

Análisis crítico a la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre

Autor:
Herrera Mora, Cristian Leonardo

:

2020

Trabajo Final con el fin de cumplimentar con los requisitos para la carrera de Especialización en Educación Infantil.



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras
Especialización en Educación Infantil
Elaborado por: Cristian Leonardo Herrera Mora.

Análisis crítico a la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre

Entender a les niños como sujetos de derechos implica “dotarlos del poder jurídico necesario para reclamar o para demandar contra quien debe garantizar y proveer el goce de los derechos que les han sido reconocidos” (SITEAL¹, 2009, p. 66).

El presente trabajo tiene como finalidad analizar las ideas y resultados de la política pública colombiana de primera infancia, conocida como: “Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre”, y sus concepciones en torno al desarrollo infantil, la política pública y la familia. Esto, con base a los mismos conceptos vistos en algunos seminarios o/y talleres de la carrera de Especialización en Educación Infantil de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

En un principio, se presenta brevemente esta Política de Estado. Luego, de esta se desglosan las etapas por las que se fueron construyendo estas políticas públicas. Posteriormente, se analizan sus concepciones en torno al desarrollo, la política pública y la familia con base a lo visto en los seminarios de esta Especialización. Finalmente, se presentan las reflexiones finales sobre la implementación de esta política colombiana.

¿En qué consiste la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre?

Es un conjunto de acciones planificadas de índole territorial y nacional que tiene como fin garantizar el desarrollo infantil de la primera infancia, mediante un trabajo intersectorial² y articulado. Se lleva a cabo bajo la perspectiva de derechos y desde un enfoque diferencial para desarrollar distintos planes, programas, acciones y proyectos que atiendan integralmente a esta población de acuerdo a su edad, su condición, su sexo (Castro & Vizcaíno, s.f.).

¹ Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina.

² Más adelante se amplía este término.

Para que dicha atención se lleve a cabo, la Política se viene regulando y desarrollando a través de la Estrategia de Cero a Siempre, liderada por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI³). Esta última coordinada desde la Presidencia de Colombia y encargada de articular y gestionar intersectorialmente la Política (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2015) en temas como control prenatal, promoción de lactancia materna, seguridad alimentaria y nutricional, estilos de vida saludables, salud sexual, prevención de embarazo adolescente, entre otros (Ley 1804 del 2016) que se han trabajado de manera articulada y en concertación con las comunidades.

Una de las entidades que hacen parte de esa Comisión es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), encargado de: liderar la implementación de la Política en los territorios del país según la Ruta de Atención Integral (RIA⁴); promover la movilización social y la participación alrededor de la protección integral de la primera infancia como una prioridad política, social, financiera y técnica; armonizar lineamientos de distintos servicios para atender a la población de primera infancia; organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral y; en coordinación con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, fiscalizar la operación de sus modalidades de atención a la primera infancia (Ley No. 1804, 2016). Dichas modalidades de atención son:

- **Modalidad institucional:** Ofrece atención a niñas desde los tres hasta los seis años de edad que no tengan oferta en la educación preescolar. Cuenta con espacios para su desarrollo integral y para realizar actividades de arte, literatura, exploración del medio y juego. Les brinda a las niñas una alimentación balanceada de acuerdo a los requerimientos nutricionales. El equipo de atención está integrado por profesionales de la salud, nutrición, educación y del área psicosocial.
- **Modalidad familiar:** Dirigida a mujeres gestantes, madres lactantes, familias y niñas hasta los seis años de edad. Se lleva a cabo en espacios donde no hay servicios de educación inicial y se focaliza en zonas rurales y dispersas, mediante enfoques pedagógicos propios, metodologías contextualizadas, estándares de calidad, encuentros educativos grupales semanales y visitas domiciliarias mensuales. Busca generar capacidades, formar y acompañar a las familias y cuidadores (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).
- **Modalidad comunitaria:** Dirigida a niñas desde los dieciocho meses hasta los cinco años de edad de zonas rurales y urbanas en condiciones de riesgo y de vulnerabilidad. Cuenta con espacios y materiales para atenderles en nutrición, salud, acompañamiento y

³ Esta Comisión está conformada por las siguientes entidades, cada una con sus respectivas responsabilidades de acuerdo a sus competencias o facultades: Presidencia de la Nación, Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Cultura; Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Ministerio de Agricultura, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado (UARIV); y el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes) (Ley 1804 del 2016). Las últimas cuatro entidades se incorporaron en el año 2016.

⁴ Este instrumento ordenador y de toma de decisiones les posibilita a gobernadores y autoridades ordenar la gestión intersectorial de la Política de manera articulada según las necesidades de sus territorios, contextos, entornos, características; concepciones sobre la infancia, visiones sobre el ciclo de vida; el rol de los cuidadores y las atenciones que deben priorizarse para asegurar el desarrollo integral de las niñas.

formación a las familias y cuidadores. La atención es dada por una madre o padre comunitario, líder del hogar. Esta modalidad exige el protagonismo activo de la familia y de la comunidad, y plantea una corresponsabilidad de la sociedad civil, de manera que esta atención esté en el día a día de los niños y de sus familias, en un ambiente de confianza, cooperación y solidaridad.

- **Modalidad propia e intercultural:** Se realiza en territorios étnicos, rurales y de zonas dispersas. Su objetivo es garantizar la educación inicial a niños de primera infancia y madres gestantes mediante acciones que respondan a sus características culturales, nutricionales, sociales; desarrollo integral y formas de cuidado de sus comunidades (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020).

Por otro lado, respecto al nombre como tal de la Política, la expresión “*de cero*” hace referencia a que las condiciones para el desarrollo de una vida digna y la garantía de los derechos se establecen desde el proceso de gestación; mientras que “*a siempre*” se refiere a que las capacidades y habilidades desarrolladas en el sujeto (durante la primera infancia) establecerán las bases para su vida (Castro & Vizcaíno, s.f.). Sobre este tema, también se menciona (resaltando las evidencias de la ciencia) que si bien el desarrollo del ser humano es un proceso continuo del ciclo vital, es en los primeros dos años de vida donde se establecen las bases que irán complejizando habilidades, potencialidades y capacidades de los niños. Es allí donde ocurren conexiones cerebrales a gran escala; se fomenta el lenguaje, la motricidad, el pensamiento simbólico; las relaciones consigo mismo, con el entorno, etc., que llegan incluso a generarse desde el período perinatal y que tienen su más alto nivel antes de que los niños lleguen a la educación formal (Castro & Vizcaíno, s.f.).

Este desarrollo integral es un proceso particular de transformaciones cualitativas y cuantitativas, en el que el sujeto va a disponer de sus propias capacidades, habilidades, potencialidades y cualidades (siendo fomentadas por el contexto, los actores y las condiciones) para estructurar su identidad y autonomía. Además, el desarrollo integral no ocurre de manera homogénea, lineal e idéntica para todos los niños, sino que se va a expresar de modo independiente y único para cada niño en un proceso que ocurre a lo largo de toda la vida, por lo que requiere de acciones políticas para que sea promovida más allá de la primera infancia (Ley 1804 del 2016).

Sobre esto, analistas económicos mencionan que toda inversión que se realice en esta etapa del ser humano (enfocada en mejorar las condiciones de los niños) es rentable y va a reducir el gasto para garantizar los derechos en etapas posteriores. Esta inversión va a disminuir las inequidades sociales, ya que al corregir las desigualdades en ese primer ciclo de vida se reducen las brechas sociales a futuro (Castro & Vizcaíno, s.f.) y va a generar una mayor tasa de retorno social, debido a su incidencia en el mejoramiento de sus condiciones de vida, como la salud, la educación, la nutrición, entre otros (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013).

¿Cuáles son las etapas que atraviesan las políticas públicas?

Según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC (2016), son las siguientes:

- a. Identificación del problema.
- b. Diseño y formulación con sus respectivos objetivos y metas.
- c. Decisión.
- d. Implementación.
- e. Evaluación.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se desglosa la Política de Cero a Siempre en cada una de esas etapas⁵:

a. Identificación del problema

En el año 1990, la mortalidad de los niños de cinco años era del 51,4% por cada mil nacidos vivos, frente al 21,17% registrado en el año 2010, una disminución cerca del 30%. En este último año y según la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia (ENSNC) las condiciones nutricionales de los niños de cero a cinco años presentaban un retraso en talla del 13,2% y el 30,2% en riesgo de estarlo, especialmente en los hijos de mujeres sin educación, provenientes de poblaciones rurales, indígenas y de los departamentos de la Costa Atlántica (Atlántico, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre), la Costa Pacífica (Cauca, Chocó, Nariño) y la Región Andina (Bogotá, Boyacá y Caldas). En el otro extremo, se tuvo registro de que el 5,2% de los niños presentaba sobrepeso, de los cuales el 1,0% alcanzaba la obesidad.

En cuanto al área de la salud, la cobertura de las mujeres a servicios de control prenatal pasó del 65% en el año 1998 al 85,5% en el 2010; una atención institucional del parto del 93,1% en 1998 al 98,6% en el año 2010. Para este último año, solo el 79,9% de los niños de cero a dos años contaban con el esquema de vacunación completo. Otra cifra que se dio a conocer fue que del año 1998 al 2010 la cifra de niños con bajo peso al nacer se incrementó del 7,6% al 9,1% a nivel nacional. Además, según la ENSNC, para el año 2010 se observó una prevalencia de inseguridad alimentaria en el hogar de 42,7%, siendo leve el 27,9%, moderado el 11,9% y severo el 3,0%.

⁵ Este apartado del presente trabajo integrador se desarrolla a partir de la información hallada en los siguientes informes y balances realizados por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI): *I Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia* (2013), *Informe de Balance y Prospectiva Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia* (2014), *Estrategia para la Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre: Informe de balance Octubre de 2014 - Junio de 2015* (2015), *Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre: Informe anual de implementación de la política 2016* (2017), *Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre* (2018), *Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre* (2019), *Informe de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre - Vigencia 2019* (2020) y el *Informe de Rendición Pública de Cuentas en Primera Infancia 2012-2017* (2018), este último elaborado por la Presidencia de Colombia.

Para el año 2010, la Estrategia se propuso atender integralmente a 1.200.000 niñas en los próximos cuatro años, ya que en ese año menos de 400.000 niñas lograban acceder a servicios de primera infancia en el marco de una atención integral, cuya capacidad de oferta nacional para atender integralmente a la primera infancia abarcaba solo el 30,0% de niñas entre los cero a cinco años en todo el país.

En cuanto al sector educativo, en el año 2010 el número de infantes vinculados a los grados de prejardín y jardín en instituciones públicas y privadas era de 200.000, y el grado de transición (dirigido a niñas de cinco años o más) contaba con una cobertura del 90%, siendo este último grado obligatorio por mandato constitucional. Estos tres grados hacen parte del nivel preescolar que les permite a las niñas su ingreso al sistema educativo oficial desde los tres años de edad. En ese sentido, el Ministerio de Educación Nacional ha venido trabajando con el ICBF en la transferencia de datos para que las niñas de cinco años inicien el proceso de prematrícula en el sistema educativo.

Por otra parte, en el año 2010, 397.080 infantes se encontraban en situación de desplazamiento forzado (producto de diversos factores vividos por algunos sectores sociales, como el conflicto armado, el despojo de tierras, la delincuencia común, las amenazas, el narcotráfico, entre otros) que representa el 7,7% de la población colombiana, siendo los departamentos de Antioquia, Arauca, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Meta, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle del Cauca los más afectados. Además, entre los años 2002 y 2011, la pobreza bajó del 49,1% al 34,1%, principalmente en la zona rural, mientras que en el mismo período para la zona urbana pasó del 61,7% al 46,1%.

Por otro lado, y según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE⁶), en el año 2012 el total de mujeres en estado fértil era de 12.440.872 y de niñas de cero a cinco años era de 5.141.455, representando el 11,04% de la población total del país para esa fecha. El 49,8% de ellas residentes en los departamentos donde están las principales capitales del país (Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Cundinamarca y Valle del Cauca), mientras que el resto se encontraba distribuido por los demás 27 de los 32 departamentos colombianos.

b. Diseño y formulación con sus respectivos objetivos y metas

El diseño de esta Política de Estado se realizó entre la sociedad civil y el Estado colombiano en el año 2010 con el fin de atender integralmente a la población de cero a seis años de edad en todo el territorio nacional. Esta atención la define la Ley 1804 del 2016 como un conjunto de acciones planificadas, relacionales, diferenciales, flexibles, permanentes, intersectoriales e intencionadas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos (hogar, entorno salud, entorno educativo y entorno público) en los cuales transita cada niña se encuentren las condiciones

⁶ Esta entidad colombiana es la encargada de llevar a cabo el procesamiento, levantamiento, planeación, análisis y difusión de estadísticas del país en diversos ámbitos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, s.f.).

sociales, materiales y humanas que garanticen y potencien su desarrollo en los ámbitos territorial y nacional. Igualmente, que estas posibiliten el ejercicio de los derechos de los niños (de acuerdo al ciclo vital en el que estén) y la materialización de las acciones de la política pública.

Para dar cuenta de esto, se propusieron una serie de realizaciones. Estas son condiciones que se materializan en la vida de cada infante, posibilitan su desarrollo integral y dan cuenta de la materialización y garantía de sus derechos. Dichas realizaciones son: contar con una familia que le acoja y ponga en práctica pautas de crianza que permitan su desarrollo integral, vivir y disfrutar de un nivel alto de salud, gozar y mantener una nutrición adecuada, crecer en entornos que favorezcan su desarrollo, construir la identidad en el marco de la diversidad, expresar opiniones e ideas y que sean tenidas en cuenta, crecer en entornos que garanticen sus derechos y que actúen ante situaciones de vulneración de los mismos (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2015; Ley 1804 del 2016). Para llevar esto a cabo, la Política se desarrolla en las siguientes fases que son muy similares a las planteadas anteriormente por el CIPPEC (2016):

- 1. Identificación:** Se diagnostica el estado de la materialización de los derechos de los niños en primera infancia y se analiza desde la perspectiva de la RIA las atenciones y la oferta a la población que se vaya a atender. En esta, las entidades competentes realizan censos, diagnósticos y caracterizaciones en los territorios. La información que se obtenga de allí dará elementos para la intervención.
- 2. Formulación:** Se establecerán las mejores alternativas para garantizar progresivamente el goce de los derechos de los niños de primera infancia en sus territorios. Para esto, se trazará un plan de acción con objetivos, indicadores de gestión y de resultados, recursos, acciones y responsabilidades para llevar a cabo la RIA, de manera que se complemente con las políticas ya existentes.
- 3. Implementación:** Se materializan las acciones de esta política por medio de programas, planes, proyectos, estrategias, entre otros para ejecutar la RIA local establecida en el plan de acción, en pro del bienestar de los niños y mujeres gestantes. Esta fase debe estar sustentada en los principios de sostenibilidad, intersectorialidad, concurrencia y coordinación entre los agentes involucrados.
- 4. Seguimiento y evaluación:** El seguimiento del desarrollo de la RIA lo hacen las instancias de coordinación de infancia o de primera infancia de los Consejos de Política Social sobre metas progresivas que se hayan establecido en el plan de acción. La evaluación de los resultados guían nuevas acciones a medida que se logran los objetivos establecidos de atención integral (Ley 1804 del 2016).

c. Decisión

En el año 2010 se diseña como una Estrategia del gobierno de la época, conocida como: Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre, y se toma la decisión de implementarla en el año 2012 por parte de actores privados y oficiales, empezando en aquellas poblaciones en condición de vulnerabilidad y pobreza. Por ejemplo, víctimas del conflicto armado colombiano, del maltrato infantil, de la discriminación, del abandono, de la violencia intrafamiliar o de cualquier otra situación de violación de derechos. También, se focaliza la atención en poblaciones en condición de discapacidad, pobreza rural, y grupos étnicos (Ley 1804 del 2016).

Cuatro años más tarde de su implementación, esta Estrategia se establece como: “*Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*”, mediante la Ley 1804 del 2 de Agosto del 2016, en pro de los derechos de las mujeres en estado de gestación y de los infantes de cero a seis años de edad, en corresponsabilidad con la familia y la sociedad. Esta, representa la postura y el compromiso del Estado colombiano con la primera infancia, la garantía, el cumplimiento de sus derechos, la prevención de su amenaza y el restablecimiento inmediato, basándose tanto en los diez principios consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), como en los de la Constitución Política de Colombia de 1991 y en el Código de la Infancia y de la Adolescencia⁷ (Ley 1804 de 2016).

d. Implementación

Su implementación comenzó en el año 2012 en todo el territorio nacional a través de la RIA y bajo el principio de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, mediante planes, acciones y estrategias que puedan asegurar la protección, el desarrollo y la atención integral de los infantes (Ley No. 1804, 2016). En relación a este punto, para que sea efectiva su implementación, los alcaldes, gobernadores, servidores públicos, entre otros, deberán ajustarse a esta según sus funciones y competencias⁸, teniendo relación directa con la CIPI por medio del Sistema Nacional de Bienestar Familiar Local⁹. Para tal fin, estos han venido firmando Pactos de compromiso, transparencia y legalidad para atender integralmente la primera infancia y desarrollar políticas, proyectos, planes y programas como los que se presentan a continuación:

Desde el sector de la salud, se ha establecido el ***Sistema de Seguimiento Nominal de Vacunación***, para monitorear que cada niño tenga su esquema de vacunación completo para la edad; el ***Esquema de los Mil Primeros Días de Vida***, para controles de desarrollo y crecimiento; el ***Programa Madre Canguro***, el ***Programa Nacional de Prevención y Reducción de la Anemia Nutricional***; la ***Estrategia Seres de Cuidado***, para mejorar la salud, la nutrición y el desarrollo de niños de cero a cinco años, mujeres gestantes y en período de lactancia; la ***Estrategia Nacional para la Prevención de la Ceguera por Retinopatía del Prematuro***, el ***Plan de Acción en Salud en los Primeros Mil Días***; la ***Estrategia Memo: Mejores Momentos***, para promover hábitos saludables; actividad física y autocuidado a través de la formación de agentes de primera infancia; y la ***Estrategia Ajuar para cuidarte***, para fortalecer las pautas de crianza (durante la gestación y posparto), los controles prenatales y reducir la mortalidad materno-infantil. En esta, se hace entrega de ajuares (compuestos por 37 productos: cuna plegable, cargador de tela, pañalera, primera muda de ropa; elementos para sentir, oír, oler y jugar; guías, cuadernos, ficheros, etc.).

⁷ El fin de este código es garantizar a infantes y adolescentes un desarrollo armonioso y pleno, creciendo en el seno de la comunidad y de la familia y en un ambiente de comprensión, amor, felicidad, dignidad humana e igualdad (Ley 1098 del 2006).

⁸ El no cumplimiento de esta, acarreará sanciones disciplinarias como causa de mala conducta (Ley No. 1804, 2016).

⁹ Este, “*es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos*” (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2020). Tiene como prioridades dar el pleno cumplimiento a la protección integral de infantes y adolescentes, y fortalecer el ámbito familiar a nivel municipal, distrital, departamental y nacional.

Asimismo, se establecieron leyes que favorecieron la lactancia materna (como la ampliación del período de licencia de maternidad en un mes, quedando de 18 semanas; semana obligatoria antes del parto o dos semanas si es parto múltiple), se ubicaron salas de lactancia en las empresas para que no se afecte la alimentación del recién nacido por la ausencia temporal de la madre trabajadora y se han elaborado menús nutricionales según las características culturales, los hábitos de alimentación, las tendencias de consumo y el seguimiento nutricional (por variables antropométricas) de la población raizal, palenquera, afrocolombiana, negra¹⁰, gitana (grupo étnico de descendencia india, especialmente de poblaciones que habitaban la región noreste de ese país), indígena, campesina, entre otros.

Desde el ámbito cultural, se ha implementado el *Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi Cuento”*, en el que se han comprado libros especializados en primera infancia, con un enfoque étnico y diversidad cultural, distribuidos en bibliotecas, hospitales y hogares del ICBF; la *Audioteca Portátil para la Infancia*, que recopila producciones de intérpretes colombianos que abordan temas para los infantes; la *Audioteca digital: “De agua, viento y verdor: Paisajes sonoros, cantos y relatos indígenas para niños y niñas”*, para garantizar derechos culturales de la primera infancia y vivificar lenguas y dialectos nativos del país que se encuentran en riesgo de extinción; el *Programa CuidArte: El arte de cuidar, criar y educar*, para fortalecer y transformar prácticas y saberes de cuidado, crianza, educación y promoción del desarrollo infantil en los primeros seis años de vida, entregando la *Caja CuidArte*, con CD, videos y guías metodológicas; la aplicación gratuita *Viajeros del Pentagrama*, que brinda elementos de trabajo y de exploración sonora a familias y agentes educativos para reivindicar el patrimonio cultural colombiano; la *Estrategia Digital de Cultura y Primera infancia*¹¹, para promover la participación, los servicios culturales y contenidos en el entorno digital, con enfoque diferencial y de diversidad. Esta Estrategia Digital, de actualización permanente, está compuesta por:

- **Maguaré**¹²: Portal que cuenta con más de 500 contenidos en formato digital de cuentos, arrullos, libros, canciones, videos musicales, juegos interactivos, adivinanzas, trabalenguas, aplicaciones móviles con contenidos colombianos, entre otros.
- **MaguaRED**: Comunidad en línea con temáticas colombianas virtuales (música, videos, libros, juegos y aplicaciones), documentos, experiencias, artículos de opinión, documentos de descarga, entre otros, dirigidos a familias, creadores, agentes educativos y personas

¹⁰ Según la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (2019), la población raizal es la comunidad nativa de las Islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, descendiente de la unión entre los esclavos africanos y los europeos. Por su parte, la población palenquera es la comunidad descendiente de los esclavizados que, mediante actos de libertad y de resistencia, lograron refugiarse desde el siglo XV en distintos territorios (denominados palenques) de la Costa Norte colombiana. En cuanto a la población afrocolombiana, esta hace referencia a aquellos grupos humanos nacidos en Colombia con descendencia cultural, histórica y étnica africana. Finalmente, la comunidad negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana, con una historia en común y una cultura propia dentro de la relación poblado-campo.

¹¹ La estrategia cuenta con dos propuestas: Maguaré: www.maguare.gov.co y MaguaRED: www.maguared.gov.co, las cuales han tenido varios reconocimientos: Premiación comKids Inovação en el año 2014 y Premio a Mejor Plataforma del Festival comkids Interactivo de Brasil en el año 2018.

¹² El nombre de esta estrategia proviene de un instrumento musical de la comunidad indígena Uitoto. Este instrumento cumple un fin comunicativo: Convocar y Reunir (MinCultura, 2017, como se menciona en la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2018).

interesadas en primera infancia, arte y cultura, quienes establecen redes de comunicación. Esta, cuenta con un canal de YouTube y tiene presencia en redes sociales como Facebook, Instagram y Twitter.

También, se consolidó la ***Estrategia Nacional de Recreación en Primera Infancia (ENPRI) 2013-2019***, en la que se desarrollaron dos programas: ***Mandalavida***, como Diplomado en Recreación y como Espacio Lúdico. El primero para fortalecer a los actores territoriales en la comprensión de la recreación como experiencia vital en el desarrollo integral de la primera infancia y el disfrute de los derechos culturales y patrimoniales de los niños; mientras que el segundo es un espacio móvil, social, cultural y lúdico realizado en territorios con problemas de orden social o/y con problemáticas de consumo de sustancias psicoactivas, bien sea adecuando o recuperando espacios públicos como calles, canchas deportivas y parques para que los niños jueguen y se recreen. A la fecha, ha sido la única estrategia evaluada de la Política.

Desde el área educativa, se ha puesto en marcha la ***Estrategia “¡Todos juntos!”***, que plantea orientaciones para que todos los actores involucrados en el entorno educativo den soporte a los niños en varios momentos a lo largo de su desarrollo; la ***Estrategia Todos listos***, que presenta orientaciones para acompañar a los niños en un tránsito armónico en el entorno educativo y reducir tasas altas de deserción en el grado de transición; la ***Estrategia Modelo de Acompañamiento Pedagógico Situado Más Práctica hace al Maestro “Más+”***, dirigida a docentes de educación inicial y de grado transición para fortalecer sus prácticas pedagógicas en los entornos educativos; el ***Programa de Alimentación Escolar***; el ***Programa ¡Preescolar es una nota!***, para que el nivel inicial quede enmarcado en la atención integral en los establecimientos educativos oficiales; el ***Proyecto ¡Transición es una nota!***, para materializar lineamientos de tránsito armonioso entre la educación inicial y formal, y hacer una nivelación en el porcentaje nutricional mínimo para los niños según su tipo de permanencia en los servicios educativos.

Además, se creó la ***Plataforma Virtual Voces y Saberes***, para que los agentes educativos intercambien experiencias y aprendizajes sobre la práctica de la educación inicial, e inspiren la exploración de posibilidades pedagógicas; el ***Aula Virtual de Saberes en Primera Infancia***, una plataforma con cursos cortos y aprendizajes basados en problemas/proyectos; la ***Comunidad Virtual Voces y Saberes de la Educación Inicial***, para promover la comprensión de la apuesta política y técnica de la educación integral en el marco de la atención integral; y el ***Sistema de Gestión de la Calidad de la Educación Inicial***, un conjunto de procesos, normas y procedimientos interrelacionados e interdependientes para fortalecer la arquitectura institucional del sector alrededor de los servicios de educación inicial en las entidades territoriales educativas.

Por otro lado, se publicaron las ***Bases Curriculares para la Educación Inicial y Preescolar*** que responden al qué, por qué y cómo se potencian los procesos de desarrollo y de aprendizaje a través de la acción pedagógica. Contemplan la identificación de campos de experiencia que los maestros y agentes educativos deben garantizar en la práctica, de tal manera que los niños construyan aprendizajes que potencien su desarrollo. En estas, se indican cuatro momentos para organizar la práctica pedagógica y asegurar su sistematicidad: indagar, proyectar, vivir la experiencia

y valorar el proceso. Como parte de este diseño, se elaboraron y publicaron los Derechos Básicos de Aprendizaje (DBA) para el grado transición, los cuales guían el trabajo pedagógico de manera coherente con las apuestas de la educación inicial.

Otras acciones realizadas han sido la ***Estrategia Acompañamiento Territorial***, para fortalecer las capacidades de equipos regionales y zonales del ICBF y de agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar; la ***Estrategia Unidos***, para que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan superar las condiciones que los mantienen en tal situación, mediante el abordaje de cinco dimensiones: identificación, salud y nutrición, ingresos y trabajo, educación y capacitación, y habitabilidad; la ***Estrategia de Priorización y Acceso a los Servicios de Primera Infancia***, para implementar una ruta de atención integral que focalice servicios para la primera infancia más vulnerable del país; el ***Programa Más Familias en Acción***, en el que se realiza una transferencia monetaria directa y periódica a aquellas familias en condición de vulnerabilidad y pobreza que lleven a sus hijos a todos los controles de desarrollo y crecimiento de acuerdo a sus edades; y el ***Programa Guajira Azul***, para incrementar la cobertura y calidad de servicios de saneamiento básico y de agua potable en el departamento de La Guajira, una zona del país con temperaturas máximas de hasta 42°C, y en la que sus habitantes deben realizar largos trayectos para poder acceder a este líquido vital.

También, se puso en marcha la ***Plataforma Tecnológica Cuéntame*** para registrar y hacer seguimiento a la gestión, la pertinencia de los servicios dados y la información de cada niño que asiste a las modalidades del ICBF; y el ***Sistema de Información de la Niñez (SUIN)***. Este último da cuenta de la garantía de los derechos de los infantes y adolescentes, en el que se puede consultar en línea la tasa de mortalidad de niños en su primer año de vida (por mil nacidos vivos), duración de la lactancia materna total, porcentaje de niños con bajo peso al nacer, etc.

Por otro lado, como parte del ***Acuerdo Paz del año 2016 entre el gobierno de la época y las FARC-EP***¹³ se atendieron a los niños y mujeres víctimas del conflicto armado, de zonas rurales y veredales y en los territorios de capacitación y reincorporación a la vida civil a través de capacitaciones y modalidades de atención con espacios para la educación inicial según sus características. De igual modo, se focalizó la atención en 113 municipios de los 187 priorizados por el proceso de paz, por ejemplo, mediante la implementación del espacio ***Mandalavida***, la entrega de ***Ajuares de Bienvenida*** (conjunto de materiales que orientan las capacidades de las familias sobre el cuidado y la crianza en los primeros mil días de vida de los infantes) o la ***Estrategia Salas de lectura: Espacios para el disfrute de la cultura desde la primera infancia***.

En el marco del Plan de Acción de Cooperación y Alianzas 2016-2018, se desarrollaron actividades de cooperación (presenciales y virtuales como pasantías, foros, intercambio de experiencias) y la CIPI organizó el ***Foro Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia***, en el que se firma la Declaración de la Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia para guiar los esfuerzos

¹³ Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, fue un grupo guerrillero fundado en 1964 durante el conflicto armado colombiano. Tras la firma del Proceso de Paz, y como parte de los acuerdos y su posterior reinserción a la vida civil y política de sus integrantes, pasó a denominarse (como partido político) Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC).

de los países y priorizar acciones para esta población en temas como calidad de los servicios, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad, financiamiento, articulación con actores de la sociedad civil y el sector privado, el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Infantil, entre otros.

En las anteriores actividades participaron ministros, viceministros, líderes técnicos, directores de organizaciones de la sociedad civil, la academia y otros actores sociales de Argentina, Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá (con quien se hizo un compromiso binacional para trabajar por el fortalecimiento de la atención integral de los niños que residen en la frontera colombo-panameña), Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Haití, Cuba, República Dominicana, México, Filipinas, Singapur, Taiwán, Malasia, Vietnam, Tailandia, Indonesia, China, el Banco Mundial, el Banco para el Desarrollo de Latinoamérica, Save the Children y UNICEF.

En el año 2018, de acuerdo al último censo realizado por el DANE, había 4.715.109 de niños entre cero y cinco años de edad (incluyendo hasta los 5 años, 11 meses y 30 días), siendo el 9,4% de la población nacional. Esta misma entidad da a conocer que el 39,9% de los niños que viven en cabeceras municipales asiste a alguna modalidad de atención, mientras que en los centros poblados y rural disperso lo hace el 21%. En ese mismo año la inversión en primera infancia fue cerca de 4 billones de pesos colombianos (1.100 millones de dólares aproximadamente), cifra que fue inferior luego del cambio de gobierno, a pesar de que se ha acordado que cada año la cifra sea superior a la del año anterior.

Durante el año 2019 se registraron 471.434 nacimientos, siendo la cifra más baja desde que comenzó la Política; se asignaron familias al 50,4% del total de las adopciones vigentes de niños de cero a 5 años y 11 meses; y 1.494.936 niños y mujeres gestantes han recibido educación inicial (1.382.067 en el ICBF a través de sus modalidades de atención y 112.869 en educación inicial en el marco de la atención integral).

Por otra parte, desde la implementación de la Política, se han realizado procesos de formación permanente a miembros de la CIPI, docentes de preescolar, bibliotecarios, madres comunitarias (algunas de ellas formadas como Licenciadas en Pedagogía Infantil), cuidadores, familias, entre otros, en temas como desarrollo psicoafectivo, teorías del desarrollo infantil, fortalecimiento de la educación con perspectiva de atención integral, derechos sexuales y reproductivos, equidad de género; cualificación para el trabajo con las familias, inclusión en la primera infancia, uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), hábitos alimenticios, actividad física, higiene, sueño seguro, etc. Algunas de las instituciones partícipes de estos procesos de formación han sido la Universidad de Antioquia y la Universidad Pedagógica Nacional.

También, la Política se ha difundido en medios físicos y radiales, redes sociales, página web, boletín electrónico (de actualización constante); en ferias del libro, giras, congresos, encuentros departamentales, seminarios, exposiciones; diálogos con los territorios, con la sociedad civil y, lo largo de los últimos años, se han sumado más de veinte universidades, más de veinticinco organizaciones sociales, civiles y no gubernamentales; fundaciones, empresas privadas, alianzas público-privadas, banca multilateral y organizaciones internacionales.

e. Evaluación

En el año 2018 se publican los resultados de la **Primera Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre** liderada durante el año 2017 por el Departamento Nacional de Planeación a través de grupos de discusión y entrevistas dirigidas a instituciones y comunidades beneficiadas, con el fin de determinar sus efectos sobre las mismas. Esta evaluación quedó establecida para hacerse una vez en cada plan nacional de desarrollo o período de gobierno y se centró en el análisis de las modificaciones en la arquitectura institucional, la articulación y la coordinación intersectorial en los ámbitos nacional y territorial en el comportamiento de ocho atenciones¹⁴ (registro civil, afiliación a salud, educación inicial, controles de crecimiento y de desarrollo, esquema de vacunación completo, seguimiento nutricional, cualificación del talento humano, familias y cuidadores en procesos de formación en cuidado y crianza), registrados en el sistema de seguimiento e información niño a niño (conocido como **Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia**) para identificar si la implementación de la Política ha avanzado en la atención y el desarrollo integral de la primera infancia.

Entre sus resultados se menciona que cerca de 1.240.000 niños han sido atendidos integralmente. De ellos, el 99% de la población de cero a seis años tiene registro civil de nacimiento, el 72% está afiliado al sistema de salud, el 80% tiene esquema de vacunación, el 94,87% de las familias se han formado en temas como salud, cuidado y crianza. El acceso a servicios de educación inicial pasó de 566.429 infantes, mujeres gestantes y lactantes en el año 2011 a 1.197.634 en 2017; 260.000 niños de hogares comunitarios han transitado hacia servicios de educación inicial entre 2011 y 2017; más de 50.433 grupos étnicos asisten a la modalidad de atención propia e intercultural del ICBF; 7.400 familias han sido beneficiadas con Ajuares para CuidArte; cerca de diecisiete millones de libros especializados en primera infancia se han distribuido por todo el territorio nacional, se han construido 252 infraestructuras para la atención integral de calidad a la primera infancia, entre otros.

Sin embargo, hay poblaciones (como las comunidades étnicas e indígenas) con cifras inferiores. Como ejemplos, se menciona que el 33% cuenta con seis atenciones priorizadas, mientras que el 11% con siete, siendo las de más acceso: tener registro civil, acceder a la educación inicial y a valoración nutricional. Asimismo, se menciona que el 97,4% de estas poblaciones cuenta registro civil, el 28% no está afiliado al sistema de salud y solo el 22,95% asiste a controles de crecimiento y desarrollo. Estas cifras se dan por factores como el desconocimiento de la oferta de los servicios por parte de las comunidades, por razones culturales o/y dificultades de acceso geográfico.

Entre las recomendaciones que da esta evaluación, se mencionan: propiciar mejoras en la condiciones de calidad (particularmente en los grupos étnicos, en los ambientes e interacciones pedagógicas); construir una línea de base sobre desarrollo infantil para orientar a mediano y largo

¹⁴ El 92% de chicos recibieron seis o más atenciones en el año 2016 frente al 74% en el 2017, una reducción de 18 puntos (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2019).

plazo la Política, fortalecer la estrategia para garantizar la afiliación y el acceso a servicios de salud; diseñar y llevar a cabo una autoridad nacional que regule, inspeccione y controle servicios de educación inicial y preescolar; fortalecer el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia con un reporte oportuno, en línea y con uso en los territorios; diseñar un plan de trabajo que se oriente hacia la toma de decisiones sobre el seguimiento y la valoración del desarrollo integral de la primera infancia. Igualmente, se encontraron debilidades en su financiación, en la práctica de su enfoque de diversidad y en que se encuentra condicionada por prioridades del gobierno nacional.

Por otra parte, los balances y los informes presentados por la CIPI y la Presidencia de Colombia desde el año 2013 hasta el año 2020 mencionan que esta Política de Estado tiene varios desafíos que son insumos para enriquecerse y ampliar su alcance. Entre estos, se menciona que, al ser un nuevo enfoque (de carácter diferencial y territorial) y una nueva metodología de trabajo (en relación a cómo gestionar una política pública en primera infancia) genera resistencia tanto en su comprensión por parte de gobernadores locales y municipales como en los cambios de gestión institucional que se requieren para su implementación en los territorios, lo que ha creado la falta de criterios compartidos. Además, los cambios en la administración política han generado retrocesos costosos para el país que afectan el alcance de la Política y sus resultados.

Por ende, es necesario fortalecer la corresponsabilidad, el trabajo local, intersectorial y articulado en las entidades territoriales, de manera que no solo haya una gobernabilidad exclusiva del ámbito nacional (lo que genera ineficiencia cuando se centra en una sola entidad nacional y crea brechas sobre la pertinencia de la oferta en el ámbito local). En ese sentido, se busca, por ejemplo, que cada municipio tenga autonomía territorial para destinar recursos propios de su presupuesto (promoviendo la descentralización) y ayude a apoyar la Política en ese sentido.

Otro desafío es tener en cuenta las realidades y atenciones territoriales que necesita la primera infancia en poblaciones en condición de discapacidad, vulnerabilidad; población raizal, palenquera, afrocolombiana, negra, gitana, indígena, víctima del conflicto armado, campesina, migrante (principalmente venezolanos); de zonas étnicas y rurales apartadas, incorporando la RIA y el enfoque territorial y diferencial a tales particularidades; incluso teniendo en consideración el tema del postconflicto, un tema relevante para los Acuerdos de Paz. En ese marco, es necesario que la RIA y los modelos de atención puedan ser diseñados colectivamente con las comunidades en sus territorios y que la atención integral que se implemente se base en sus realidades y contextos.

Un desafío más de la Política es que el seguimiento a cada niño de primera infancia se ve comprometido por falta de sistemas de información, dificultando su acceso a registros confiables y oportunos para ofrecer una mejor atención integral. Sobre este tema, algunos informes y balances de la Política mencionan que es necesario ver si los servicios que se dan responden verdaderamente o no a las necesidades y retos que presenta el desarrollo infantil en distintos escenarios del territorio colombiano. Como ejemplo de ello, la evaluación realizada a la Política en el año 2017, plantea la necesidad de hacer seguimiento, evaluación y medición no solo a la Política en sí misma, sino también a la situación actual, a las condiciones y a la calidad de la oferta en el sistema educativo para la primera infancia y su relación con el desarrollo integral de los niños.

Por otro lado, se requiere una formación constante de los equipos locales para que generen, apropien e interpreten la información de manera adecuada, tanto para potenciar la información (por ejemplo, el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia) como para mejorar la confiabilidad de los datos suministrados. Sobre este aspecto, la evaluación de la Política del año 2017 enfatiza en trabajar de manera conjunta con entidades de educación superior para fortalecer programas de licenciatura en educación infantil. Igualmente, se requiere del fortalecimiento de los equipos locales (para diseñar, implementar y hacer seguimiento a las políticas locales de primera infancia) y de recursos que permitan monitorear y evaluar constantemente la Política.

Un desafío adicional es que para el año 2022 las entidades de la CIPI amplíen cupos, aumenten el número y la permanencia de infantes en los servicios de educación inicial, atiendan integralmente a 2.000.000 de niñas en primera infancia con énfasis en la ruralidad. De igual manera, se ha comprometido en continuar e innovar en procesos y en alianzas de cooperación con personalidades del ámbito cultural y primera infancia; sectores privados, públicos, agencias organizaciones de la sociedad civil y de índole internacional para permitir el intercambio de experiencias y de aprendizajes en torno a prácticas exitosas en la implementación de políticas de primera infancia; la financiación, la consecución y el enriquecimiento técnico y financiero para su ejecución.

Finalmente, se necesita establecer agendas que permitan evaluar la Política; propiciar debates y foros que consideren a la primera infancia como una prioridad no solo de la esfera política, sino también del ámbito social, académico y económico. Para tal misión, es importante que se genere mayor difusión de esta, de sus avances, retrocesos, resultados y se empodere a la ciudadanía para concebir a las madres gestantes y a las niñas como actores centrales y partícipes de la Política. Sobre este punto, la evaluación del año 2017 recomienda implementar estrategias municipales que consoliden no solo a la primera infancia, sino también la infancia y la adolescencia en nuevos desarrollos de política pública.

Concepciones de desarrollo, de política pública y de familia

Una vez vista la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y su desglose en las etapas que, según el CIPPEC (2016), atraviesa una política pública, es necesario analizar qué concepciones de desarrollo, de política pública y de familia se visualizan en esta.

- ***Hablando de desarrollo***

Para hablar de desarrollo desde esta Política, es pertinente hacerlo desde dos planteamientos. Por un lado, se enfatiza en que el desarrollo del sujeto ocurre a lo largo de su vida, pero es en los primeros dos años donde se sientan las bases para complejizar distintas capacidades del ser humano, debido a que es allí donde tienen lugar distintas conexiones cerebrales (Castro & Vizcaíno, s.f.). Desde esta mirada, el desarrollo se

enfoca hacia los períodos sensibles, los cuales son “*cambios drásticos en los picos de crecimiento de los distintos componentes del cerebro, como asimismo la maduración de las estructuras y procesos que de ellos dependen*” (Oates, Karmilof-Smith, & Johnson, 2012, p. 28).

Sin embargo, las ideas de esta Política de Estado respecto a que es en los dos primeros años de vida de los niños donde se sientan las bases para su vida generan interrogantes como los siguientes: ¿eso quiere decir que lo que no se aprenda o fomente en esa franja etaria ya no se puede hacer después?, ¿no es contradictorio plantear que si el desarrollo del infante es para toda la vida es en los dos primeros años donde se establecen determinadas bases? Si esta Política plantea el abordaje de cada niño de acuerdo a sus necesidades y particularidades, ¿por qué determina esa edad para indicar que es allí donde se establecen sus bases vitales?, ¿se contradice al mencionar una atención particular y a su vez homogeneizar los procesos que acontecen en esa edad? En edades posteriores, ¿no siguen ocurriendo diferentes conexiones cerebrales?

Por otro lado, el desarrollo lo va a plantear esta Política de Estado como un proceso único e independiente que acontece durante toda la vida de cada niño (Ley 1804 del 2016). Sobre esto, Kandel (como se menciona en Ansermet & Magistretti, 2006), Moreau de Linares (2012), Manes & Niro (2014) mencionan que el cerebro es un órgano dinámico con capacidad para transformarse, reorganizarse, modificarse, cambiar constantemente a lo largo de la vida del sujeto (con base a experiencias, acontecimientos y su relación con el medio ambiente). Esta capacidad es conocida como plasticidad neuronal y está abierta al cambio.

Aunque esta Política no habla propiamente de plasticidad neuronal, su definición (según la Ley 1804 del 2016) de desarrollo va enfocada hacia estos planteamientos: la plasticidad demuestra que cada uno se revela imprevisible y único¹⁵ e implica que un hecho vivido en un determinado momento se va a marcar en el instante y puede persistir en la duración. Dicho acontecimiento o experiencia va a dejar una huella, pero esta puede ser puesta en juego o modificarse de forma diferente cuando se asocia con otras huellas (Ansermet & Magistretti, 2006).

De esta manera, las experiencias que cada niño vaya viviendo, modificarán constantemente las conexiones entre las neuronas, cambios que se van dando en lo funcional y estructural del cerebro (Ansermet & Magistretti, 2006). De allí su importancia para que se propicien ambientes o entornos que estimulen el cerebro y favorezcan el desarrollo de sus procesos neuronales (Ansermet & Magistretti, 2006; Moreau de Linares, 2012). Entornos que, en esta Política de Estado se mencionan para permitir el desarrollo integral del infante. Estos son: el hogar, el entorno salud, el entorno educación y el entorno público, cada uno con sus debidas condiciones sociales, humanas y materiales para plasmar lo que en esta se expone (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2015).

Por otra parte, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre hace mención en reiteradas ocasiones al tema de “*desarrollo integral de la primera infancia*” y, desde esta postura del desarrollo, Roger (2013) menciona que la base de este enfoque

¹⁵ Sobre este aspecto Oates, Karmilof-Smith, & Johnson (2012) mencionan que los procesos que interactúan en el cerebro dan cuenta que cada niño (y por consiguiente, cada cerebro) es único y que ningún sector de este funciona aisladamente; cada función cerebral colabora como parte de una gran red neuronal que trabaja articuladamente con otras.

se ve desde una concepción holística del desarrollo del infante, entendida como un todo (abarca su desarrollo físico, mental, social, espiritual, psicológico y emocional) y no como la suma de sus partes. Por ende la necesidad de que, a través de esta Política Estatal, se atiendan a las familias y a los niños desde diferentes campos de acción (nutrición, educación, salud, cultura, etc.), de manera articulada, coordinada y con base a los roles que han venido asumiendo cada miembro de la CIPI desde su campo de acción.

- ***¿Cómo se entiende el término “política pública”?***

Las políticas públicas son un conjunto de acciones, de objetivos y decisiones que realiza un gobierno para solucionar problemáticas que, según este y los ciudadanos, consideran prioritarias (Tamayo Sáez, 1997, como se menciona en el CIPPEC, 2016). En el caso de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, se enfoca en cómo atender el desarrollo integral de la primera infancia. Esas acciones y decisiones vienen realizándose desde el año 2010 y ha involucrado a una multiplicidad de niveles del gobierno.

Respecto a este tema, esta Política de Estado menciona en diferentes momentos el tema de la “*intersectorialidad*”, haciendo referencia al trabajo articulado entre las entidades que conforman la CIPI, de acuerdo a las funciones y especificidades de cada una de estas. Al respecto, Roger (2013) plantea que la intersectorialidad implica el involucramiento, el trabajo coordinado y la visión compartida de diferentes instituciones y actores para responder a las necesidades que surgen, bajo un enfoque multidimensional del desarrollo del infante (Roger, 2013) o, según las ideas de Palacios & Castañeda (s.f.), una coproducción colectiva y permanente del Estado (formulada por el gobierno) y la sociedad civil. En el caso de esta Política, la visión en común ha estado enfocada en la atención y el desarrollo integral de la primera infancia, materializada mediante el diseño e implementación de distintos planes, programas, proyectos y estrategias.

Por otro lado, según Palacios & Castañeda (s.f.), plantean que la política de primera infancia viene incluyendo la atención y el cuidado de las madres gestantes y lactantes. Al respecto, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre tiene en consideración este aspecto, ya que además de atender integralmente a los niños de cero a seis años de edad, resalta su compromiso para mejorar con prioridad la calidad de vida de las mujeres gestantes (Camargo & Castro, 2013) y las madres lactantes.

- ***¿Desde qué lugar se entiende a la familia?***

Según el SITEAL (2009), la familia es un grupo de personas interrelacionadas (unidas por vínculos y lazos de consanguinidad) con un poder interno, en el que cada una de sus integrantes lleva a cabo ciertas funciones a fin de que ellos se desarrollen de manera integral, por lo que también es el entorno para que este desarrollo se lleve a cabo en los niños, mediando entre ellos y la sociedad. Sin embargo, la familia no está sola en tal tarea, ya que según Manes & Niro (2014) es uno de los responsables del desarrollo de los niños y adolescentes, junto con la comunidad, las instituciones y la sociedad (organizada en Estados). Por ende, debe recibir la asistencia y la protección necesaria para que pueda asumir dentro de la comunidad sus responsabilidades (UNICEF, 2014).

En ese sentido, la familia se menciona en la presente Política de Estado como “*corresponsable*”, junto con la sociedad y el Estado. Sobre esto, Roger (2013) menciona que la corresponsabilidad va a implicar que la idea de los niños (como sujetos de derechos) recae en una responsabilidad entre estos tres actores, de modo que se les garantice el goce y el ejercicio de sus derechos. El SITEAL (2009) agrega que la corresponsabilidad es una acción llevada a cabo de manera coordinada entre los sectores estatales y la sociedad civil a fin de mejorar la atención de la primera infancia (SITEAL, 2009).

Aunque en el caso puntual de esta Política no se menciona explícitamente una definición de la familia, en el documento de Castro & Vizcaíno (s.f.) que habla sobre esta, se ve a la familia como un actor en el desarrollo de los niños, un planteamiento muy ligado con las ideas de los párrafos anteriores alrededor de su rol en el desarrollo infantil. Por otro lado, en la Ley 1804 del 2016 se busca promover en las familias hábitos en torno a la seguridad alimentaria y nutricional, los estilos de vida saludables, y acercarlas a temáticas relacionadas con la salud reproductiva, la salud sexual, la prevención de embarazos en adolescentes, entre otras temas.

Además, algo en particular que llama mucho la atención de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre es que menciona a las familias en plural y no en singular, resaltando varias veces la atención hacia estas y hacia los niños de acuerdo a sus particularidades. Al respecto, Zibecchi (s.f.) menciona que en los últimos años se llevaron a cabo transformaciones que atravesaron a las familias y a la organización del hogar, mediante nuevas relaciones establecidas entre estas y las instituciones educativas, como la incorporación de la mujer al trabajo, el aumento de hogares con madres cabeza de hogar, la disminución de hogares extendidos, entre otros aspectos.

Por su parte, Santillán & Cerletti (2011) agregan que al haber padres separados y una crianza de los niños a cargo de otras personas o familiares, da cuenta de que estas cuestiones hablan de distintas formas de “ser familias” y de situaciones de cambio o, en palabras de Cerletti (2010a; como se menciona en Santillán & Cerletti, 2011) de “*diversas formas de organización familiar*” (p. 10). En relación a esto, los informes y balances de esta Política también dan a conocer que esta tiene en su esencia una perspectiva de desarrollo integral, respeto, reconocimiento y valoración a las distintas formas de desarrollo, diversidad y multiplicidad de infancias, en la que cada niño representa intereses, gustos, historias, contextos, familias; forma de aprendizaje y de conocer únicos y particulares.

Esta información es importante tenerla presente al momento de diseñar políticas públicas, pues según Cerletti (2010), hablando de las formas de organización del trabajo reproductivo y la relación de las familias con la escolarización, esta heterogeneidad y multiplicidad de formas de organización (en relación a la composición de las familias y de la escolarización) dan cuenta de la imposibilidad de establecer determinismos, tanto de las familias como de las infancias.

En ese sentido, y retomando la experiencia etnográfica realizada por Santillán (2013) en el Gran Buenos Aires (Argentina), una característica de las interacciones entre el Estado, las organizaciones sociales y las familias es su modalidad territorializada, es decir, el hecho de que se encuentran ancladas en el lugar donde habitan las personas. Sobre esto, un aspecto que esta Política de Estado tiene en consideración es precisamente atender integralmente a la primera infancia y a sus familias, y ello implica trabajar en función de sus particularidades y llegando hasta sus territorios (Castro & Vizcaíno, s.f.).

Reflexiones finales

La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre es ejemplo de que es posible construir conjuntamente (entre el Estado y la sociedad civil) una política pública que oriente y atienda de manera integral a la primera infancia desde un enfoque intersectorial, una nueva visión de trabajo coordinado y articulado que tiene un objetivo en común y en la que cada uno de sus miembros pueda desempeñar su función de acuerdo a sus capacidades o competencias. Ejemplo de ello, fueron las diferentes estrategias, planes, programas y proyectos que se han diseñado, implementado y retroalimentado a lo largo de estos años por parte de los miembros de la CIPI, a medida que las necesidades particulares de cada territorio se iban identificando.

En ese sentido, las familias (al igual que los niños) también se tienen en cuenta. Aquí el Estado debe velar por sus derechos para que pueda ser el espacio, el ambiente natural que permita potenciar el desarrollo de los niños. No es extraño que trabajar bajo este enfoque de derechos supone el análisis de las condiciones para gozar de los derechos de la niñez y, a su vez, los derechos de aquellos que son responsables de velar por estos (Palacios & Castañeda, s.f.).

Por lo tanto, es necesario que los gobiernos (municipales, locales, departamentales y de índole nacional) continúen trabajando constantemente y profundizando en el diseño y ejecución de políticas públicas que atiendan a la primera infancia y avancen en el cumplimiento de los derechos de los niños, eso sí, teniendo en cuenta que:

Si los problemas son semejantes, las respuestas deben ser diferenciadas. Y deben serlo para poder contar con una de las garantías para su eficacia: su adaptación a las características de cada grupo, de cada comunidad (Palacios & Castañeda, s.f., p. 120).

Por otro lado, en esa preocupación por la primera infancia, y según el informe latinoamericano del SITEAL (2009) sobre tendencias educativas y sociales, Colombia se ha consolidado como uno de los países que ha logrado llevar a cabo mayor extensión y detalles en programas y normativas destinadas propiamente a la primera infancia, sumado a que ha logrado ser uno de los pioneros en trabajar su normativa bajo la

idea de la corresponsabilidad (SITEAL, 2009). En relación a esto y, según los informes y balances de la Política, se proyecta llegar a todo el territorio nacional y posicionarse como una de las políticas más exitosas de Latinoamérica en materia de atención integral a la primera infancia.

Asimismo, es importante retomar dos aspectos puntuales de la misma. Por un lado, su preocupación por la atención y el desarrollo integral de cada niño en los más de mil municipios colombianos. Este último aspecto está relacionado con su modalidad de trabajo territorializado, en el que, además de atender y hacer seguimiento y monitoreo a las particularidades de cada infante y de su familia, tiene en consideración las características propias de los territorios en los cuales habitan para poder realizar acciones, mecanismos, estrategias, planes, programas o/ proyectos pertinentes a través de la RIA. Respecto a esto, hay que tener en cuenta que, así como varían los contextos, asimismo el Estado y la sociedad civil deben diseñar políticas públicas que se ajusten o articulen a esas especificidades:

... no solo varían las condiciones en que viven los niños y sus familias, sino también los contextos institucionales y normativos en que estos se mueven y la capacidad de respuesta que tienen los propios Estados (SITEAL, 2009, p. 165).

Del mismo modo en que se deben seguir diseñando este tipo de políticas públicas de acuerdo a los contextos de las poblaciones, también se debe tener en consideración que estas, según Roger (2013) refuercen sus derechos, los cuales son universales, interdependientes (gozar de uno depende de que otro se cumpla) e indivisibles (sin preferencia por uno u otro). De esta manera, se podrán seguir llevando a cabo políticas públicas como esta que involucren a distintos actores sociales¹⁶ y que tengan presente el aspecto del desarrollo y la atención integral.

Por otro lado, en ese compromiso de esta Política para darle respuesta a cada niño, atendiendo a sus necesidades y comprometiéndose con tal tarea es lo que Labarta (s.f.) va a plantear como el acto de cuidar. Una mención que, aunque no se menciona explícitamente en esta política, es evidente al comprender su esencia y la dinámica de su diseño e implementación. Esta acción de cuidar implica una responsabilidad que el adulto pone al servicio de las nuevas generaciones para poderlas proteger, defender y favorecer sus derechos, instancias que serán fomentadas por políticas públicas educativas para la primera infancia (Labarta, s.f.), como fue el caso de esta Política de Estado, aclarando que su accionar abarca otros campos (salud, nutrición, prevención de enfermedades, cultura, etc.), no solo el educativo.

Por otra parte, si bien en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre se menciona el apoyo a las familias en temas como la nutrición, la salud sexual, la salud reproductiva, el seguimiento prenatal y posnatal, etc., no se evidencia en sus planteamientos un rol activo de estas dentro del ejercicio de la misma. Pareciera que su rol se queda reducido en “recibir” estos apoyos sin

¹⁶ Sin lugar a dudas, la firma de los Acuerdos de Paz del año 2016, permitió que la Política se pudiera ajustar a una nueva realidad nacional y se trasladara hasta los territorios de reincorporación a la vida civil donde se encontraban los desmovilizados de la extinta guerrilla FARC-EP, con el objetivo de atender integralmente a los niños y madres gestantes de estos contextos.

otro tipo de protagonismo, por ejemplo, sin asumir una postura activa en el diseño, ejecución o/y desarrollo de esta Política de Estado. En ese sentido, ¿cómo vincular a las familias para desarrollar o fortalecer esta y futuras políticas públicas en primera infancia, de tal manera que asuman un rol más evidente durante el diseño, la implementación y el ejercicio de las mismas?

Asimismo, llama la atención que, según los balances e informes elaborados por la CIPI y la Presidencia de Colombia, la Política se ha comprometido en presentar anualmente sus acciones y resultados; sin embargo, solo se ha realizado una evaluación de esta desde sus inicios. En ese sentido, es importante que el proceso evaluativo sea constante, con las finalidades de analizar el impacto de su implementación y llevar a cabo las respectivas tomas de decisiones que permitan mejorar cada vez más su alcance e incidencia. Sobre esto, un punto que llama la atención es que, a la fecha, de todas sus estrategias, planes y programas implementados, únicamente se ha evaluado la ENPRI (Presidencia de la República de Colombia, 2018); por ende, ¿por qué no se evidencia evaluaciones de las demás?, ¿qué aspectos lo han impedido?

No obstante, esta Política de Estado es el resultado de esa lucha internacional y nacional en pro de los derechos de los niños de la primera infancia. *“Al fin de cuentas, más importante que el lugar en el cual nos hallamos es el camino que recorrimos para llegar”* (Manes & Niro, 2014, p. 312) y el que se debe seguir recorriendo, de manera que los derechos continúen siendo garantizados sin discriminación alguna.

Sin lugar a dudas, la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre estableció un marco orientador para replantear o elaborar las futuras legislaciones nacionales e internacionales en torno a la primera infancia. Por lo tanto, al llevar a cabo encuentros con otras entidades de índole internacional no solo le ha permitido darse a conocer, sino también poder ser tomada como una guía para el desarrollo de futuros marcos normativos en materia de primera infancia en la región y, por qué no, del mundo.

De esta manera, la Política se ha consolidado como un referente internacional, tanto así que es una de las políticas más fructíferas de América Latina, al pasar de propuesta de gobierno a Política de Estado que “pone al infante” en el centro, como actor y orientador de las decisiones que se tomen. Igualmente, ha logrado asesorar a gobiernos locales y ha permitido unificar criterios técnicos y financieros, para generar una plataforma de trabajo articulado y cooperativo, y enriquecer con el paso de estos años cada programa, estrategia, proyecto y plan que ha venido implementando para atender a la primera infancia y llegar hasta los lugares más recónditos del país.

Finalmente, otro asunto a resaltar de esta Política es la labor que asume para garantizar la atención integral de la primera infancia, relacionada con el trabajo en los territorios particulares de los niños, sin distinción alguna. A este aspecto, hay que agregar que sería más fructífero si se llevara a cabo mediante un enfoque etnográfico que permita ahondar más las particularidades de cada caso y, asimismo, establecer los mecanismos de acción acordes con esas características. Al respecto, Cerletti (2010), hablando de este tipo de enfoque, menciona:

El conocimiento que se genera a partir de este tipo de abordaje permite visibilizar la diversidad y heterogeneidad del mundo social, poniendo en evidencia la imposibilidad de establecer determinismos (Cerletti, 2010, p. 196).

Este tipo de abordajes o de intervenciones posibilitaría aún más que cada bebé, niño, madre y familia se atienda con una especificidad única, de acuerdo a sus necesidades y particularidades. En consecuencia, la idea de verlos como un todo homogéneo deja de tener peso para abrirles las puertas a las nuevas perspectivas sobre la primera infancia, perspectivas que están tomando cada vez más fuerza en el décimo aniversario de esta intervención integral e intersectorial del país cafetero.

Bibliografía:

Ansermet, F., & Magistretti, P. (2006). *A cada cual su cerebro: Plasticidad neuronal e inconsciente*. Madrid: Katz Editores.

Camargo, M., & Castro, A. (2013). *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia: Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Castro, A., & Vizcaíno, J. (s.f.). *Atención integral: Prosperidad para la Primera Infancia de 0 a Siempre*.

Cerletti, L. (2010). Familias y escuelas: aportes de una investigación etnográfica a la problematización de supuestos en torno a las condiciones de escolarización infantil y la categoría “familia”. *Intersecciones en Antropología 11*, 185-198.

CIPPEC (2016). *Gestión de políticas para la primera infancia en provincias y municipios*. Curso virtual.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (2013). *I Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*. Bogotá.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2014). *Informe de Balance y Prospectiva Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2015). *Estrategia para la Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre: Informe de balance Octubre de 2014 - Junio de 2015*. Bogotá.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2017). *Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre: Informe anual de implementación de la política 2016*. Bogotá.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2018). *Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*. Bogotá.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2019). *Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre*. Bogotá.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2020). *Informe de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre - Vigencia 2019*. Bogotá

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (s.f.). *Acerca del DANE*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/>

Departamento Nacional de Planeación (2018). *Institucional y de resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero A siempre, con el fin de determinar sus efectos sobre la población beneficiada*. Bogotá

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2015). *Política de Primera Infancia – Estrategia de Atención Integral de 0 a Siempre*. SD Estudio Digital SAS.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020). *Modalidades de Atención*. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020). *SNBF - Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>

Labarta, L. (s.f.). Una vieja tensión para pensar la Educación Maternal hoy: Educar y cuidar. El derecho a la educación desde los 45 días. *Voces del Fénix*(66).

Ley 1098. (8 de Noviembre del 2006). Colombia.

Ley 1804. (2 de Agosto de 2016). Colombia.

Manes, F., & Niro, M. (2014). *Usar el cerebro: Conocer nuestra mente para vivir mejor*. Titivillus.

Moreau de Linares, L. (2012). Aportes de la “neurociencia” a la educación infantil. *Temas de Formación Docente para la Educación Infantil*, 2(17), 14-20.

Oates, J., Karmilof-Smith, A., & Johnson, M. (2012). *El cerebro en desarrollo*. Reino Unido: Cambrian Printers.

Palacios, J., & Castañeda, E. (s.f.). *La primera infancia (0-6 años) y su futuro*. España: Fundación Santillana.

Presidencia de la República de Colombia. (2018). *Informe de Rendición Pública de Cuentas en Primera Infancia 2012-2017*. Bogotá.

Roger, C. (2013). *El enfoque de Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en América Latina*.

Santillán, L., & Cerletti, L. (2011). Familias y escuelas: repensando la relación desde el campo de la Antropología y la Educación. *Boletín de Antropología y Educación*(3), 7-16.

Santillán, L. (2013). Entre la ayuda y el “desligamiento”: Prácticas y regulaciones cotidianas sobre las familias y el cuidado infantil en barrios populares del Gran Buenos Aires – aportes desde la etnografía. 326-345.

SITEAL (2009). *Primera infancia en América Latina: La situación actual y las respuestas desde el Estado*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Talleres Trama S.A.

UNICEF (2014). *Convención sobre los Derechos del Niño y sus tres protocolos facultativos*. Argentina: GOMO.

Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas. (2019). *Comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras*. Obtenido de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/277>

Zibecchi, C. (s.f.). Cuidando en el territorio: El espacio comunitario como proveedor de cuidado. En *Serie de documentos de trabajo: Políticas públicas y derecho al cuidado* (págs. 3-31). Buenos Aires, Argentina.