

Resumen

En el presente artículo se habla del proceso de construcción de la política pública de primera infancia en Colombia durante los últimos años. Se desarrolla a partir de los argumentos sobre la importancia de la primera infancia desde la mirada internacional, y algunos ejemplos nacionales de iniciativas a favor de esta franja poblacional. Se trabajan tres conceptos que se hacen imprescindibles para comprender la importancia del tema para el desarrollo de la sociedad: la definición de política pública, el concepto de primera infancia y el concepto de familia como categoría indisoluble de cualquier política dirigida a esta franja poblacional. Se analizan los hitos más recientes en materia de política pública de primera infancia, como: la promulgación de la Ley 1098, Código de Infancia y adolescencia; la formulación del Documento Marco de Política Colombia por la Primera Infancia; el lugar de la primera infancia en el Plan de Desarrollo del actual gobierno; la primera infancia en las Políticas y Agendas Públicas de los gobiernos locales, y la primera infancia en el *Plan Decenal de Educación*. Presenta algunos retos posibles que tiene Colombia para materializar la política de primera infancia y para continuar trabajando en el mejoramiento de la calidad educativa de los niños y niñas menores de seis años, a través de estrategias que fortalezcan el desarrollo humano desde los primeros años de vida.

Palabras clave:

Primera infancia, política pública, educación inicial, desarrollo humano, desarrollo integral, trabajo intersectorial.

Abstract

The present article makes reference to the process of the construction of early childhood public policy in Colombia during the last couple of years. It is based on the arguments of the importance of early childhood education according to the international perspective and some national examples of initiatives in favor of this population. It deals with three concepts that become essential to understand the importance of the subject for the development of society: the definition of public policy, the concept of early childhood and the concept of the family as essential categories to be considered for the development of any policy directed towards this population strip. It analyzes the most recent landmarks in matter of early childhood public policy such as: The promulgation of the 1098 Law, Code of Childhood and Adolescence; The formulation of the document *Guidelines to the Politics of Early Childhood Development*; The place that early childhood development occupies in the Development Plan of the present government; Early childhood development in the policies and public agendas of the local governments and The challenges early childhood education presents in the *Ten Years Plan of Education* in Colombia of implementing the Early Childhood Policy and of continuing to work for the improvement of the quality of education of boys and girls younger than six years of age, through the use of strategies that fortify human development as of the first years of life.

Keywords:

Early childhood development, public policy, preschool education, human development, integrated approach, multi-sectorial work.

Colombia por la primera infancia: ¿utopía o realidad?

Reflexiones sobre la política pública para la población menor de seis años¹

Tatiana Romero Rey²

La génesis de una nueva reflexión

Desde finales de los ochenta, el país no había actualizado sus políticas públicas en materia de desarrollo integral a la primera infancia. El *boom* del programa Hogares Comunitarios de Bienestar, HCB, o más conocido como el *Programa de madres comunitarias*, encontró una estrategia de atención a la población menor de seis años a bajo costo, que permitió ampliar en gran medida la cobertura para la atención y cuidado de los más pequeños. Esto se constituyó en una buena acción remedial para dar soluciones de emergencia ante los peligros que vivían los menores de seis años, pero poco a poco se fue masificando hasta convertirse en la oferta más importante de atención y cuidado para los más pobres y vulnerables, en todas las regiones de la geografía nacional.

A pesar de ser un programa de asistencia, los HCB se convirtieron poco a poco en una política perenne a lo largo de los años, que se integró a las políticas sociales de distintos gobiernos durante tres décadas y que perdura hasta el día de hoy. Los esfuerzos para el diseño de programas completos que incluyan personal formado para el desempeño de la tarea; instalaciones adecuadas para la atención de los niños y niñas; estrategias intencionadas de educación inicial; materiales; incorporación de elementos para el desarrollo infantil temprano, con acciones complementarias de

¹ Texto recibido el 29 de agosto, evaluado el 14 y 26 de septiembre, y arbitrado el 10 de octubre de 2007.

² Licenciada en Psicopedagogía. Magíster en Ciencias de la Educación de la Universidad de París. Profesora universitaria. Participó como Asesora de la Dirección General del ICBF en la elaboración de la política pública de primera infancia en Colombia. Actualmente es Coordinadora del Programa para Colombia de Save the Children-Canadá. t.romero@savethechildren.org.co

salud, nutrición, educación familiar y de adultos; desarrollo regional; sistemas de monitoreo y evaluación del desarrollo infantil temprano, encontraron dificultades para su implantación, pues los costos de atención a cada niño en iniciativas diferentes de los HCB, podrían llegar a triplicar el costo por niño atendido.

Así, programas como los Hogares Infantiles, que dieron origen a la atención a la primera infancia desde la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Icbf, bajaron sus niveles de calidad, no se actualizaron, se redujeron sus presupuestos y se entregó la administración de éstos a terceros, con poco acompañamiento, pero también con poca orientación hacia los funcionarios encargados de dar seguimiento a tales iniciativas. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional concentró sus esfuerzos en la universalización del grado cero para la población de cinco años en el sistema educativo formal y olvidó su tarea de definir políticas educativas para la primera infancia. Esta labor ahora quedó a cargo, exclusivamente, del Icbf.

Ante esta circunstancia, en el año 2002 un grupo de instituciones lideradas por el entonces Departamento Administrativo de Bienestar Social de Bogotá, Dabs, la Fundación Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano, Cinde, Save the Children y Unicef, y posteriormente el propio Icbf, suscribieron un convenio de trabajo para repensar la política de primera infancia, generar investigación en el tema y movilizar a la sociedad, a través de una convocatoria al Primer Foro Internacional sobre Primera Infancia y Desarrollo: el desafío de la década, donde surgió la urgencia de una nueva política de primera infancia para Colombia, acorde con los avances internacionales en la materia, pero sobre todo, ante la reactivación de serios problemas de desnutrición infantil; altos niveles de deserción en el primer grado de la básica primaria; abandono y baja calidad en la prestación de servicios dirigida a esta franja poblacional; índices crecientes de embarazo adolescente, entre otros, que constituyen vulneración de los derechos de los niños en sus primeros años de vida.

El proceso de movilización se consolida en 2005 con la preparación del Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia, que da como resultado la realización del Segundo Foro Internacional: Movilización por la primera infancia, la conformación de comisiones de trabajo por componentes³ y la

³ Los componentes del Programa de Apoyo para la construcción de la política de primera infancia fueron: 1. Mapeo de Estudios e Investigaciones en primera infancia durante la década 1995-2005, 2. Expedición por la primera infancia para sistematizar buenas prácticas de trabajo con los niños y niñas en cuatro regiones del país, 3. Gestión y desarrollo local para identificar modelos exitosos y rutas para una mejor gestión del trabajo en primera infancia en los municipios, 4. Formación del talento humano para identificar rutas que permitan mejorar la calidad de la formación de agentes educativos y comunicarlos, en escuelas normales y con universidades y centros de educación superior, 5. Monitoreo y evaluación de la política para montar un sistema que permita dar seguimiento y evaluar procesos y resultados, 6. Mesa de lectura en primera infancia, que contribuyó a dar insumos pedagógicos alrededor del desarrollo de los lenguajes expresivos y 7. Estrategia de comunicación y movilización para posicionar el tema de primera infancia en la agenda pública y en la sociedad en general.

producción de un Documento Marco de Política denominado *Colombia por la Primera Infancia*. Este programa contó con el apoyo de 19 instituciones⁴ y lo coordinó, a escala nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En desarrollo del citado programa se hizo un ejercicio analítico⁵ sobre la situación de los niños y niñas menores de seis años, ratificando que, a pesar de la multiplicidad de esfuerzos e iniciativas, las condiciones de vida de casi la mitad de la población infantil en primera infancia, son precarias, que los programas en vigor son de muy baja calidad, en especial los dirigidos a los más pobres y vulnerables, y que, por tanto, es necesario emprender una gran movilización nacional que permita identificar rutas posibles para transformar la situación de los ciudadanos y las ciudadanas colombianos en sus primeros años de vida.

El concepto de política pública y su aplicación a la primera infancia

El proceso de construcción de la política pública de primera infancia comenzó en 2006 de manera sistemática y partió de una reflexión promovida por Luis Fernando Aguilar (México) en el Segundo Foro Internacional: *Movilización por la Primera Infancia*⁶. Se basa en el planteamiento según el cual la política pública es un instrumento directivo que nace para asegurar la naturaleza pública y la capacidad y eficacia del gobierno, siendo una coproducción colectiva del Estado en la que se reúnen el gobierno y la sociedad civil, para formularla. Forma parte del ejercicio de construcción de democracia que debe obtener consenso, confianza y apoyo social. Se construye desde el *pensamiento analítico, de una democracia competente y eficaz*. Es un instrumento en permanente elaboración, un proceso de aprendizaje social, porque de lo contrario las políticas públicas podrían resultar ineficaces y costosas.

La política pública se elabora desde la necesidad de preparar un plan de acción, orientado a objetivos y solución de problemas específicos, que obligue a tener un pensamiento concreto en este sentido.

⁴ Las instituciones que conformaron el comité técnico del Programa para la política de Primera Infancia fueron: Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Ceralc; Cinde; Departamento Administrativo de Bienestar Social, Dabs; Departamento Nacional de Planeación, DNP; Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Icbf; Ministerio de Educación Nacional; Ministerio de Protección Social; Organización Panamericana de la Salud, OPS; Plan Internacional; Pontificia Universidad Javeriana; Save the Children; Universidad de Manizales; Universidad Nacional de Colombia; Universidad Pedagógica Nacional; Unicef, y Visión Mundial.

⁵ En la página www.primerainfancia.org.co se puede consultar sobre este proceso, el diagnóstico de primera infancia y el documento marco de política.

⁶ El segundo Foro dio continuidad a la primera convocatoria realizada en 2002. Contó con la participación de 18 expertos internacionales y 20 nacionales, y presentó 30 experiencias significativas de cuidado y atención a la población menor de siete años.

La política pública no se construye burocráticamente sino por medio de la interacción y de la interlocución entre el gobierno y la sociedad, donde no siempre están todos los consensos sino que éstos se van elaborando en conjunto a partir de las discusiones entre la ciudadanía y el Estado. “Vivimos en situaciones de interlocuciones plurales, competitivas, polémicas, asimétricas, pues hay muchos grupos sociales” (Aguilar, 2006, p. 38); por tanto, se han de construir buenas opciones para no tomar una decisión equivocada.

Toda política pública debe llevar implícita una estrategia de comunicación y la construcción de su sistema de medición para evaluar los avances, los efectos, los resultados y los impactos de ésta.

Los desarrollos en la formulación de la política pública de primera infancia

La política pública de primera infancia se concreta en la visibilización de un grupo poblacional específico. Para Colombia, primera infancia se refiere a los niños y las niñas desde la gestación hasta los seis años; es decir, que al hablar de población, la política no puede ser *sectorial* sino *intersectorial*; no concierne, por consiguiente a una sola institución, persona o grupo específico, sino que atañe a toda la sociedad. Algunos dicen que las políticas poblacionales son *transsectoriales*, esto es, que van más allá de los sectores porque los cruzan y los hace conjugar y complementarse.

Para Unicef (2001),

el concepto de desarrollo del niño en la primera infancia (ECD, en inglés) conlleva un enfoque integral de las políticas y los programas desde el nacimiento hasta los ocho años de edad, para sus padres y madres y para quienes los cuidan. El propósito de las políticas y programas de desarrollo del niño en la primera infancia es proteger los derechos del niño a desarrollar cabalmente su potencial cognoscitivo, emocional, social y físico.

Otras organizaciones utilizan la siguiente terminología: atención del niño en la primera infancia y educación preescolar (Unesco); educación y cuidado del niño en la primera infancia (Ocde), y desarrollo del niño en la primera infancia (Banco Mundial). Todas coinciden en un enfoque que promueva y proteja los derechos de los niños y niñas de edad temprana a la supervivencia, crecimiento, desarrollo, protección y participación, y sus programas deben incluir, por tanto, una combinación de atención en salud, nutrición, educación, recreación, abastecimiento de agua, así como saneamiento ambiental en las viviendas y las comunidades.

Sin embargo, no se puede hablar de primera infancia aparte del concepto de *familia*. La relevancia de la familia, en el marco de la política pública de primera infancia, radica en que ésta constituye el espacio donde se estructuran las primeras formas de vinculación del niño al mundo, aspecto fundamental en su desarrollo como sujeto psicosocial.

En el documento *Política de Primera Infancia*, preparado en Colombia en 2006, se define el concepto de familia, en cuanto categoría analítica, como una “construcción histórica y cultural, por tanto cambiante, dinámica, heterogénea y flexible, de acuerdo con la realidad social donde se inscribe” (p. 36). Se hace un acercamiento a la definición de familia desde el postulado de F. Ares (2002), el cual expresa que la familia es “la unión de personas que comparten un proyecto vital de existencia común, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, existe un compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones de intimidad, reciprocidad y dependencia” (p. 37). De igual manera, elementos como la consanguinidad, el parentesco, la convivencia, la unidad doméstica, la solidaridad, los intereses comunes y las relaciones afectivas, deben considerarse características de la familia.

Asumir una política de primera infancia implica contar con una política pública de familia que incluya su diversidad, realice un análisis multidimensional de sus problemáticas, en cuanto fenómenos sociales y en un contexto sociocultural y político específico, brindando así el marco de actuación para el desarrollo de las políticas por ciclo de vida o grupos poblacionales.

La interacción planteada entre primera infancia y familia, así como los acelerados procesos de desarrollo que se presentan en los primeros años de vida y que requieren un acompañamiento permanente de las familias y adultos significativos, hace que para la intervención en primera infancia se tomen en cuenta distintos momentos:

1. El período gestacional, que implica el cuidado y protección de las madres y el proceso de acomodamiento familiar ante la espera del nuevo miembro que llegará al núcleo familiar; incluye a una población creciente de jóvenes gestantes y que merece singular atención.
2. El nacimiento y el primer año, críticos y cruciales en el desarrollo humano, con una fuerte presencia de la figura materna, clave para ayudar al niño en la irrupción en el otro mundo, que no es su vientre.
3. Los dos y tres años, cuando se empiezan a estructurar las primeras interacciones con los pares.
4. Los cuatro y cinco años, cuando se produce el mayor desarrollo del pensamiento creativo y de la expresión a través de múltiples lenguajes.
5. Los seis años o el ingreso al primer año de escolaridad, donde se empiezan a vivir las transiciones iniciales entre la primera infancia y la niñez.

Si bien el debate internacional ubica a la primera infancia como la franja poblacional que va desde el nacimiento hasta los ocho años, en cuanto a política pública y dada la sectorialidad preponderante en las estructuras institucionales del Estado, muchas de las políticas de primera infancia existentes han asumido la franja poblacional de cero a seis años y en lo referente a educación inicial se establece la *transición* de un sistema educativo basado en el juego y en la posibilidad de explorar

lenguajes expresivos, hacia el mundo sistemático de la adquisición formal de conocimientos entre los seis y los ocho años.

La coyuntura actual

Los hitos más recientes en materia de política de primera infancia en Colombia son los siguientes:

- La promulgación de la Ley 1098, Código de Infancia y Adolescencia.
- La formulación del documento marco de política *Colombia por la Primera Infancia*.
- El lugar de la primera infancia en el Plan de Desarrollo del actual gobierno.
- La primera infancia en las políticas y agendas públicas de los gobiernos locales.
- La primera infancia en el Plan Decenal de Educación.

La promulgación de la Ley 1098, Código de Infancia y Adolescencia

El año 2006 fue crucial en materia de legislación sobre infancia y adolescencia, ya que se aprobó la Ley 1098, Código de la Infancia y la Adolescencia, que reemplaza al anterior Código del Menor. La importancia de este cambio radica en que Colombia tuvo que esperar más de una década para actualizar la legislación en la materia, a pesar de haber suscrito la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de haber incluido en la Constitución Nacional de 1991 el artículo 44 sobre los derechos fundamentales de los niños. La normatividad colombiana se seguía rigiendo desde la situación irregular y no a partir de la nueva filosofía de los derechos humanos que tienen las jóvenes generaciones.

La nueva Ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006) acude a varios aspectos no negociables por los que la sociedad debe responder cuando se trata de garantizar los derechos de nuestros niños:

- La *protección integral*, entendida en la ley como, el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos (artículo 7).
- El *interés superior del niño y de la niña*, el cual “obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (artículo 8).

- La *corresponsabilidad e integralidad*, entendidas en el código como la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección... Aplica en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado (artículo 10).

De acuerdo con el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional de Colombia (2002), la perspectiva de la protección integral proporciona el mejor marco para analizar tanto la situación de los niños, las niñas y adolescentes, como las políticas públicas desarrolladas en la última década, por varias razones: clasifican al niño y a la niña como sujeto titular de derechos y no como objeto de compasión; ponen el interés superior del niño y de la niña como el criterio o parámetro fundamental en el momento de tomar decisiones; exigen actuar sobre las condiciones materiales y ambientales, los contextos socioculturales y las relaciones sociales que determinan la calidad de vida de los niños y las niñas, y no sólo sobre factores aislados.

En esta concepción se admite que los niños y las niñas necesitan su infancia y, a la vez, que la protección se brinda en el presente; por tanto, se deben resguardar sus derechos en el aquí y en el ahora, brindándoles las mejores oportunidades.

Atendiendo a las características especiales que tiene la primera infancia, la mencionada ley dedica uno de sus artículos, el 29, a especificar y exigir una mirada focalizada en esta franja poblacional, estableciendo el *Derecho al Desarrollo Integral en la Primera Infancia*. En este artículo, se define la primera infancia como

la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

En consecuencia, se puede considerar que el documento marco de política es un avance en el desarrollo de la ley y empieza a dar respuesta al planteamiento del artículo 29 que, como se ha dicho, visibiliza y explicita la necesidad de una intervención particular en este grupo etario.

La formulación del documento Marco de Política de Primera Infancia

Este documento añade un aspecto crucial en su marco conceptual, además de la protección integral, el interés superior del niño y el planteamiento sobre corresponsabilidad. Hace referencia a *la equidad e inclusión social* como categorías que se deben

tener en cuenta al desarrollar la política, tratándose de una franja poblacional poco visible y reconocida por la sociedad.

La política de primera infancia plantea que “la equidad y la igualdad son dos principios estrechamente relacionados, pero distintos. La equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad y nos obliga a plantearnos los objetivos que debemos conseguir para avanzar hacia una sociedad más justa” (p. 38).

En el Informe sobre el Desarrollo Mundial (2006), publicado por el Banco Mundial, se plantea que la equidad –definida fundamentalmente como la igualdad de oportunidades para las personas– debería ser parte integral de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo.

Para François Bourguignon, director del equipo que preparó el informe, “La equidad es complementaria de la búsqueda de la prosperidad a largo plazo. (...) Una mayor equidad contribuye por partida doble a la reducción de la pobreza. Suele favorecer el desarrollo global sostenido y brinda más oportunidades a los grupos más pobres de una sociedad” (Icbf, 2006, p. 39).

En lo referente a la política pública de primera infancia, la equidad y la inclusión social parten tanto del reconocimiento de los niños y niñas en cuanto sujetos sociales y ciudadanos con derechos, como de la orientación del accionar del Estado hacia la construcción de las condiciones sociales básicas, para la garantía plena de sus derechos o a su restitución cuando se hayan vulnerado, respetando e incluyendo la diversidad étnica y cultural, al igual que la perspectiva de género.

Los criterios de equidad e inclusión social que se apliquen en la formulación e implementación de la política de primera infancia deberán orientarse a “Corregir las desigualdades de oportunidades de los niños, de las niñas y sus familias, nivelando las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que permitan equiparar las condiciones de integración de los niños y niñas menores de seis años a la sociedad...”; deberán igualmente “... garantizar la igualdad en el acceso y la calidad en los servicios, la igualdad en las condiciones o medios para el desarrollo infantil temprano, así como la igualdad en la participación y la realización social de los niños y niñas en la primera infancia” (Icbf, 2006, p. 40).

Trabajar en la aplicabilidad de la equidad e inclusión social en la primera infancia es crucial, dadas las cifras que se revelan en la materia. Según el Censo Nacional de Población efectuado por el Dane⁷ en 2005, la población total de colombianos es de 42.888.592. De éstos, alrededor del 12% son niños y niñas menores de seis años.

Según cálculos de 2003, el mapa de pobreza e indigencia por grupos de edad es bastante revelador en lo concerniente a la situación de los niños y niñas en primera infancia.

⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

GRUPOS DE EDAD (años)	POBLACIÓN POBRE		POBLACIÓN INDIGENTE	
	TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE
0 a 4	2.780.913	65,8	1.077.850	25,50
5 a 9	3.200.992	66,9	1.255.460	26,23
10 a 17	4.645.178	63,2	1.750.779	23,84
Menores de 18	10.627.083	65,0	4.084.089	25,0

Fuente: Cálculos realizados a partir de datos de la Misión para una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad, con base en la ECV 2003.

Como se puede observar, más del 65% de los niños y niñas menores de cuatro años está en situación de pobreza y más del 25% en situación de indigencia. Estas cifras aumentan en virtud de que la primera infancia abarca hasta los seis años, y los niños y niñas de cinco y seis años están contabilizados en el grupo de cinco a nueve años.

Estas cifras resultan paradójicas, ya que como se ha mencionado, estudios recientes muestran la importancia que este período del ciclo vital (cero a seis años) tiene para el desarrollo cerebral del ser humano, lo que implica garantizar al niño un medio ambiente adecuado y rico en estímulos para conseguir un crecimiento y desarrollo sanos.

Uno de los acuerdos del Programa de Apoyo para la Política de Primera Infancia fue producir, además del Documento Marco de Política, un Conpes⁸ de primera infancia, que permitiera materializar los objetivos, metas y estrategias propuestos, a través de la definición de planes y programas, papeles y responsabilidades intersectoriales. El Conpes no está finalizado; con todo, el actual gobierno incluye algunos aspectos ligados a la temática en su plan de desarrollo que operará en el próximo cuatrienio.

El lugar de la primera infancia en el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno

Los principales temas que trae el Plan Nacional de Desarrollo, PND, del actual gobierno se engloban en el capítulo sobre políticas transversales y dice que

La inversión en el desarrollo integral durante la primera infancia resulta fundamental para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias, al punto que las carencias en las esferas nutricionales, cognitivas, afectivas, de salud y de neuroestimulación y desarrollo, difícilmente pueden compensarse en etapas posteriores de la vida. Por tanto, se hace necesaria una Política Nacional de Primera Infancia que oriente y articule esfuerzos en los ámbitos familiar, social, comunitarios, estatal y para el conjunto de la sociedad. Para su formalización, el Conpes Social desarrollará los lineamientos y estrategias de la política. Se creará un Comité Directivo Intersectorial coordinado por el Icbf (cap. 3, p. 54).

⁸ Documento emitido por el Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia.

Entre los aspectos considerados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006–2010, se encuentran:

- La promoción de la salud, la nutrición y los ambientes, privilegiando el acceso al aseguramiento, la salud pública, agua potable y saneamiento básico.
- La definición de los estándares de calidad para la prestación de servicios educativos dirigidos a la primera infancia.
- La ampliación de cobertura de educación inicial, exponiendo la oferta requerida y la adopción de nuevas modalidades que favorezcan el desarrollo integral de los niños menores de seis años.
- La adecuación normativa, que permita reconocer y fortalecer la educación para la primera infancia en las distintas modalidades de atención formal y no formal.
- La formación y capacitación permanente de familias, cuidadores y cuidadoras en prácticas de crianza y desarrollo infantil temprano, con enfoque de derechos y perspectiva de género.

Igualmente, en el PND se dice que “con la coordinación del DNP, el Comité Directivo Intersectorial desarrollará la estrategia de seguimiento y evaluación de la política de primera infancia. En todo caso, se deberán asegurar los recursos en el Presupuesto General de la Nación de las respectivas vigencias para financiar la política” (cap. 3, p. 54). Este enunciado parece dar luces sobre mayor y mejor inversión para el desarrollo de la política de primera infancia; no obstante, no se vislumbra en el Presupuesto General de la Nación un rubro específico, distinto de los gastos de los programas ya existentes, destinado a fortalecer el tema en la agenda pública del país que beneficie realmente a niños y niñas desde la edad temprana.

La primera infancia en las políticas y agendas públicas de los gobiernos locales

Si bien corresponde al nivel nacional la formulación de lineamientos de la política pública para la primera infancia, las posibilidades de hacerla realidad se encuentran estrechamente ligadas a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales para generar nuevos espacios (en los ámbitos departamental, municipal, veredal, barrial), y para tomar la decisión política de avanzar técnica y operativamente en el tema.

En este marco se observan varios avances que están dados por dos iniciativas: una es la estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia, que se mencionó anteriormente y que ha venido impulsando la Procuraduría General de la Nación, junto con Unicef y el Icbf. Con esta estrategia se busca mejorar las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia, en el marco de la garantía de los derechos, a través del impulso a las entidades nacionales y territoriales para que efectúen procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación por resultados.

La estrategia se enfoca en ocho prioridades que incluyen a la franja poblacional desde la gestación hasta los seis años: 1. Salud materna; 2. Salud infantil; 3. Nutrición; 4. Educación; 5. Salud sexual y reproductiva; 6. Agua potable y saneamiento

básico; 7. Registro civil, y 8. Restitución de derechos vulnerados. La iniciativa hace recomendaciones a los gobernadores y alcaldes para promover la cobertura, la calidad y la eficiencia en cada uno de estos ámbitos.

La otra iniciativa es la constitución y funcionamiento de los llamados Consejos de Política Social como espacios para la construcción y ejecución de políticas públicas sostenibles y estables. Operan en todos los municipios con distintos niveles de desarrollo, pero se constituyen en espacios de convergencia de distintos sectores para la construcción conjunta de procesos que garanticen la inversión de recursos en la política de niñez en cada localidad. En tales espacios empieza a tener preponderancia el tema de primera infancia como asunto prioritario de articulación intersectorial e interinstitucional.

Finalmente, y tomando en cuenta la reflexión del componente de gestión y desarrollo local creado para proponer iniciativas en la materia dirigidas a una mejor gestión municipal del tema, se identifican algunas variables fundamentales para una mejor gestión municipal, que comienza a difundirse entre las autoridades locales. Son ellas:

- *Voluntad política.* Este elemento hace referencia a la voluntad de los políticos y de aquellos que participan de manera evidente en la vida política del municipio. Esta voluntad se dirige al reconocimiento, interés, apoyo y movilización por el trabajo con la primera infancia.
- *Capacidad técnica, de gestión e intervención.* Esta variable trata no sólo de la capacidad del municipio por alcanzar los objetivos comunes que ha definido en sus planes de desarrollo, empleando para esto sus recursos tecnológicos, físicos, humanos y financieros, sino que también tiene en cuenta el nivel de conocimiento, destrezas y habilidades técnicas especializadas para el trabajo con la primera infancia y su capacidad de acción sobre sus realidades o problemáticas determinadas.
- *Coordinación interinstitucional.* Este proceso de avance de las instituciones del municipio hacia metas compartidas implica su capacidad de proyectarse a largo plazo, y de actuar organizada y sistemáticamente para lograr los objetivos que se ha impuesto.
- *Sostenibilidad.* Condición o característica referida a la capacidad del municipio de dar continuidad a los procesos, planes, programas y proyectos que evidencian mejoramiento en las condiciones de vida de los niños de cero a seis años.
- *Movilización social.* Estrategias de participación efectiva de los habitantes del municipio, en la cual se convocan voluntades para actuar en la búsqueda de un trabajo en común, con la interpretación y sentido compartido.
- *Acompañamiento.* Modalidad de apoyo y capacitación a funcionarios y habitantes del municipio en el tema de la primera infancia por parte de la sede departamental, nacional o internacional, con el fin de mejorar la calidad de gestión del municipio.
- *Monitoreo y evaluación.* Consiste en hacer un seguimiento y evaluación a los programas del municipio, para determinar si las intervenciones se realizaron en el tiempo establecido, con el monto económico planeado y se obtuvieron los productos

esperados; de igual manera, para precisar si las acciones realizadas por el municipio tuvieron impacto frente a las problemáticas y necesidades de la población.

La primera infancia en el Plan Decenal de Educación

Un logro derivado de la movilización social de estos últimos años fue la elaboración por parte del Ministerio de Educación Nacional, MEN, de una *política educativa* para la primera infancia. Para ello el MEN, en asocio con el Icbf, ha difundido orientaciones y estándares educativos para este grupo etario. El más reciente avance está en la inclusión de lo que han llamado *Desarrollo infantil y educación inicial*, como tema prioritario del Segundo Plan Decenal de Educación.

Si bien el Plan Decenal de Educación es un plan indicativo y no de obligatorio cumplimiento, el ejercicio de reflexión promovido por el sector presenta avances y buenas intenciones en función de mejorar el acceso a programas dirigidos a la primera infancia, cualificar la oferta existente y garantizar la permanencia de niños y niñas en estos programas.

La apertura del sector educativo en el actual gobierno, para pensar la educación a la infancia, se hace desde las premisas que rigen al sector en su apuesta por mejorar el sistema educativo formal y que tiene que ver con dar una mirada a los problemas de acceso, de calidad y de eficiencia del sistema, para proveer condiciones educativas adecuadas, en este caso para los más pequeños. Los documentos del Plan Decenal relativos a la educación inicial reseñan un listado de necesidades que van desde más y mejor inversión hasta garantía de acceso a programas, pasando por modelos y metodologías innovadoras y acordes con el desarrollo infantil temprano, hasta llegar a papeles y responsabilidades sectoriales e intersectoriales.

El esfuerzo es importante, pero un tanto *escolarizante*. Se refiere tímidamente al entorno familiar como espacio educador privilegiado en estas edades, y busca mayor universalidad en la atención en el medio institucional o comunitario. Esta referencia es necesaria, puesto que la nueva apuesta del sector es una intervención educativa desde el período gestacional.

Aunque garantizar el acceso a programas de educación inicial de calidad es fundamental e inaplazable para los niños y niñas, la realidad del sistema de protección a la primera infancia, como ya se ha mencionado, se ha venido privilegiando desde los hogares comunitarios de bienestar de manera masiva, por lo que se requiere una política de mejoramiento de la calidad de este programa y de todas sus modalidades o variantes.

Desde el punto de vista de la cobertura, se pretende ampliar la oferta de programas formales en municipios y departamentos certificados por el Ministerio, para niños y niñas de tres y cuatro años, cuando el acceso al grado cero para los de cinco años y la cobertura en básica primaria supere el 80%. Los demás municipios y departamentos continuarán con la oferta existente, con los esquemas predominantes de programas no formales de cuidado.

Lo anterior es simplemente el cumplimiento de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), cuya tarea se había aplazado y hoy, trece años después de su expedición, se retoma. No obstante, el problema de calidad sigue en juego, pues no es conveniente que la atención educativa a la población menor de seis años se rija por los parámetros de una educación rígida, donde se busque que los niños sean *reclutados* desde muy pequeños para los rituales de la escuela, con disciplinas autoritarias, en espacios fríos con pupitres estáticos, tiza y tablero, con el propósito de que adquieran, desde muy pequeños, los estándares educativos que requiere el sistema educativo formal.

El esfuerzo por hacer más efectiva la gestión del sector que atañe a la primera infancia es álgido, pues significa generar procesos de inclusión, de coordinación intersectorialidad e interinstitucionalidad, para garantizar la atención integral a los niños y niñas en sus primeros años de vida. Uno de los aspectos que se reconocen, pero en el que hasta el momento no se han tomado medidas efectivas, es invertir más en el recurso humano; esto es, en los educadores de la primera infancia.

La inversión en recurso humano significa formación sistemática y de calidad de los cuidadores y educadores encargados de la atención educativa a esta población. La pedagogía para la primera infancia tiene grandes desarrollos en el mundo y ha sido, de alguna manera, motor de transformaciones de la escuela básica, puesto que sus principios se fundamentan en el juego, el arte, la relación con el cuerpo, el cuidado del mismo, la formación de la personalidad y de la autoestima, el fomento a la socialización y a la interacción desde la expresión, la creatividad y la exploración de las potencialidades del niño y de la niña en esas edades.

Infortunadamente, pasarán años antes que los gobiernos en Colombia reconozcan que una formación de los docentes en primera infancia de alta calidad se debe derivar en un vínculo laboral en condiciones justas y, por ende, que sean financiados por el Estado. Las educadoras, tradicionalmente llamadas *preescolares*, carecen por lo general de formación universitaria o específica para el nivel. Quienes están encargadas de esta tarea, tienen poca formación sistemática y están pésimamente remuneradas⁹.

Un Estado de derecho ideal, que piense en sus poblaciones, debería privilegiar al grupo etario de cero a seis años para su inversión, sobre todo si se acoge el argumento que plantea que la educación para el inicio de la vida es clave, ya que es allí donde se instauran las bases del desarrollo del ser humano. Por tanto, la formación de los docentes, de los cuidadores, e incluso, la implementación de programas de educación de padres y madres de familia, o bien de iniciativas de educación de jóvenes en salud sexual y reproductiva, deben contener fuertes componentes sobre el desarrollo infantil temprano, pautas de crianza y desarrollos pedagógicos de alta calidad.

El gran esfuerzo que requiere el trabajo con menores de seis años en las aulas que los acojan, o en los espacios que se destinen para ellos, bien sean escolares o comunitarios, deberá ser de excelente calidad, con una formación superior privile-

⁹ Las madres comunitarias no alcanzan a percibir el salario mínimo.

giada, con un pleno conocimiento del desarrollo infantil, con todas las capacidades y potencialidades para brindar el mejor comienzo en la vida, con amor y un cuidado afectuoso hacia los niños, confianza, relación y apertura al trabajo con familia y comunidad, y el desarrollo también, por supuesto, de habilidades para estimular competencias cognitivas, motoras y de socialización, de esas semillas de ciudadanos y ciudadanas colombianos.

Retos posibles, no utopías

Son varios los retos que tiene el país para materializar una política orientada a la primera infancia. Los principales se sintetizan así:

- *Política pública y participación.* Si bien se observan avances relacionados con procesos más participativos de construcción de política pública de primera infancia, se puede decir que los planteamientos de estas experiencias, están aún en el papel. La concertación intersectorial e interinstitucional debe ser ahora, para lograr su operacionalización.
- *Lo macro y lo micro.* Es necesario hacer rimar discurso teórico, a mediano y largo plazos, con la inmediatez de los tiempos gubernamentales. Encontrar mecanismos para que iniciativas micro, desarrolladas por organizaciones no gubernamentales y comunitarias, se encuentren con las definiciones macro de expansión y generalización que desarrollen las entidades gubernamentales.
- *El financiamiento.* Los presupuestos no se planean con criterios de calidad. Hacen hincapié en aspectos ligados a la cobertura, pero no hay una visión de mejoramiento y cualificación progresiva de los servicios. Están distribuidos sectorialmente y no hay todavía planeación presupuestal intersectorial en las entidades del Estado, que la primera infancia exige. Es un reto continuar con el trabajo de sensibilización a gobiernos nacionales y locales para invertir más y mejor en esta materia, con criterios de innovación en la planeación y ejecución del gasto público, con aportes de cada uno de los sectores implicados.
- *La evaluación.* Es necesario trabajar en la cultura evaluativa de las políticas públicas, especialmente en el tema de primera infancia, con el objeto de observar los logros y falencias y entender cuál es la brecha entre lo realizado y lo esperado, para encontrar y enmendar sus causas, pero sobre todo para construir nuevas semillas de cambio.
- *La movilización nacional.* Un reto importante es continuar la movilización nacional desde las universidades, las comunidades de base, las asociaciones de hogares comunitarios de bienestar, las familias, los empresarios, el gobierno, toda la sociedad; para esto se requiere liderazgo y permanencia, con el fin de favorecer el control y la veeduría ciudadanos, que permitan garantizar los derechos de los niños desde sus primeros años de vida.
- *Aprender a trabajar con equipos de distintos sectores y disciplinas.* Ante todo, hay que estar dispuesto a entender lenguajes, lógicas y desarrollos intersectoria-

les por la causa de la primera infancia. Este aspecto está derivado del anterior y exige conocer las lógicas intersectoriales, las dinámicas de los equipos, las fortalezas y falencias de éstos, pero que llevan a esfuerzos de convergencia por una causa común.

- *Construir desde el ciclo de vida.* En razón de que la educación a la primera infancia comprende ciclos vitales que van desde el periodo gestacional hasta los seis años, la formación debe orientarse a trabajar esta etapa del ciclo de vida del ser humano. La formación de educadores está asociada a la ampliación del concepto de educación a la primera infancia, entendida ésta como un proceso continuo y natural, múltiple, complejo y cambiante, de acuerdo con el nivel de desarrollo de cada niño. La educación para la primera infancia no es escolarización. Este proceso no empieza ni termina en la escuela. Tiene que ver con las interacciones y relaciones que los niños y niñas establecen con la familia, la comunidad y la sociedad en general.
- *Un educador de la primera infancia debe formarse para desarrollar opciones de trabajo con las familias.* No se trata de pensar un proceso educativo centrado únicamente en el niño, sino que implica conocer a la familia como agente fundamental en el proceso educativo y el reconocimiento de los padres y madres como educadores. Reconocer el papel de la familia es diferente de afirmar que es necesario educar a la familia. Por tanto, procesos de formación de educadores de la primera infancia deben ser incluyentes de la familia como agente educativo y procurar interacciones *de sujeto a sujeto*, de reconocimiento e intercambio de prácticas como educadores. La educación a la primera infancia debe detenerse, por tanto, en el asunto de la familia.
- *Estrategias para el desarrollo humano.* Una de las estrategias que privilegian la política de primera infancia y que deben repensar la formación de educadores es el tema de *educación inicial*, en relación con el concepto de desarrollo humano. Educación inicial desde los primeros años de vida de los niños y educación a las madres y familias desde la gestación. La educación inicial se fundamenta en la promoción de prácticas que garanticen el desarrollo cognitivo, emocional y social desde los primeros años, en combinación con salud, nutrición y cuidado. Una educación inicial que utilice metodologías lúdicas y recreativas, y que a la vez permita la expresión y la participación activa de los niños, las niñas y las familias en su propio desarrollo.
- *El sentido político de la educación inicial.* La definición de educación debe tener un sentido político; es decir, una opción de país, un compromiso con un país mejor. Más allá del sentido individual de esta educación en los primeros años, ha de reconocer una sociedad más justa para todos. La formación debe, por tanto, dar mayor importancia a los sectores en situación de pobreza y exclusión. Para estos sectores debería ser obligatoria la educación inicial.
- *El contexto.* La educación a la primera infancia debe preguntarse por el entorno

en que crecen y se desarrollan los niños, que en muchos casos son ambientes donde existe la vulneración de sus derechos e incluso situaciones de violencia intrafamiliar. ¿Cómo actuar frente a estas realidades?

- *La institucionalidad para la primera infancia.* Se afirma que un país como Colombia requiere centros de desarrollo infantil. Es clave dilucidar qué se aprende allí que no se aprende en la familia, sin desconocer la importancia a la familia educadora. Se necesita un ordenamiento institucional de apoyo a la familia, pero igualmente determinar qué se aprende en la primera infancia que pueda servir para la escolaridad, habiendo tantas formas de escolaridad y modalidades de atención. La formación debe detenerse a pensar en la institucionalidad existente a través de las diversas modalidades.
- *Mirar las finalidades de la educación inicial.* La educación a la primera infancia tiene finalidades propias. No se trata de formar únicamente para la escolarización, aunque hay una expectativa social grande frente a ello. Debe contribuir a garantizar aprendizajes básicos que no se consiguen espontáneamente. Estos aprendizajes básicos están asociados con aprender a aprender, conquistar confianza, curiosidad, autodirección, autocontrol, sociabilidad, competencia para comunicarse, trabajar en colaboración con los demás.
- *La educación a la primera infancia compete a diferentes actores y sucede en modalidades distintas.* Es importante identificar cuáles son esos actores. La reflexión sobre cómo se preparan los agentes de esa formación debe ser un referente básico de una política de formación de educadores de la primera infancia. Un campo dentro de la formación profesional está en apoyar la cualificación de los agentes educativos y sociales, sin desconocerlos como actores claves que intervienen en la educación a la primera infancia: ONG, iglesias, sociedad civil.
- *Los medios masivos de comunicación.* En los procesos de formación debe abordarse la manera como se interviene a la infancia desde los medios masivos de comunicación y la tecnología, que constituyen una fuerte incidencia desde la primera infancia.

Bibliografía

AGUILAR, L. (2006). Aspectos centrales de una Política Pública. Ponencia presentada en el Segundo Foro Internacional, Movilización por la Primera Infancia. Bogotá, Colombia: Fpaa-Icbf. Disponible en <http://www.accionambiental.org/secciones/documentos/01.htm>

ARES, F. (2002). *Psicología de Familia. Una aproximación a su estudio*. La Habana: Félix Varela.

BANCO MUNDIAL. (2000). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Capítulo 8. Consultado el 15, 8, 2007 en <http://site-resources.worldbank.org>

- BANCO MUNDIAL. (2006). *Equidad y desarrollo, Informe sobre Desarrollo Mundial, Parte 2*. Consultado el 15, 8, 2007 en http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/WDRonEquity_FinalOutline_August_spa_final.pdf
- COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Consultado el 15, 8, 2007 en http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=906
- COLOMBIA, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2007). *Plan Nacional Decenal de Educación 2006-2015. Colombia, desarrollo infantil y educación inicial*. Consultado el 15, 8, 2007 en <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-133917.html>
- COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA. www.primerainfancia.org.co, diferentes secciones.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2006). *Ley 1098, por la cual se expide el código de la infancia y la Adolescencia*. Consultado el 15, 8, 2007, en www.primerainfancia.org.co
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, DANE. (2005). *Censo Nacional de Población*. Consultado el 15, 8, 2007 en <http://www.dane.gov.co/censo/files/presultados.pdf>
- HECKMAN, J. J. (2004). *Invest in the Very Young*. Center of Excellence for Early Childhood Development. Encyclopedia on Early Childhood Development. Web: <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/HeckmanANG.pdf>
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF, Coord. (2006). Documento Marco de Política. *Colombia por la primera infancia. Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los seis años*. Consultado el 15, 8, 2007 en www.primerainfancia.org.co
- SEN, A. (2001). Invertir en la Infancia: Su papel en el desarrollo. En *Conferencias magistrales: romper el ciclo de la pobreza, Invertir en la infancia*. Consultado el 20, 8, 2007 <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S.pdf>
- UNICEF. (2001). *Estado Mundial de la Infancia: La primera infancia*. Consultado el 22, 8, 2007 en http://www.unicef.org/spanish/sowc01/early_childhood.htm
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, OBSERVATORIO DE INFANCIA. (2002). *Estado del arte sobre la situación de la niñez en Bogotá durante la última década*. Bogotá: Dabs.