

PANORAMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA

JULIA SIMARRA T.¹

Fecha de recepción: febrero de 2010

Fecha de aceptación y versión definitiva: marzo de 2010

RESUMEN: Aunque en Colombia la atención a la primera infancia tiene antecedentes relevantes, es en el año 2003 cuando este país asume el desafío de iniciar un proceso de movilización que derivó en el diseño de una política nacional para la población menor de seis años. Se parte de entender la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano y de la sociedad, así como de la necesidad de un trabajo conjunto de los diferentes estamentos del país para garantizar los derechos de la primera infancia. Este artículo describe un panorama de esta política, siguiendo las fases del ciclo de las políticas públicas. Así, se hace énfasis en la formulación que contó con la participación de organismos internacionales, sociedad civil, representantes del Estado y se describe la fase de implementación haciendo referencia al papel de la sociedad civil. Por último, se mencionan las fases de evaluación, análisis y reestructuración en las cuales el país tiene grandes retos.

PALABRAS CLAVE: Políticas primera infancia, Políticas públicas, Formulación de políticas.

Overview of the Colombian early childhood public policies

ABSTRACT: Although Colombia's attention to early childhood has relevant history, its in 2003 when the country assumes the challenge of starting a mobilization process that led to the design of a national policy for the population under six years age. It starts from understanding the importance of the early years of life in human development and society and the necessity of joint work of the various estates of the country to ensure the rights in early childhood. This article provides a detailed overview of the policy following the phase of public policy cycle. Thus, the emphasis is on the formulation that had the participation of international organizations, civil society and representatives of the State and describes the implementation phase with reference to the role of civil society. Finally, we mention the phases of assessment, analysis and restructuring in which the country has big challenges.

KEY WORDS: Early childhood policy, Public policy, Policy.

¹ Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Bogotá, Colombia. E-mail: jsimarra@accionambiental.org

1. INTRODUCCIÓN

La Política Pública Nacional de Primera Infancia, *Colombia por la Primera Infancia*, se gestó a partir de un proceso de movilización social a favor de este grupo poblacional iniciado en el año 2003. Organismos internacionales, ONG, miembros de la sociedad civil y representantes de diferentes sectores del Estado, se unieron para propiciar el reconocimiento y la visibilización de los niños y niñas menores de seis años, y promover mecanismos para la garantía de sus derechos.

Se inició entonces un debate sobre la importancia de los primeros seis años en el desarrollo del ser humano y de la sociedad a la que pertenece. La sensibilización entorno a este grupo se convirtió en un elemento clave para incidir en la agenda pública nacional. El escenario diseñado para iniciar este debate fue el Primer Foro Internacional *Primera infancia y desarrollo: El desafío de la década*, el cual contó con la participación activa de actores de diversa naturaleza, expertos, agentes comunitarios y responsables de la toma de decisiones en materia de políticas públicas.

Este artículo pretende exponer un panorama de la política pública de primera infancia en Colombia, centrándose en la denominada Política Pública Nacional de Primera Infancia, *Colombia por la Primera Infancia*, aprobada mediante el documento *Conpes* 109, del 3 de diciembre de 2007. Se trata de un texto de carácter descriptivo que tiene como hilo conductor las fases del ciclo de las políticas públicas propuestas por Salazar (1995). Así, en primer lugar se hace referencia a los aspectos más relevantes de la fase de origen, creación o gestión de esta política; seguidamente se hace una aproximación a formulación y a la puesta en marcha de la política. Posteriormente, se mencionan las fases de evaluación, análisis y reestructuración, en las cuales el país tiene grandes retos.

Para finalizar, se plantean unas conclusiones que dan cuenta de los desafíos de este país suramericano en esta materia, los cuales se articulan, indudablemente, a sus compromisos internacionales, por ejemplo, con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de la Convención de los Derechos del Niño.

2. LA POLÍTICA DE PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA. UN PANORAMA GENERAL

Siguiendo a Salazar (1995), las políticas públicas cumplen un ciclo que se divide en varias fases: *a)* Origen, creación o gestación; *b)* formulación; *c)*

puesta en marcha o implementación; d) evaluación; e) análisis, y f) reformulación o reestructuración. Estas fases serán el hilo conductor para describir el panorama de la política pública de primera infancia en Colombia.

La primera fase de las políticas que propone Salazar (1995), es decir, el origen, creación o gestación, hace referencia a la definición de una situación concreta como un problema social; este problema capta la atención del Estado que lo valora como prioritario o socialmente relevante. *La formulación* se refiere a la decisión que se selecciona para abordar el problema; no se trata de la decisión de un solo actor, sino de la selección de lo más acertado, con posterioridad a la realización de estudios y de las negociaciones con actores relevantes. Se resuelven cuestiones sobre qué hacer, para qué hacerlo, cómo y con quién. En cuanto a *la implementación*, es la puesta en marcha, a través de mecanismos específicos (planes, programas, proyectos), de las decisiones tomadas para resolver el problema que dio origen a la política; implica la participación tanto de actores públicos como privados y requiere la concreción de la voluntad política y de la disponibilidad de recursos.

Por otra parte, la evaluación se basa en procesos de investigación y apunta a conocer si la política cumple con sus objetivos. El análisis permite acopiar elementos que son de utilidad en la última fase, la reformulación o reestructuración de la política.

La política pública de primera infancia en Colombia ha cumplido con las tres primeras fases y se avanza en la generación de mecanismos para desarrollar las fases cuarta y quinta. La última fase constituye un gran desafío que será influenciado por cambios institucionales que, sin duda, se derivarán de un nuevo gobierno nacional para el 2010.

3. ORIGEN, CREACIÓN O GESTACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA

La política de primera infancia no parte de un problema nuevo. Coincidiendo con Torrado y Anzelin (2009), «no se trata de un asunto nuevo que daba ser reconocido por los actores políticos... (78)». La necesidad de promover el desarrollo y la calidad de vida durante los primeros seis años, así como la garantía de los derechos, son temas que han formado parte de la agenda pública colombiana en diferentes momentos. El interés, indudablemente, ha variado en razón de asuntos de carácter institucionales o coyunturales.

Un referente a la hora de remitirse al origen de las políticas públicas de primera infancia en Colombia, es la creación en 1968 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al cual se le asigna la responsabilidad

de orientar las acciones para la familia y la infancia en el ámbito nacional. Más adelante, a mediados de la década de los años ochenta, se llevó a cabo la formulación del Plan Nacional de la Supervivencia y el Desarrollo, conocido como *Supervivir*, el cual trascendió las apuestas sectoriales y planteó por primera vez una mirada integral de la infancia (Fundación Antonio Restrepo Barco, 2003; Torrado y Anzelin, 2009). En 1986 se promueve y adopta la estrategia de los hogares comunitarios de bienestar familiar que perduran hoy día, no exentos de críticas. De igual manera, se pusieron en operación otra serie de programas, proyectos y modalidades de atención, algunas de las cuales, desaparecieron en razón de cambios ligados a la llegada de nuevos personajes al gobierno nacional, regional y local.

De acuerdo con Torrado y Anzelin (2009), hasta mediados de 1992, el tema de la primera infancia tuvo relevancia en la agenda pública colombiana, desde este momento hasta el año 2003, permaneció en la agenda institucional, sin que los problemas de los niños más pequeños fueran considerados como relevantes o prioritarios. Esta autora señala que ello se debió, posiblemente, a la irrupción en el contexto colombiano de las tendencias neoliberales.

El origen reciente de la política pública de primera infancia en Colombia, se puede ubicar en las acciones impulsadas por la Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia que, en el año 2002, articuló organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y entidades del Estado² para promover las políticas públicas con un enfoque poblacional, de manera específica para la niñez y la adolescencia. No obstante, es en 2003 cuando el país asumió el desafío de hacer de la atención a la primera infancia una prioridad para la primera década de esta centuria³.

El país reconoció que «las bases del desarrollo humano son cimentadas en los primeros años, y la adecuada atención de los niños y niñas en la primera infancia, por parte de la familia, la comunidad y las instituciones, se convierte no sólo en una estrategia esencial de lucha contra la pobreza, ya que contribuye a superar el círculo vicioso que la reproduce, la diversifica y hace más compleja, sino que es al mismo tiempo una estrategia para el desarrollo humano y social de un país y una estrategia contra los factores

² Se conformó un grupo de trabajo del cual hacían parte UNICEF, Secretaría de Integración Social de Bogotá (antes Departamento Administrativo de Bienestar Social, DABS), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Centro Internacional para el Desarrollo Humano, CINDE y Save the Children. Este grupo se amplió a 19 organizaciones, entre las cuales se cuentan universidades y otras ONG como el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.

³ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Alcaldía Mayor de Bogotá, Save the Children, UNICEF y CINDE (2003), *Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*, Bogotá: Cargraphics.

que niegan los derechos sociales, civiles y políticos» (CINDE y UNICEF, 2001: p. 8). Se posicionó la idea del carácter impostergable de la discusión sobre la importancia y trascendencia del desarrollo infantil temprano y la imperiosa necesidad de construir alternativas coherentes con esta idea.

La movilización en diferentes países de América Latina en pro del desarrollo infantil temprano y de la calidad de vida durante este periodo, sin duda, tuvo influencia en los avances en el posicionamiento de la primera infancia como un objeto socialmente relevante en Colombia y, por lo tanto, como prioridad para el diseño de una política pública: «Colombia por la Primera Infancia».

En el siguiente punto se describe la situación de la primera infancia en Colombia, que destaca la necesidad de disponer de una política pública para incidir en la calidad de vida y en el desarrollo de esta población.

3.1. SITUACIÓN Y VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LA PRIMERA INFANCIA.

UN ELEMENTO CLAVE EN EL ORIGEN DE LA POLÍTICA

De acuerdo con la legislación colombiana, «la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad ⁴». Esta misma legislación reconoce a este grupo poblacional como sujeto de derechos y declara impostergable para los menores de seis años, el derecho a la atención en salud y a la nutrición, al esquema completo de vacunación, a la protección contra los peligros físicos y la educación inicial; igualmente declara que deberá garantizarse el derecho al registro civil en el primer mes de vida ⁵.

La población menor de seis años en Colombia es de 4,8 millones, que equivale al 10,4% de la población total ⁶. De este porcentaje, el 59% (aproximadamente 3 millones), vive en condiciones de pobreza y vulnerabilidad ⁷. La población en condición de indigencia en el país se estima en un 18%, donde un 25% está conformado por niños y niñas. De este último porcentaje, el 17,22% se encuentra en la franja de edad entre cero y seis años ⁸. A lo anterior se agrega que más de 114.000 de esos niños y niñas han sido vícti-

⁴ *Código de la Infancia y la Adolescencia* (Ley 1.098, art. 29, de 2006).

⁵ *Código de la Infancia y la Adolescencia* (Ley 1.098, art. 29, de 2006).

⁶ Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, Colombia (2006).

⁷ Departamento Nacional de Planeación, Colombia (2006).

⁸ «Colombia por la Primera Infancia. Política por los niños y las niñas, desde la gestación hasta los 6 años», en prensa, Bogotá: 2006.

mas del desplazamiento forzado, fenómeno derivado del conflicto armado que vive Colombia ⁹.

No obstante los avances que se han logrado en el país, la situación de la primera infancia y el estado de vulnerabilidad de sus derechos ponen de manifiesto la importancia de una política pública que contribuya, de manera contundente a optimizar la atención integral de los niños y niñas en sus primeros años.

En relación con el derecho a la existencia ¹⁰, un aspecto clave es la supervivencia y la salud materna, datos del Ministerio de la Protección Social indican que en Colombia, en el año 2005, murieron 73 mujeres por cada 100.000 nacidos vivo. Hay zonas del país en las cuales la tasa de mortalidad materna es significativa más alta que la media nacional, por ejemplo, en los departamentos de Guainía (386×100 mil nv.) y Chocó (251×100 mil nv.) ¹¹. Es decir, que pese a los avances alcanzados en los últimos años, también estamos ante cifras comparables a las de algunos países africanos y distantes de países más próximos como Costa Rica, por ejemplo, que tiene una tasa de 11,2 muertes×100 mil nv.

Tal y como lo resalta UNICEF, la alta tasa de mortalidad materna es un elemento de vulnerabilidad infantil porque los niños huérfanos tienen menos posibilidades de un desarrollo armónico, viven con más frecuencia en ambientes de mayor precariedad y reciben menos protección durante los primeros años y a través del periodo de la infancia.

Siguiendo con el derecho a la existencia, la mortalidad en menores de 5 años, reportada por el DANE ¹² para el año 2005 es de 19‰. Las diferencias entre una región y otra pueden ser dramáticas. Así, mientras en Medellín la tasa de mortalidad infantil es de 8‰ y en Cali de 11‰, en zonas con predominio de población afrodescendiente y presencia de grupos indígenas, estas tasas son significativamente más altas (litoral Pacífico, 54‰; Sur de Bolívar, Sucre y Córdoba, 25‰). De igual manera, la tasa de mortalidad infantil para el 2005 es más alta en la zona rural que en la urbana (26‰, frente al 19‰) ¹³. Organizaciones y expertos del país coinciden en que estas muertes se producen especialmente en el primer mes y en el primer año de vida, por

⁹ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia, Acción Social.

¹⁰ Para exponer la situación de la Primera Infancia se seguirán los cuatro grupos en los que comúnmente, en el contexto colombiano, se clasifican los derechos consagrados en la *Convención de los Derechos del niño*, ratificada por Colombia mediante Ley 12 de 1991. Estos son: 1. Derecho a la existencia; 2. derecho al desarrollo; 3. derecho a la protección, y 4. derecho a la ciudadanía (*Estrategia Hechos y Derechos*).

¹¹ www.unicef.org.co/0-primerainfancia.htm

¹² Departamento Nacional de Estadísticas, DANE.

¹³ *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2005*, Bogotá: Profamilia.

enfermedades fácilmente prevenibles, lo cual evidencia las limitaciones en la garantía de los derechos de los niños en los primeros años.

La Encuesta Nacional de la Situación de la Nutrición en Colombia, realizada por el ICBF en el 2005 ¹⁴, revela una tasa de desnutrición crónica del 12% en niños y niñas entre cero y cuatro años de edad; el 2,1% agrupa casos de desnutrición crónica severa. La tasa de desnutrición global en esta franja poblacional, en el mismo periodo, es del 7%. Los niños entre uno y dos años de edad son los más afectados por la desnutrición. Esta problemática es más compleja en la región Caribe y en los departamentos de Boyacá, Nariño y Guajira, zonas geográficas caracterizadas por menores oportunidades de desarrollo.

En relación con el estado nutricional de las madres gestantes, la encuesta realizada por el ICBF señala que el 20,7% de una muestra de 1.621 mujeres en estado de gestación, presentaban bajo peso; el 30% sobre peso u obesidad. Estas situaciones aumentan la complejidad del embarazo y la salud del niño. Esta misma encuesta informa que el 33% de las mujeres en edad fértil entre 15 y 49 años, presenta anemia por deficiencia de hierro, cifra que aumenta al 45% en el periodo de gestación, generando graves riesgos durante el parto ¹⁵.

Los datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2005 informa que la duración de la lactancia materna exclusiva es de 2,2 meses, duración que es menor en varias zonas del país (1,5 meses), cifras que se alejan de manera importante del criterio de organismos internacionales de salud que recomiendan esta práctica (lactancia exclusiva) durante los primeros seis meses de vida del niño. La lactancia materna se produce con más frecuencia en las zonas rurales que urbanas.

Para el 2005, sólo el 58% de los niños en edades comprendidas entre 12 y 23 meses, tenían el esquema de vacunación completo. El 37% de los niños recibieron la vacuna durante los primeros 12 meses de edad, mientras que un porcentaje menor, aunque no por ello carente de importancia (2%), no había recibido ninguna vacuna. En este indicador ha habido un retroceso en el país pues en el periodo comprendido entre 1993 y 1996, las coberturas de vacunación eran superiores al 90%.

En la garantía del derecho a la identidad, el registro civil es indispensable, éste permite el acceso a la atención en salud y vincula al niño o niña con su grupo familiar. De acuerdo con la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2005*, el 79,3% de los niños y niñas menores de un año tenían registro

¹⁴ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el ente rector de la política de infancia y familia en Colombia.

¹⁵ *Encuesta Nacional de la Situación de la Nutrición en Colombia*, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (2005).

civil, siendo más alto ese porcentaje en zonas urbanas (84,6%) y más de diez puntos por debajo en zona rural, indicando una mayor vulnerabilidad de este derecho en las zonas apartadas de los centros urbanos.

En cuanto al derecho al desarrollo, para cuyo cumplimiento la educación desempeña un papel preponderante, datos disponibles indican que más de 2.200.000 niños y niñas menores de 5 años en todo el país, reciben atención directa de sus padres en sus respectivos hogares, por su parte, aproximadamente 1.500.000, asiste a algún tipo de institución ¹⁶, siendo la modalidad más frecuente los hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (44%), seguidos de guardería, hogar o jardín infantil adscritos también a esta institución (15%). Un 26% de la población que asiste a un medio institucional lo hace a instituciones privadas y el 15% a establecimientos educativos oficiales.

Por otra parte, los datos del Censo 2005 señalan que el 78% de la población en edades comprendidas entre 5 y 6 años, asiste a un establecimiento. Para el Ministerio de Educación Nacional la deserción en el nivel preescolar entre el 2002 y el 2004, era del 7% ¹⁷. Aunque en los últimos dos años se ha avanzado, las coberturas de atención para niños y niñas menores de cuatro años siguen siendo bajas, con lo cual siguen existiendo barreras para el acceso de los más pequeños a programas de educación inicial.

El 6,8% de los niños y niñas que ingresan al grado de transición, desertan y la tasa de repitencia escolar en la básica primaria rural alcanza el 8.1% ¹⁸.

Haciendo referencia al derecho de protección, en el año 2007 se registraron 77.745 denuncias de casos de violencia doméstica, de los cuales el 18%, es decir, 13.913 constituían situaciones de maltrato infantil ¹⁹. En el 2009, el número de casos de maltrato infantil reportado por Medicina Legal fue de 13.523 casos, 390 casos menos que en el 2008. Del total de los casos de maltrato infantil presentados en el 2008, el 13,5% afectó a niños menores de cuatro años. En este punto es importante tener en cuenta que estas cifras constituyen un subregistro de los casos que se producen en el contexto nacional.

Por otra parte, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2005* ²⁰, el 41% de los esposos o compañeros de la madre utiliza el golpe con los niños y niñas y el 22% la palmada; el 47% de las madres golpea y el 34% usa la palmada, es decir, que las madres utilizan con más frecuencia el

¹⁶ *Educación Compromiso de Todos*, ECT. (2006: p. 24).

¹⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. R 166. «Datos preliminares», en *ICBF (2006). Cuatro años de gestión 2002-2006*, Bogotá.

¹⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. R 166. «Datos preliminares», en *ICBF (2006). Cuatro años de gestión 2002-2006*, Bogotá.

¹⁹ www.medicinalegal.gov.co/index.

²⁰ *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2005*, Bogotá: Profamilia.

castigo físico que sus esposos o compañeros permanentes. Se destaca que estas madres creen que el castigo es una herramienta útil para educar.

Haciendo una lectura del abandono de niños y niñas por parte de sus progenitores, se destaca que en el 2006 se realizaron en el país 15.353 procesos de adopciones, de estos niños, 10.857 tenían menos de seis años. El número de familias nacionales que recibieron niños en adopción fue de 7.445 familias.

Sobre el derecho a la ciudadanía, un estudio realizado por ICBF mostró que la categoría de derechos que más sienten los niños que se les vulnera, es el derecho a la participación (o ciudadanía) ²¹. Aunque esta percepción corresponde a niños con una media de 9 años de edad, constituye un buen indicador de la importancia de promover la participación de los niños y niñas desde temprana edad en los diversos asuntos de su familia, su centro de educación y su comunidad, así como contribuir con ellos en la construcción de ciudadanía.

La sensibilización y movilización por la primera infancia contribuye al ejercicio del derecho a la ciudadanía, en la medida que se avanza en la construcción de nuevas representaciones sociales sobre la primera infancia, en las cuales estos niños y niñas son sujetos de derecho.

4. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE PRIMERA INFANCIA

Para formular la política pública de primera infancia, se desarrolló el *Programa de Apoyo a la Formulación de la Política Pública de Primera Infancia en Colombia*. Este programa fue diseñado en el 2004, con el objetivo de definir un marco institucional y un sistema de gestión local, regional y nacional que permitiera garantizar los derechos de la primera infancia, ampliar coberturas, mejorar la calidad de los programas de atención y buscar estrategias para empoderar a las familias y la comunidad ²². Este programa se desarrolló a través de varios componentes o grupos de trabajo, tal y como se señala a continuación ²³:

- a) *Mapeo de Investigaciones*, se focalizó en el rastreo y registro de estudios sobre el tema.

²¹ www.icbf.gov.co

²² *Programa de Apoyo a la Formulación de la Política de Primera Infancia*, documento de trabajo, 2004.

²³ *Programa de Apoyo a la Formulación de la Política de Primera Infancia*, documento de trabajo, 2004.

- b) *Expedición por la Primera Infancia*, se orientó a la inclusión de la amplia variedad de saberes y culturas relacionadas con la atención a la primera infancia a nivel local y regional.
- c) *Formación de Talento Humano*, se centró en promover la formación de los diversos actores vinculados al cuidado, crianza y educación de la primera infancia. También a optimizar la calidad de la atención y ampliar coberturas en la educación inicial.
- d) *Lectura en la Primera Infancia*, promovió la garantía del derecho de los niños a acceder y a disfrutar de la lectura.
- e) *Comunicación y Movilización*, se enfocó a la construcción y divulgación de la política.
- f) *Gestión y Desarrollo Local*, se centró en la búsqueda de estrategias para promover la responsabilidad local y regional en la protección integral de la primera infancia.
- g) *Sistema de Seguimiento y Evaluación*, con el fin de diseñar una metodología de gestión y seguimiento de la implementación de la política de primera infancia.

Cada componente o grupo de trabajo contó con una agenda de trabajo específica, un cronograma y una ruta metodológica para alcanzar su objetivo. El liderazgo de cada grupo o componente fue ejercido por las organizaciones promotoras del proceso, de acuerdo con sus fortalezas y disponibilidad de recursos técnicos. Por ejemplo, el Observatorio de la Infancia de la Universidad Nacional lideró el componente de Gestión y Desarrollo Local que tuvo como propósito conocer el lugar de la primera infancia en la agenda de los alcaldes de los municipios colombianos y las posibilidades de promover iniciativa en escenarios locales (Torrado y Guáqueta, 2009). En este componente participó el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, que formó parte del grupo de organizaciones que contribuyó a la formulación de la política de primera infancia ²⁴.

Las actividades de los distintos componentes incluían la participación de diversos actores de las diferentes regiones del país. Los avances y las construcciones colectivas se socializaron, de tal forma que, el texto final que sirvió de base para formalizar la política, podría decirse que fue concertado y construido participativamente. A finales del 2006, se dio por concluido el documento de política en el cual «... se concibe la política de primera infancia desde una perspectiva de derechos y se presentan los antecedentes y refe-

²⁴ El Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez también participó en el componente o grupo de trabajo denominado *Expedición por la Primera Infancia*, que identificó las experiencias de intervención en primera infancia en varias regiones del país focalizándose en la inclusión de la amplia variedad de saberes y culturas relacionadas del país.

rentes conceptuales, una clara definición de metas y estrategias organizadas en torno a cinco grandes objetivos» (Torrado y Guáqueta, 2009: p. 82).

Para financiar este programa, el grupo de las 19 organizaciones públicas y privadas participantes en el proceso de formulación de la política, aportaron recursos financieros y apoyo técnico. Estas organizaciones participaron en diversas actividades, algunas de las cuales se han mencionado y pueden resumir de la siguiente manera:

- Diálogo, establecimiento de acuerdos y coordinación con entidades del Estado para promover el desarrollo infantil temprano y una movilización por la primera infancia. Esto implicó un diálogo permanente y un trabajo coordinado.
- Participación activa en el diseño e implementación de las estrategias (mesas de trabajo, Programa de Apoyo, foros y divulgación, entre otras) que concluyeron con el documento que sirvió de base para la expedición de la política pública *Colombia por la Primera Infancia*.
- Cofinanciación y apoyo técnico. Una parte importante de los recursos invertidos en este proceso, fueron aportados por las organizaciones de la Alianza.
- Seguimiento y dinamización del proceso. Una vez iniciada la implementación, las organizaciones de la sociedad civil continúan haciendo incidencia en el tema.

Además del grupo de organizaciones anterior, en este proceso participaron organizaciones de diferentes zonas del país cuyo papel se centró en lo siguiente:

- Participación en el proceso de movilización, asistencia a foros, socialización de experiencias locales, retroalimentación de productos de los grupos de trabajo o componentes del Programa de Apoyo para la formulación de la política.

Es importante señalar que el diseño de la política de primera infancia estuvo precedido y acompañado por el desarrollo de una serie de foros internacionales que propiciaron la movilización por la primera infancia y la formulación de la política. En estos foros se integraron en un mismo diálogo, funcionarios del Estado, tomadores de decisiones en políticas de niñez, técnicos, agentes educativos institucionales y comunitarios y miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos internacionales y organizaciones comunitarias. Se contó con la participación de ponentes internacionales y nacionales ampliamente reconocidos.

El primero de estos foros, ya mencionado en este documento, se realizó en Bogotá, en febrero del 2003, *Primera infancia y desarrollo: El desafío de*

la década. Su propósito fundamental fue generar la reflexión sobre la importancia del desarrollo infantil temprano. También se buscó contribuir al reposicionamiento y resignificación de las temáticas asociadas al desarrollo de la primera infancia. Se divulgó como mensaje clave, que las bases del desarrollo de los miembros de una sociedad se construyen en los primeros años de vida, incluyendo los meses de gestación.

El proceso para posicionar a la primera infancia en la agenda pública incluyó la realización en 2005, de un Segundo Foro Internacional: *Movilización por la primera infancia*, cuyo objetivo central fue indagar y proponer estrategias para avanzar en la definición de la política pública para los niños y niñas menores de seis años.

Un tercer evento de esta misma naturaleza, *Acciones por la primera infancia*, convocado en el 2007, se focalizó en el intercambio de experiencias definidas como exitosas en la atención integral a niños y niñas desde la gestación hasta los seis años de edad. Este tercer foro se descentralizó, pues los dos primeros se habían llevado a cabo en la capital colombiana. La descentralización de este evento hizo posible configurar, en diferentes regiones del país, nuevos escenarios de reflexión sobre los temas de primera infancia, y vincular otros actores a la construcción de una cultura a favor de los menores de seis años.

En noviembre del 2009, dos años después de que entró en vigencia la política, se llevó a cabo el *IV Foro Internacional, Sociedad Civil, Estado y Primera Infancia*, con el objetivo de explorar el estado de la consolidación de una cultura garante de la atención y de los derechos de los niños entre cero y seis años y a estrechar los vínculos sociedad civil-estado, tres años después de la formulación de la política. Se espera que una serie de actividades denominadas «postforo», que han sido anunciadas, permitan avanzar en las reflexiones sobre la implementación de la política y aporte elementos para el seguimiento de la misma.

Cabe señalar que al finalizar este proceso se produjo un cambio en las directivas del ICBF, institución que había participado activamente en representación del gobierno, en la movilización por la primera infancia. Este cambio, como en otras ocasiones de la vida nacional, implicó un rezago del tema que pasó de tener una relevancia de orden nacional a formar parte de la agenda institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. No obstante, el documento derivado del Programa de Apoyo a la Formulación de la Política de Primera Infancia cumplió su propósito pues fue recogido, en gran medida, en el *Conpes* 109 de diciembre de 2007, a través del cual se oficializó la política *Colombia por la Primera Infancia*.

4.1. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

El documento de la política registra los principios orientadores, los cuales, al igual que los elementos de justificación, los objetivos o las estrategias fueron el resultado de procesos de discusión, acuerdos y desacuerdos entre los diferentes actores participantes en su formulación. Los principios de la política son cinco ²⁵:

- a) *La familia como eje fundamental de la sociedad.* Se reconoce la familia como el contexto natural para desarrollo integral de los niños y niñas entre cero y seis años, como un escenario de amor, de convivencia y de reconocimiento de derechos. El Estado tiene la obligación de proteger a la familia y generar las condiciones para garantizar sus derechos (sociales, políticos, económicos y culturales).
- b) *La perspectiva de derechos y protección integral.* Se plantea que los niños y las niñas son sujetos titulares de derechos, los cuales son prevalentes en la sociedad. Este principio enfatiza en que la formulación e implementación de los lineamientos de la atención a la primera infancia, así como la asignación de recursos, deben estar ajustadas a los compromisos de Colombia con la Convención de los Derechos del Niño. Resalta la corresponsabilidad de la familia, el Estado y la sociedad en la garantía de los derechos de los niños desde sus primeros años de vida.
- c) *La equidad e inclusión social.* El concepto de equidad implica calidad de vida e inclusión de tipo social en la búsqueda de ampliar las oportunidades y capacidades de las personas; se declara que este es uno de los principios rectores de esta política y la función del Estado para que ello sea una realidad.
- d) *La corresponsabilidad e integralidad.* En coherencia con la Constitución, se destaca que tanto el Estado como la familia y la sociedad juegan un papel diferente en la garantía de los derechos de los niños y las niñas. La integralidad hace referencia a la necesidad de combinar estrategias para garantizar los diferentes derechos que tienen los niños (supervivencia, desarrollo, protección y participación).
- e) *Focalización y promoción.* La política propone acciones de discriminación positiva a favor de las poblaciones vulnerables, considerando la focalización como un requerimiento básico para la universalización de la atención y la garantía de derechos.

La política apunta a considerar la diversidad cultural de Colombia e incluye varias líneas estratégicas para el logro de sus objetivos.

²⁵ Conpes, 109 de 2007.

El objetivo de la Política Pública *Colombia por la Primera Infancia*, es «promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia»²⁶. Este objetivo general se operacionaliza a través de siete objetivos específicos: *a)* fortalecer y aumentar las coberturas de *educación inicial* en sus modalidades de atención integral en los entornos comunitario, familiar e institucional; garantizando su sostenibilidad financiera; *b)* posicionar el tema de primera infancia para sensibilizar y movilizar al país sobre la importancia crucial de los primeros años de vida; *c)* promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos, prevenir y atender la enfermedad, e impulsar prácticas de vida saludable y condiciones de saneamiento básico y vivienda; *d)* promover prácticas socioculturales y educativas, que potencien el desarrollo integral durante la primera infancia; *e)* garantizar la protección integral y la restitución de los derechos de los niños y niñas que hayan sido vulnerados, especialmente aquellos pertenecientes a grupos y/o poblaciones en riesgo; *f)* potenciar a las familias y cuidadores primarios para relacionarse con los niños y las niñas de manera más equitativa e inclusiva, e igualmente a los centros de desarrollo infantil y la comunidad, partiendo del respeto por la diversidad cultural en las pautas de crianza, y *g)* crear y fortalecer los mecanismos necesarios para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política de primera infancia para que, tanto el Estado como la sociedad, puedan realizar análisis periódicos para garantizar una eficiente y eficaz gestión de la política.

Las acciones de las instituciones del Estado y de la sociedad civil deberán articularse cada vez más para contribuir al logro de estos objetivos en las diferentes regiones del país.

4.2. ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA

Las estrategias diseñadas para alcanzar los objetivos propuestos son diversas, tal y como se resume a continuación (*Conpes*, 109 de 2007).

1. Ofrecer atención integral a la primera infancia. Esta estrategia se centra en el fortalecimiento de la implementación de acciones y la ampliación de coberturas, así como en garantizar la sostenibilidad financiera de los programas dirigidos a la primera infancia.
2. Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas de cero a seis años y de las madres gestantes. Se busca incrementar de manera progresiva la afiliación a la seguridad social en salud, la coordinación in-

²⁶ *Conpes*, 109 de 2007.

tersectorial e interinstitucional, promover la atención integral y el seguimiento de acciones.

3. Mejorar el proceso de identificación en la primera infancia. Se promueven acciones para que todos los niños y niñas sean registrados inmediatamente después de su nacimiento para garantizar el derecho a la identidad y el acceso a servicios.
4. Promover el desarrollo integral de la primera infancia. La implementación de la política de educación inicial, ya diseñada y en operación por el Ministerio de Educación, se constituyó en un elemento clave de esta estrategia que también busca garantizar el acceso de niños entre 5 y 6 años al grado de transición contemplado en el sistema educativo nacional.
5. Garantizar la protección y restitución de derechos. Esta estrategia se basa en la coordinación de entidades de diversa naturaleza que son responsables de los programas de protección.
6. Mejorar la calidad de la atención. Se focaliza en aspectos tales como la definición de requerimientos básicos para la prestación de un servicio de calidad, calificación de operadores de estos servicios e innovaciones tecnológicas.
7. Fomentar la participación, de manera específica de la primera infancia, de acuerdo con su nivel de desarrollo propiciando su inclusión.
8. Realizar seguimiento y evaluación de la política. La coordinación de la evolución del impacto de la política, del monitoreo y seguimiento de la misma se asigna a entidades del Estado como el Ministerio de Educación, Planeación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
9. Promover la comunicación y la movilización por la primera infancia. Esta estrategia busca avanzar en la sensibilización entorno a este grupo poblacional, la promoción de la corresponsabilidad en su atención y su participación.
10. Promover la formación del talento humano y la investigación. Se asigna a entidades del orden nacional (Ministerios de Educación, Protección Social y Cultura, así como Colciencias, Sena y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) la misión de diseñar e implementar un sistema de formación de talento humano que promueva la investigación y el reconocimiento de las experiencias significativas de la primera infancia.

El impulso a estas estrategias se ha dado con diferentes énfasis desde que se formalizó la Política. El Gobierno Nacional ha puesto el acento de manera importante en la estrategia cuatro, *Promover el desarrollo integral de la primera infancia*, para ello impulsó, a través del Ministerio de Educa-

ción Nacional, el diseño y puesta en marcha de una política de educación inicial. Esta política busca garantizar una mejor calidad de atención integral (salud, nutrición y educación inicial) a los niños y niñas entre los 0 y 5 años, especialmente los pertenecientes a los niveles I y II del Sisbén ²⁷. Se espera que la primera infancia reciba atención integral mediante programas que involucren a la familia, la comunidad y las instituciones especializadas ²⁸.

5. PUESTA EN MARCHA O IMPLEMENTACIÓN

La puesta en marcha de la política no incluye nuevas acciones, a parte de las impulsadas en el marco de la línea de educación inicial que se concretó en una política educativa concreta. En definitiva, la implementación de esta política ha implicado avances en la articulación, consolidación de la perspectiva de derechos y de la movilización a favor de la primera infancia en los distintos municipios del país. Continúa el desarrollo de los distintos programas, proyectos y acciones de atención integral dirigidos a este grupo poblacional desde el sector público y privado.

En cuanto al papel de las Organizaciones no Gubernamentales, (ONG) en la implementación de esta Política, se destaca lo siguiente:

- Implementación de programas y proyectos que se insertan en las líneas estratégicas de la política en diversas zonas del país.
- Gestión de recursos, tanto en el sector público como privado, para contribuir al logro de los objetivos de la Política.
- Establecimiento de alianzas estrategias intersectoriales e interinstitucionales para cualificar la atención a la primera infancia.
- Promoción de la participación de la familia, agentes comunitarios y comunidad en general en los asuntos relacionados con la atención y la garantía de derechos de la primera infancia.
- Monitoreo y seguimiento de acciones utilizando, en algunos casos, indicadores relevantes, siendo esta una tarea en la cual se requiere avanzar.

Una de las ONG que desarrolla acciones que contribuyen al logro de los objetivos de la política es el Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez- Fon-

²⁷ El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, es un herramienta utilizada para identificar y clasificar a lo individuos de acuerdo con su estándar de vida.

²⁸ *Conpes*, 123 de 2009.

do Acción. Se trata de una organización de carácter privado, creada en el año 2000 en el marco de un acuerdo bilateral suscrito entre el gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Colombia. El Fondo Acción se ha convertido en una importante fuente de financiación de iniciativas privadas para la niñez colombiana, realizadas por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que contribuyen a la implementación de las líneas estratégicas de la política pública.

A partir del año 2005, el Fondo Acción ha invertido US \$18 millones en proyectos de niñez desde un enfoque de derechos. Cerca del 12% de esta inversión ha estado focalizada en la primera infancia. El Fondo Acción tiene alianzas estratégicas con organizaciones ampliamente reconocidas en el área de primera infancia y desarrollo de la niñez, y se relaciona con una red de ONGs de primer nivel a las cuales ha financiado sus iniciativas.

En el año 2007, el Fondo Acción decidió focalizar sus inversiones en primera infancia. Para ello, con el apoyo de entidades del Estado, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, creó un mecanismo denominado Fondo Patrimonial para la Primera Infancia, Fondo PI.

El Fondo PI constituye un esquema de inversión integral de largo plazo, que permite a inversionistas y donantes privados generar oportunidades reales para la inversión en el Desarrollo Infantil Temprano, en el marco de la política pública, capitalizando la experiencia y aprendizajes de la sociedad colombiana.

Las inversiones del Fondo PI se concentra en cuatro líneas temáticas:

- a) Cuidado a la familia gestante, que busca apoyar programas dirigidos a mejorar la atención a las madres con participación de la comunidad y en coordinación con el sistema de salud, incluyendo capacitación de las madres y sus familias para asegurar autocuidado durante la gestación.
- b) Fortalecimiento de la atención preescolar y de la calidad en la transición, que apunta a apoyar programas de investigación y formación de habilidades en docentes y cuidadores, programas para la creación de herramientas para asegurar estímulo cognitivo y afectivo oportuno, y mejoras en la dotación física de los preescolares, con énfasis en la provisión de materiales pedagógicos apropiados.
- c) Prevención, detección y manejo de situaciones de exclusión, orientada a apoyar programas para la formación de maestros, padres y madres, para la prevención, detección y manejo de situaciones que afectan la vinculación del niño a su sociedad y la participación en ésta; igualmente, busca reducir los costos sociales generados por la exclusión.
- d) Desarrollo Infantil Temprano y políticas públicas, que pretende avanzar en la incidencia en políticas públicas de primera infancia a nivel local, regional y nacional.

Actualmente, el Fondo PI ofrece un programa de becas a través del «Fondo de Becas Glen Nimnicht»²⁹, en alianza con Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE, con dos objetivos que se alinean a las estrategias cuatro y diez de la política de primera infancia:

- a) Elevar la calidad de la atención integral a la primera infancia mediante el mejoramiento de las capacidades de las personas que prestan este servicio.
- b) Promover la formación del talento humano y la investigación.

Para finalizar, la atención a la primera infancia en Colombia se ha fortalecido a partir de la incidencia realizada desde la Estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud, *Hechos y Derechos*, en la que participan entidades del ámbito nacional y territorial, y organismos internacionales como UNICEF. Esta estrategia busca incidir en las decisiones de tipo político, técnico, administrativo y financiero que contribuyen a la garantía de los derechos de los niños desde los primeros años de vida³⁰.

6. EVALUACIÓN, ANÁLISIS Y REESTRUCTURACIÓN DE LA POLÍTICA

Aunque la propia política propone el diseño de mecanismos de evaluación y seguimiento, los avances en esta fase del ciclo de la política propuesto por Salazar (1995), son aún escasos. En cuanto al análisis, una reciente publicación del Observatorio de la Universidad Nacional aporta elementos importante a ser tenidos en cuenta. En esta misma fase, hay que destacar el ejercicio de reflexión realizado en el marco del IV Foro Internacional de Primera Infancia realizado a finales de año pasado; sin embargo, estas fases de la política, al igual que la de reestructuración, constituyen grandes desafíos para el país.

Un aporte al reto del análisis de la política de primera infancia es el trabajo de la Alianza por la Niñez Colombiana, derivada del grupo de organizaciones que impulsó la formulación de la política. Esta alianza, integrada por

²⁹ Este nombre es un reconocimiento a Glendon P. Nimnicht, nacido en Estados Unidos en Greeley-Colorado. Fundó la primera guardería escolar en 1963. Investigador y consultor internacional trabajó en Colombia por largos años en la promoción del desarrollo infantil. Fue fundador del Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, CINDE.

³⁰ *Hechos y Derechos, Plan operativo 2009.*

organismos internacionales, ONG y representantes de algunas entidades del Estado, realiza en la actualidad un balance de lo que ha sido la implementación de esta política, el cual, sin duda, servirá de punto de partida para otros trabajos similares y como una potente herramienta de incidencia en políticas.

CONCLUSIONES

En el año 2003 Colombia asume el reto de visibilizar la población menor de seis años, de lo cual surge el proceso que concluye con la formalización de una política pública nacional para la primera infancia, *Colombia por la Primera Infancia*. Esta política representa un avance normativo significativo para Colombia, teniendo en cuenta que es la primera vez que se cuenta con una política específica para la franja poblacional de cero a seis años.

La formulación de la política de primera infancia en Colombia fue un ejercicio interesante que permitió la participación de organismos internacionales, sociedad civil y representantes del Estado. La implementación de esta política no implicó intervenciones nuevas ni novedosas. Las fases de evaluación y análisis son incipientes y la reformulación o reestructuración constituyen un gran desafío.

Si bien la política *Colombia por la primera infancia* constituye un elemento clave para avanzar en la garantía de los derechos de los menores de seis años, se hace necesario fortalecer los esfuerzos para lograr una articulación interinstitucional, comunitaria e intersectorial que permita trascender las limitaciones para el desarrollo de acciones conjuntas y optimizar recursos. La destinación de recursos financieros generosos y sostenibles, especialmente en las zonas menos favorecidas del país, continúa siendo una tarea que el país debe asumir de manera urgente.

BIBLIOGRAFÍA

- CINDE y UNICEF (2001), «Experiencias significativas de desarrollo infantil temprano en América Latina y el caribe», *Seis estudios de caso: Colombia, Chile, Jamaica, Brasil, México y Cuba*, Bogotá.
- «Colombia por la Primera Infancia. Política por los niños y las niñas, desde la gestación hasta los 6 años», en prensa, Bogotá.
- CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.
- DANE (2005), *Censo 2005*.

- EDUCACIÓN COMPROMISO DE TODOS (2006), *Situación de la educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*, 2.^a ed., Bogotá: Casa Editorial El Tiempo, Corporación Región, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco, Plan Internacional y UNICEF.
- Encuesta de la situación nutricional (2005), Bogotá: ICBF.
- FUNDACIÓN ANTONIO RESTREPO BARCO (2003), *Hacia la Construcción de una política de niñez y adolescencia*, Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco.
- FONDO PARA LA ACCIÓN AMBIENTAL Y LA NIÑEZ, ICBF (2006), «Movilización por la Primera Infancia», II Foro. *Memorias*, Edición: FPAA – ICBF.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR; ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ; SAVE THE CHILDREN; UNICEF Y CINDE (2003), *Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*, Bogotá: Cargraphics.
- MUSTARD, F. (2003), «Desarrollo infantil inicial: Salud, aprendizaje y comportamiento», en ICBF, Alcaldía Mayor de Bogotá, Save the Children UK, UNICEF y CINDE, (edis.), *Primera Infancia y Desarrollo. El desafío de la Década*, Bogotá: Cargraps-hips.
- DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN NACIONAL (2007), documento *Conpes*, 109 de 3 de diciembre de 2007. Bogotá: DNP.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y UNICEF (2005), *La infancia, la adolescencia y ambiente sano en los planes de desarrollo departamental y municipal. Una mirada a la planeación local a favor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes*, Bogotá.
- PROFAMILIA (2005), *Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 2005*, Bogotá: Profamilia.
- SALAZAR, C. (1995), «Las políticas públicas, en Colecciones jurídicas», *Profesores*, n.º 19.
- TORRADO, M. C., y ANZELIN, I. C. (2009), «La primera infancia en la agenda local colombiana. Análisis y recomendaciones», en M. C. Torrado (edi.), *Retos de las políticas públicas de primera infancia en Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- TORRADO, M. C., y GUAQUETA, C. A. (2009), «Política de primera infancia en Colombia. Un análisis desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso de formulación», en M. C. Torrado (edi.), *Retos de las políticas públicas de primera infancia en Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- TREMBLAY, R. (1999), *Developmental health and the wealth of nations*, citado en «Colombia por la Primera Infancia. Política por los niños y las niñas, desde la gestación hasta los 6 años», en prensa, Bogotá, 2006.
- UNICEF (2009), *Hechos y Derechos, Plan Operativo 2009*, Bogotá. UNICEF.
- VEEDURÍA DISTRITAL (2007), *Situación de los niños y las niñas en Bogotá 2001-2005*, Bogotá: Veeduría Distrital.
- YOUNG, M. (2003), «Aprendizaje temprano, ganancias futuras. Asegurando un comienzo justo para los niños en riesgo», en ICBF, Alcaldía Mayor de Bogotá, Save the Children UK, UNICEF y CINDE (edis.), *Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*, Bogotá: Cargrapships.

INTERNET

www.icbf.gov.co

www.medicinalegal.gov.co/index.

www.oei.es/observatorio2/pdf/colombia.PDF

www.alianzaporlaninez.org.co/

www.unicef.org.co/0-primerainfancia.htm