ciencia y la cultura	Fortalezas, su relación con organismos internacionales que permita difundir la atención al área de estudio y su atención a la protección infantil.	Fortalezas que se identifican son las diversas modalidades que se tienen a diferencia de los otros 2 países.
Fortalezas de avance en el uso de las tecnologías, aunque con necesidades específicas de metodologías		Materiales de difusión, divulgación y lúdico sobre la primera infancia

Fuente: Elaboración propia.

A la luz de los resultados se observan, en los tres países, importantes avances y esfuerzos para la atención a la primera infancia, aunque en diferente grado, lo que determina las semejanzas y diferencias en la implementación de las políticas públicas desde cada legislación.

CONCLUSIONES

El diseño de las políticas públicas en relación con la infancia se ha basado en un enfoque de modernidad impulsado por la globalización, que ha priorizado los contextos determinados por el mercado y ha dejado de lado las culturas y la diversidad (Aguilar, 2012).

Samuelson (1954) señala una característica de los bienes públicos, que es su indivisibilidad, lo que significa que todas las personas pueden beneficiarse de ellos sin ser excluidas. Lo anterior contrasta con los bienes privados, los cuales se distinguen por ser exclusivos. Por lo tanto, es importante comprender el diseño de las políticas públicas que están influyendo en la infancia en los países analizados, para identificar las normativas específicas de cada país y reconocer que estas políticas se implementan bajo un enfoque de arriba hacia abajo (top-down). Para abordar esta problemática en el contexto de América Latina, especialmente al considerar la economía en desarrollo y su vínculo con el contexto cultural. Es necesario plantear nuevas perspectivas que integren aspectos positivos de diferentes enfoques y superen la dicotomía tradicional de las políticas públicas, avanzando hacia una perspectiva más inclusiva y participativa (Diez et al., 2013).

El estudio realizado se centra en un análisis comparativo desde la perspectiva de los actores involucrados, y se llega a las siguientes conclusiones:

- La educación inicial en los países de México, Guatemala y Colombia, en América Latina, muestra que el diseño de las políticas está exclusivamente en manos de los actores políticos y los organismos internacionales, sin involucrar a quienes implementan dichos diseños. Esto genera una complejidad en la aplicación práctica de estas políticas, y las múltiples diversidades culturales, especialmente con los grupos originarios, los cuales no se ven favorecidos en México y Guatemala. Por otro lado, se observan avances incipientes en Colombia en este ámbito, según las perspectivas de los agentes educativos, lo que crea una amplia diferencia entre lo que se difunde en la contextualización y las realidades específicas.
- Además, se concluye que no existe una similitud en la clasificación que cada país realiza en relación con la infancia, lo que indica la falta de consenso en cuanto al rango de edad abordado en los temas. Incluso se crean divisiones como la primera infancia y la segunda infancia, lo que genera confusión desde la perspectiva de los agentes educativos. En el aspecto de *implementación* existe coincidencia generalizada de la debilidad que existe en las modalidades educativas, especialmente aquellas no institucionalizadas o, como son conocidas en México y Guatemala; *no escolarizadas*. Lo anterior se debe a que la falta de una metodología específica deja un vacío que los agentes reclaman, como elemento de la formación continua.

Es importante señalar que, en cuanto a las similitudes, los tres países han logrado avances en relación con la infancia. Sin embargo, es necesario ampliar y fortalecer la visión sobre este tema, con el objetivo de consolidar la calidad en los procesos involucrados. Esto implica diseñar políticas contextualizadas, que tengan en cuenta la pertinencia cultural y que involucren a todos los actores relevantes. De esta manera, la implementación de las políticas se convertirá en parte de un ciclo de mejora continua, orientado al fortalecimiento de la infancia en América Latina, lo que a futuro generará importantes dividendos en el desarrollo de los países.

REFERENCIAS

- Aguilar Barreto, A. J., Ortiz Sanguino, W., Arévalo Portilla, J. F. y Carrillo Benítez, D. D. (2018). Política pública para la primera infancia: alcances desde su gestión educativa. *Espacios*, 39(52), 37. <http://www.revistaespacios.com/a18v39n52/a18v39n52p37.pdf>
- Aguilar, L. (2012). Introducción. En L. Aguilar (Ed.), *Política Pública* (pp. 17–60). Siglo XXI Editores. http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf
- Britto, P. R., Yoshikawa, H. y Boller, K. (2011). Quality of Early Childhood Development Programs in Global Contexts: Rationale for Investment, Conceptual Framework and Implications for Equity. Social Policy Report. *Society for Research in Child Development*, 25(2), 3–26. www.srcd.org/spr.html
- Cortázar, A., Fiszbein, A. y Rivera, L. (2020). *Políticas de Primera Infancia en América Latina: Informe de progreso en la implementación de la agenda regional*. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2020/11/Políticas-de-primera-infancia-en-América-Latina-Informe-regional-de-progreso-2.pdf>
- Cortés, E. (2014). La heemonia cultural. *Filosofía, Artes y Letras*, 14(22), 13–28.
- Curcio, J. (2021). ¿Qué prestaciones universales básicas debemos asegurar a los niños? <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/prestaciones-universales-basicas/#:~:text=Prestaciones universales básicas por áreas&text=Salud y nutrición,Protección e inclusión social>.
- Decreto N ° 27 - *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)*, Pub. L. No. 27 (2003). https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_proteccion_integral_de_la_ninez_y_adolescencia_guatemala.pdf
- Fujimoto, G. y Peralta, V. (1998). *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. Organización de Estados Americanos, 1-158.
- Gobierno de México. (2014). *Ley Federal de Justicia para Adolescentes*.
- González, M. (2017). Niñas, niños y adolescentes: La evolución de su reconocimiento constitucional como personas. En UNAM (Ed.), *Cien ensayos para el Centenario* (pp. 185-195).

- Grantham-McGregor, S., Cheung, Y. B., Cueto, S., Glewwe, P., Richter, L. y Strupp, B. (2007). Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries. *Lancet*, 369(9555), 60-70. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(07\)60032-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(07)60032-4)
- Guatemala, G. de. (2012). Decreto N° 27 - *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)*.
- Heckman, J. J. (2009). *La inversión en el desarrollo durante la primera infancia*. https://hekmanequation.org/www/assets/2017/01/F_080613_HeckmanSpanishOne_0.pdf
- Hernández-Belmonte, S. (2021). La formación continua de los profesores de educación básica (recomendaciones desde el ámbito internacional). *Educación y ciencia*, 10(56), 106-116.
- Kraft, M. y Furlong, S. (2017). *Public Policy: Politics, analysis, and alternatives*. SAGE Publications.
- Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389. <https://doi.org/10.2307/1925895>
- Sotomayor, C. (2000). Los derechos de las niñas y los niños en México. *Revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla*, 3, 6. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica-libre-puebla/article/download/597/543>
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (Paidós (ed.)). <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- UNICEF. (2016). *Apoyando el desarrollo en la primera infancia: de la ciencia a la aplicación a gran escala*. <https://www.unicef.org/nicaragua/informes/apoyando-el-desarrollo-en-la-primera-infancia-de-la-ciencia-la-aplicación-gran-escala>
- UNICEF. (2022). *Country Profiles for Early Childhood Development*. <https://nurturing-care.org/resources/country-profiles/>
- Woodhead, M. y Oates, J. (2009). *Programas eficaces para la primera infancia*. En Dehvi.Com. http://www.dehvi.com/pdf/Programas_eficaces_para_la_primera_infancia.pdf