

**ESTUDIO DE LA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL DESARROLLO INTEGRAL
DE LA PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE”, EN UN ANÁLISIS DE
ENFOQUE DE DERECHOS**



**JOSE MARTÍN APONTE GAYÓN
ANGÉLICA MARÍA ORTIZ RINCÓN**

Monografía para optar por el título de abogado

**Director:
HERNANDO GUTIÉRREZ PRIETO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
BOGOTÁ, D.C.
2020**

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
1. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE: ANTECEDENTES, CAUSAS Y NECESIDADES	9
1.1 JUSTIFICACIÓN NORMATIVA.....	9
1.1.1 Constitución Política, ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y otros Tratados Internacionales	9
1.2 SITUACIÓN PSICOSOCIAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA COMO CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE	17
1.2.1 Datos demográficos	18
1.2.2 Cuidado y crianza	19
1.2.3 Salud.....	22
1.2.4 Nutrición.....	24
1.2.5 Educación inicial	25
1.2.6 Recreación	26
1.2.7 Participación y ejercicio de la ciudadanía	27
1.3 FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE	27
1.3.1 Diseño	28
1.3.2 Implementación	34
1.3.3 Evaluación y seguimiento.....	34
2. IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE	35
2.1 PRIMERA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE	35
2.1.1 Comisión Intersectorial para la Primera Infancia: la institucionalidad en la implementación de la política pública	35
2.1.2 Definición de las líneas de acción de la estrategia	36
2.1.3 Ruta integral de atenciones como línea orientadora en el desarrollo y la ejecución de la política pública	40
2.2 SEGUNDA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: PND 2010-2014, PRIMERA INCLUSIÓN LEGAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL.....	41

2.2.1	Evaluaciones y seguimiento del primer cuatrienio de la implementación de la política pública: informe de seguimiento y evaluación a la estrategia de atención integral a la primera infancia, marzo de 2013	44
2.3	TERCERA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: CONTINUIDAD A LA APUESTA POR LA PRIMERA INFANCIA E IMPLEMENTACION COMO POLÍTICA DE ESTADO	49
2.3.1	PND 2014-2018.....	49
2.3.2	Ley 1804 de 2016: la primera como Política de Estado	53
2.3.3	Evaluación y seguimiento de la implementación de la política pública	55
3.	ANÁLISIS DE EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE	64
3.1	SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS	64
3.1.1	Desarrollo institucional y técnico	65
3.1.2	Fortalecimiento de los territorios	68
3.1.3	Atención universal, pertinente y de calidad	71
3.1.4	Involucramiento de la comunidad y la familia	78
3.1.5	Talento humano	80
3.2	SEGUIMIENTO, ACOMPAÑAMIENTO Y ASESORAMIENTO	84
3.2.1	Procuraduría General de la Nación	85
3.2.2	Contraloría General de la República	86
3.2.3	Defensoría del pueblo	88
3.3	CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL USO DE RECURSOS	90
3.4	PROCESOS DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LA POLÍTICA	99
4.	CONCLUSIONES.....	104
	BIBLIOGRAFÍA.....	108

RESUMEN

La presente monografía jurídica tiene como objetivo determinar el alcance que ha tenido la Política de Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre y su impacto en la garantía de los derechos de la infancia en Colombia.

Inicialmente, se identificará el estado de cosas de la primera infancia en un marco social, político y económico, teniendo en cuenta indicadores, estudios sociodemográficos y evaluaciones disponibles. Luego, se efectuará una descripción legal de la política pública objeto de estudio, junto con sus respectivas evaluaciones, y por último, se establecerá el alcance que ha tenido el panorama fáctico en relación con el enfoque de derechos para identificar las falencias en lo aplicado y los vacíos normativos existentes.

ABSTRACT

The purpose of this legal monograph is to determine the scope of the Early Childhood Integral Development Policy “De Cero a Siempre” and its impact on the guarantee of children's rights in Colombia.

Initially, the document will address the identification of the state of affairs of early childhood in a social, political and economic framework, taking into account indicators, sociodemographic studies and evaluations available. Subsequently, a legal description of the public policy under study will be carried out together with their respective evaluations, and finally, the scope of the factual panorama in relation to the rights approach will be established, to detect the flaws in the applied and existing regulatory gaps.

PALABRAS CLAVE

Política pública, primera infancia, derecho, garantías, atención integral, diseño, implementación, evaluación.

KEY WORDS

Public policy, early childhood, rights, guarantees, integral development, design, implementation, evaluation.

INTRODUCCIÓN

El aprendizaje comienza en la infancia, mucho antes de que empiece la educación formal, y continúa durante toda la vida. El aprendizaje temprano engendra el aprendizaje posterior y el éxito temprano genera el éxito posterior, tal como el fracaso temprano genera el fracaso posterior. El éxito o el fracaso en esta etapa sienta las bases para el éxito o el fracaso en la escuela, lo que a su vez conduce al éxito o al fracaso en la enseñanza post escolar.¹

Esta es la conclusión a la que llega James J. Heckman, PhD, Premio Nobel 2000 en Ciencias Económicas, quien ha basado sus estudios en la importancia de la educación en la primera infancia, al determinar que los primeros años de un niño son decisivos para la génesis de aptitudes cognitivas y al reconocer que la inversión en la primera infancia es una estrategia eficaz para el crecimiento económico.²

En línea con lo anterior y tal como lo afirma la UNICEF³, bajo el respaldo de distintos estudios científicos⁴, los primeros años de vida son esenciales para el desarrollo físico, emocional, cognitivo y social de un ser humano, en la medida que es la etapa vital con mayor plasticidad y crecimiento cerebral.

¹ CENTRO DE EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA – CEDPI (en francés, CEDJE). Enciclopedia sobre el desarrollo de la primera infancia. Importancia del Desarrollo de la Primera Infancia. Montreal. Marzo de 2014. [En línea] Disponible en: <http://www.encyclopedia-infantes.com/sites/default/files/dossiers-complets/es/importancia-del-desarrollo-de-la-primera-infancia.pdf>

² HECKMAN, James J. ELANGO, Sneha, GARCÍA, Jorge Luis Andrés Hojman. Early Childhood Education. Mayo 30 de 2014. [En línea] Disponible en: https://cehd.uchicago.edu/wp-content/uploads/2016/12/Moffitt-ECE-Paper_2016-08-29a_jld.pdf

³ UNICEF. La Primera Infancia importa para cada niño. Septiembre de 2017. [En línea] Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf

⁴ Neal y Johnson (1996); Murnane, Willett y Levy (1995); Zax y Rees (1998); Currie y Thomas (2001), entre otros.

En Colombia las necesidades de la infancia y la asignación de recursos para su atención han sido desde tiempos remotos una de las principales preocupaciones de los gobiernos de turno; aún más desde la Constitución de 1.991 cuando el legislador primario marcó una línea transversal en el marco legal e institucional vigente, al enfatizar en la necesidad de protección y otorgamiento de garantías que velaran por el correcto desarrollo físico, emocional, afectivo y mental de los menores en nuestro país.

En cumplimiento con el mandato constitucional de 1991, en el cual se consagró que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”⁵, y conforme a la Ley 1098 2006, por la cual se expidió el Código de Infancia y Adolescencia, se ordenó por primera vez el desarrollo de políticas públicas orientadas hacia el fortalecimiento de la primera infancia.

Como consecuencia de este desarrollo normativo, surgió la estrategia y hoy política de estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, que abarca temas de salud, desarrollo integral, educación, entre otros, desde la etapa gestacional y hasta los cinco años.

De esta manera, mediante el presente estudio se busca hacer una aproximación de tipo reflexivo y analítico de lo que ha sido y significado hasta el momento el proceso de formulación e implementación de esta política pública.

⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. 7 de julio de 1991, art. 44.

Para eso, se identificará inicialmente el estado de cosas de la primera infancia en un marco social, político y económico, teniendo en cuenta indicadores, estudios sociodemográficos y evaluaciones disponibles. Posteriormente, se efectuará una descripción legal de la política pública objeto de estudio, junto con sus respectivas evaluaciones y, por último, se establecerá el alcance que ha tenido el panorama fáctico identificado en relación con el enfoque de derechos, para detectar las falencias en lo aplicado y los vacíos normativos existentes. De esta manera, se buscará responder al siguiente interrogante: ¿De qué manera la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, contemplada en la Ley 1098 de 2006, responde a la garantía de los derechos de la infancia en Colombia?

1. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE: ANTECEDENTES, CAUSAS Y NECESIDADES

1.1 JUSTIFICACIÓN NORMATIVA

1.1.1 Constitución Política, ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y otros Tratados Internacionales

A pesar de que las primeras expresiones legales en relación con la infancia surgieron con el Código Civil de 1873 y el Código del Menor de 1989, fue la Constitución de 1991 la que de forma contundente ahondó por primera vez en los mecanismos de protección y garantías para salvaguardar los derechos de los menores⁶.

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia estableció como fundamentales un listado de derechos específicos en favor de la infancia, los cuales, a pesar de ser reconocidos para las distintas franjas poblacionales, adquirieron un carácter puntual y determinante en pro de los menores. Dicha prevalencia de derechos y el interés superior del niño-niña, configuraron para el ordenamiento jurídico colombiano la obligatoriedad de su reconocimiento como sujetos de especial protección, a quienes les deben ser satisfechos integralmente los derechos que les asisten.

⁶ Puede verse en los artículos 42, 44, 45, 50, 53, 67 y 68 de la Constitución Política de Colombia.

Si bien, la Carta Política no hizo mención expresa sobre la primera infancia ni sobre la creación e implementación de políticas públicas como acciones gubernamentales tendientes a la protección de esta franja poblacional —su acercamiento más próximo fue el artículo 50 que enfatizó en la atención gratuita a los niños menores de un año por parte de las instituciones de salud que reciben aportes del Estado—, sí introdujo a través de los preceptos constitucionales el desarrollo legal y jurisprudencial con el que a la fecha se cuenta en la materia.

Así, el artículo 93 de la Constitución dio prevalencia en el orden interno a los Tratados Internacionales ratificados por Colombia, los cuales siempre que reconozcan derechos humanos, harán parte del bloque de constitucionalidad⁷; por esta razón, como bien señala la Sentencia C – 240 de 2009, este bloque de constitucionalidad en materia de derechos de los niños se integra por:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos -integrado a la legislación interna mediante la Ley 74 de 1968, la Convención de las Naciones Unidas de 1989, sobre los derechos del niño, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1992, el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya, el 29 de mayo de 1993 (Ley 265 de 1996), la Declaración de Ginebra sobre Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica aprobado mediante la Ley 16 de 1972, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Ley 74 de 1968- y el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "protocolo de San Salvador", aprobado por Colombia mediante Ley 319 de 1996.⁸

⁷ Entendido como esa unidad jurídica compuesta “por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-225 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; 18 de mayo de 1995.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-240 de 2009, 1 de abril de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

De lo anterior, es importante señalar que la Convención de los Derechos del Niño —ratificada por Colombia el 28 de enero de 1991— ha sido el mecanismo internacional en virtud del cual se han reconocido las diferentes necesidades que padecen los niños-niñas conforme a las distintas realidades políticas, económicas y sociales de los estados parte, sugiriendo así en su articulado disposiciones que permiten configurar un “nivel de vida adecuado, que implica nutrición, educación y protección”⁹ para los menores.

Sin embargo, a pesar de ser este el más importante en la materia, antes hubo otros mecanismos de carácter internacional que también contemplaron la protección de la niñez. Tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspirada en el texto de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1948; la Declaración sobre los Derechos del Niño (1959), antecedida por la Convención de Ginebra sobre los Derechos del Niño, promulgada por la Sociedad de Naciones, hoy Organización de Naciones Unidas; la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ya mencionados en líneas anteriores.

De estos mecanismos, la Declaración de los Derechos del Niño del año (1959) reconoció universalmente al niño como “un ser humano que debe ser capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad”¹⁰. Si bien, esta no tuvo carácter

⁹ UNICEF. ¿Qué es la Convención sobre los Derechos del Niño? 22 de abril de 2017. [En línea] Disponible en: <http://www.unicef.es/infancia/derechos-del-nino/convencion-derechos-nino>

¹⁰ DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. Principio II. 20 de noviembre de 1959.

vinculante para los estados firmantes, a través de diez principios basados en el desarrollo armónico de la personalidad, en la protección contra toda forma de discriminación y abandono, de la salud, de la educación, entre otros, fue el “primer gran consenso internacional sobre los principios fundamentales de los derechos del niño”¹¹.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a pesar de no haber estado dirigida propiamente a la promulgación de garantías para la infancia y/o primera infancia, en el artículo 25 de forma expresa dispuso: “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”¹²

Esta Convención, a diferencia de la Declaración de los Derechos del Niño del año (1959), sí tuvo un carácter vinculante en el ordenamiento jurídico interno, toda vez que “Colombia hace parte de la Organización de Estados Americanos y es Estado Parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos —aprobada por la Ley 16 de 1972 y ratificada el 31 de julio de 1973. Y, la Convención por ser tratado de derechos humanos, hace parte del bloque de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 93 Superior, inciso primero”¹³.

Entre tanto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) fueron pensados como

¹¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración de los derechos del niño, 1959. [En línea] Disponible en: <http://www.humanium.org/es/declaracion-1959/>

¹² ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana de los Derechos Humanos. 22 de noviembre de 1969. Artículo 25.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-524 de 2005, 20 de mayo de 2005, M.P Humberto Sierra Porto.

un refuerzo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. El primero, en su artículo 24¹⁴ y el segundo en el artículo 10¹⁵, reconocieron la igualdad en el otorgamiento de derechos a los niños independiente de las condiciones y/o características que les asistan. De esta forma, ambos propendieron por la garantía de una especial protección a los menores en cabeza del Estado y de su respectivo núcleo familiar.

Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el numeral segundo del artículo 10, otorgó especial amparo a la madre durante su periodo de gestación y posterior al mismo, permitiéndole el disfrute de una licencia de maternidad, con el objeto de que se surtiera su recuperación postparto y de que contara con un tiempo para cuidar del recién nacido, facilitándole al mismo tiempo un vínculo de unión entre la progenitora y su hijo durante sus primeros meses de vida.

En consonancia con lo anterior y de forma paralela a los ya mencionados, forman parte importante de esta enumeración como instrumentos internacionales, los siguientes:

¹⁴ “Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado. 2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre. 3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

¹⁵ “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que: 1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. 2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social. 3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.”

- *Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de Menores*. Suscrita en Montevideo, Uruguay, el 15 de julio de 1989 y aprobada mediante la Ley 880 de 2004, declarada exequible mediante la Sentencia C-912/04.
- *Convención Interamericana sobre el Tráfico Internacional de Menores*. Suscrita en México el 18 de marzo de 1994, aprobada por la Ley 470 del 5 de agosto de 1998. — Aún no está en ejecución—.
- *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente de mujeres y niños*. Incorporados en la legislación colombiana por medio de la Ley 800 de 2003.
- *Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía*. Incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 765 de 2002.
- *Convenio No. 138 de la OIT; Convenio No.182 de la OIT en 1.999; sobre las peores formas de trabajo infantil*. El primero, incorporado en la legislación colombiana mediante la Ley 515 de 1999 y el Convenio 182, incorporado mediante la Ley 704 de 2001¹⁶.
- *Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía*, adoptado en Nueva York el 25 de mayo de 2000. Ratificado por Colombia el 11 de noviembre de 2003 mediante la Ley 765 de 2002.

¹⁶ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. *Tratados y Convenios Internacionales en Materia de Familia y de Niñez*. (2009). p. 13.

- *Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a la prohibición de la participación de niños en los conflictos armados.* Ratificado por Colombia el 25 de mayo de 2005 mediante la Ley 833 de 2003.

De lo anterior, se puede evidenciar que la mayoría de los Tratados antes mencionados coinciden en la protección a la niñez, bajo criterios de igualdad y no discriminación. A pesar de no establecer una diferenciación o segmentación puntual por rango de edades para el establecimiento de las garantías de los menores, por un parte, contempla de forma precisa la importancia del vínculo maternofilial con el recién nacido y la necesidad de una protección especial, tanto a la madre gestante como al niño-niña; y, por otra, exhorta a los Estados a establecer los mecanismos adecuados y proporcionales para la protección de estos.

De esta manera, el tratamiento constitucional —entendido como aquello que ha sido dispuesto por el legislador primario y los instrumentos internacionales (bloque de constitucionalidad)—, conforma la estructura dorsal de todo un sistema de derechos y garantías de protección al menor, el cual ha sido nutrido con las distintas normas promulgadas por el legislativo, como se evidenciará a continuación.

1.1.2 Ley 1098 de 2006 —Código de Infancia y Adolescencia

Al fijarse como finalidad que el menor tuviera un crecimiento y desarrollo pleno y armonioso en el que prevaleciera la igualdad y la dignidad humana, a través de la Ley 1098 de 2006, en consonancia con la Constitución del 91 y la Convención de los Derechos del Niño, se brindó un

tratamiento claro sobre la preponderancia que tiene la atención a la primera infancia y a la niñez, desde un enfoque de derechos.

Como antecedente a esta ley se encuentra un bloque normativo extenso, en el cual se destaca: la Ley 100 de 1993, que priorizó dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud la atención de las madres gestantes y lactantes y a la población infantil menor de un año; la Ley 115 de 1994 —Ley General de Educación— que estableció la educación preescolar como el primer nivel de la educación formal, y otras disposiciones como los documentos CONPES¹⁷ que, a pesar de no tener fuerza normativa, fueron y han sido relevantes en el planteamiento y aplicación del Código de Infancia y Adolescencia.

Así, la Ley 1098 de 2006 nació como una figura determinante en la consideración y replanteamiento de las garantías específicas para este sector poblacional, en la medida que enmarcó y definió a la primera infancia como la franja que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad¹⁸ y convirtió al Estado en el primer responsable y garante de las condiciones, del ejercicio y la protección de sus derechos, mediante el diseño y la implementación de políticas públicas, orientadas hacia el fortalecimiento de esta población —artículo 17 Ley 1098 de 2006—.

A su vez, esta ley reconoció la prevalencia de la efectiva implementación de políticas públicas para la infancia y la adolescencia, y definió los objetivos y principios a partir de los cuales se

¹⁷ V. gr. CONPES 2787 de 1995, CONPES 091 de 2005.

¹⁸ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Código de la Infancia y la Adolescencia [CIA]. Ley 1098 de 2006. 8 de noviembre de 2006. Diario Oficial No. 46.446. Artículo 29.

debía descentralizar territorialmente su diseño, ejecución y evaluación, lo cual ha permitido considerarla en la actualidad como la norma que por excelencia impone al Estado la obligación de crear, implementar y desarrollar políticas públicas tendientes a lograr el fortalecimiento de esta población en el país.

A pesar de que el referente directo que crea el mandato acerca de la implementación de dichas políticas públicas ha sido la Ley 1098 de 2006, es importante tener en cuenta otras normas del ordenamiento jurídico¹⁹ que, pese a no encaminar o contemplar en su articulado la formulación de las precitadas, sí han servido como marco orientador a la hora de pensar en la solución de problemáticas concretas de la realidad social infantil.

1.2 SITUACIÓN PSICOSOCIAL DE LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA COMO CONTEXTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE

Para la estructuración de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia fueron tenidos en cuenta tanto la situación en la cual se encontraban los niños entre 0 y 5 años, así como los avances que hasta el momento se registraban en el país en materia de atención a este grupo poblacional.

Así, en el documento de Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión se hizo una presentación

¹⁹ V. gr. Ley 75 de 1968, Ley 181 de 1995, Ley 294 de 1996, Ley 742 de 2002, Ley 1146 de 2007, Ley 1176 de 2007, Ley 1295 de 2009, Ley 1438 de 2011, Ley 1453 de 2011, entre otras

del estado actual de los derechos de las niñas y los niños colombianos menores de 6 años, con datos demográficos y aspectos cruciales —los cuales a continuación se esbozarán—, para el desarrollo integral en esa etapa de vida, teniendo como contexto la Política Pública de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

1.2.1 Datos demográficos

Las estadísticas expuestas se basaron principalmente en proyecciones para el 2013 del Censo General de 2005; en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2010, elaborada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), y en la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2010, realizada por la Asociación Pro-bienestar de la Familia Colombiana (Profamilia).

En la tabla a continuación se describen los indicadores demográficos, cifras y porcentajes hallados.

Indicador	Cifra y/o porcentaje
Población de niñas y niños entre 0 y 5 años	5.150 .797
Población de niñas y niños entre 0 y 5 años de la población total del país	10,9%
Niños como porcentaje de población de niñas y niños entre 0 y 5 años	48,8%
Niñas como porcentaje de población de niñas y niños entre 0 y 5 años	51,2%
Porcentaje de población de niñas y niños entre 0 y 5 años que habita en zona urbana	75,9%
Porcentaje de población de niñas y niños entre 0 y 5 años que habita en zona rural	24,1%

Porcentaje de población de niñas y niños entre 0 y 5 años que pertenece a un grupo étnico	14,4%
Población afrodescendiente de niñas y niños entre 0 y 5 años	507.272
Población afrodescendiente como porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años	9,8%
Población indígena de niñas y niños entre 0 y 5 años	236.966
Población indígena como porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años	4,6%
Población ROM o gitana de niñas y niños entre 0 y 5 años	449
Población ROM o gitana como porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años	0,0082%
Población de niñas y niños entre 0 y 5 años con discapacidad	96.273
Población con discapacidad como porcentaje de niñas y niños entre 0 y 5 años	1,87%
Porcentaje de la población de niñas y niños entre 0 y 5 años que viven en condiciones de pobreza	60,03%
Porcentaje de la población de niñas y niños entre 0 y 5 años que viven en condiciones de pobreza extrema	23,36%
Tabla 1: Elaboración propia con información de las proyecciones para 2013 del Censo General 2005; la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2010, elaboradas por el Departamento Nacional de Estadística- DANE, y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010, realizada por la Asociación Pro-bienestar de la Familia Colombiana (Profamilia).	

1.2.2 Cuidado y crianza

Considerada la familia como el grupo social a través del cual los niños comienzan a hacer parte de la sociedad, se identificó mediante la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) 2010, elaborada por Asociación Probienestar de la Familia Colombiana (Profamilia), los aspectos más relevantes de la composición de los hogares en Colombia, así como otros indicadores que, si bien no son demostrativos de esta, ayudan a determinarla.

En la tabla a continuación se señalan los indicadores de la composición de los hogares, con cifras y porcentajes.

Nombre Indicador	Cifra y/o porcentaje
Familias nucleares completas como porcentaje de los hogares encuestados	35%
Familias incompletas por ausencia de padre o madre como porcentaje de los hogares encuestados	12%
Familias extensas completas como porcentaje de los hogares encuestados	14%
Familias extensas incompletas como porcentaje de los hogares encuestados	3%
Familias compuestas por parientes y no parientes como porcentaje de los hogares encuestados	4%
Tamaño promedio de los hogares	4,1 personas en 2005
	3,8 personas en 2010
	3,9 personas en zona rural
	3,9 personas en zona urbana
Tabla 2: Elaboración propia con información de las proyecciones para 2013 del Censo General 2005; la Gran Encuesta Integrada de Hogares de 2010, elaboradas por el Departamento Nacional de Estadística- DANE, y la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) de 2010, realizada por la Asociación Pro-bienestar de la Familia Colombiana (Profamilia).	

Frente a los indicadores anteriormente expuestos y conforme a otros datos de la ENDS, entre el periodo 2005 a 2010 se observó que las uniones conyugales comenzaban a una edad cada vez menor; es decir, 20 años en la zona rural y 22,3 años en la urbana. A su vez, fueron mayores los porcentajes de mujeres unidas antes de los 15 años: 8, 5% y 3,6%, y a los 18 años: 32,6% y 19,4%, lo cual evidenció el aumento en la proporción de uniones conyugales en la adolescencia.

En lo referente al inicio del uso de métodos anticonceptivos, el estudio señaló que este es más tardío en la zona rural que en la urbana. Así, dos de cada cinco mujeres (40,5%) en la zona rural comenzó a usarlos antes de tener su primer hijo, mientras que en la zona urbana se dio en una de cada dos mujeres (50,5%).

Así mismo, cada año nacieron en el país aproximadamente 700.000 niños y niñas. La mitad de los nacidos en los últimos cinco años fueron deseados y planeados, y uno de cada cuatro fue reportado como no deseado.

El embarazo en adolescentes, a su vez, quedó reflejado como una de las grandes preocupaciones del país y de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, ya que el 19% de las adolescentes eran madres. Así, en la zona rural este porcentaje correspondió al 26,7%, mientras que en la zona urbana fue del 17,3%, lo cual dejó en evidencia el problema latente de la falta de oportunidades e inequidad que repercuten en la pobreza y la movilidad social.

Ahora bien, según el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) por la exposición al conflicto armado, en 2011 había en Colombia 397.080 niños y niñas menores de seis años víctimas de desplazamiento forzado, lo cual representaba el 7,7% de la población del país en esta edad.

Frente a la violencia social, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (Forensis) señaló que en 2010 se presentaron 2.796 casos de violencia sexual denunciada contra niñas y niños menores de cuatro años. 50 niñas y niños entre los 0 y los 4 años fueron víctimas de homicidio y 3 niñas y niños, entre cero y cinco años murieron por causas violentas. En relación con muertes por causas externas, hubo un registro de 508 niños y niñas de cero a cuatro años en 2011, concentrados en 58% muertes accidentales, 18% por accidente de transporte, 9% homicidios y 15% por causas indeterminadas; sin embargo, entre los años 2005 y 2011 se mantuvo una disminución del 10%.

1.2.3 Salud

Frente a la salud, la ENDS 2010 evidenció que de cada cinco mujeres gestantes una no asistió a un servicio de salud. El 97% de las que asistieron recibió atención médica especializada durante la gestación —91,7% por parte del médico y 5,3% por la enfermera—, y frente a la atención médica prenatal, hubo un incremento de 3,5% frente a 2005, con perspectivas favorables para universalizarse en 2015.

Por su parte, las estadísticas vitales del DANE para 2009 señalaron que en el 83,8% de los casos los nacimientos se produjeron con cuatro o más controles prenatales, porcentaje que se incrementó desde 1998, cuando se ubicó en el 65%. Así, entre 1990 y 2010 este indicador creció un 20%, especialmente en mujeres de bajos ingresos; no obstante, este fue y ha sido un resultado que aún se muestra distante frente a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM), cuya meta

para Colombia en el 2015 fue del 90%.

En cuanto a los indicadores básicos de salud 2009-2010, los trastornos respiratorios específicos del periodo perinatal (23,3%), las malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas (20,3%), otras afecciones originadas en el periodo perinatal (11,1%), la sepsis bacteriana del recién nacido (8,7%) y las infecciones respiratorias agudas (7,2%), fueron las principales causas de la mortalidad en las niñas y niños menores de un año. Sin embargo, frente a la enfermedad diarreica aguda (EDA) se redujo entre 2005 y 2010 la tasa de mortalidad en más del 50%, al pasar en el 2005 de 12,16 muertes por cada 100.000 en menores de cinco años a 5,26 muertes en el 2010.

Frente al aseguramiento en salud, datos del Ministerio de Salud y Protección Social señalaron que, en 2010, 3.697.151 niñas y niños menores de seis años estaban afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, de los cuales 1.579.421 estaban en régimen contributivo, 15.884 en el de excepción y 2.101.846 en el régimen subsidiado.

La ENDS 2010, por su parte, estimó que el 76% de los niños menores de cinco años estaba inscrito en programas de salud y tenía un promedio de 2,6 consultas por año, a la vez que señaló que el 79,9% de los niños menores de dos años contaba con el esquema completo de vacunación, que incluía por lo menos las vacunas de polio, DPT, BCG y triple viral en las dosis requeridas para esta edad.

1.2.4 Nutrición

Conforme a los datos relacionados con el estado nutricional de las mujeres gestantes se evidenció que el 16,2% de las mujeres presentó bajo peso para su edad gestacional, siendo las más afectadas las jóvenes entre los 13 a 18 años —28,6%— y los 19 a 24 años —20,8%—. Por su parte, una de cada dos gestantes en el país presentó peso adecuado para su edad gestacional, y el 34,6% tuvo algún grado de exceso —24,8% sobrepeso y 9,8% obesidad—.

Frente a la práctica de la lactancia, el 96% de las mujeres inició el amamantamiento de su hijo o hija al nacer; el 56,6% de las mujeres informó haberlo amamantado en la primera hora de nacido; el 19,7% empezó a amamantar durante el primer día de nacido, mientras que el 30,8% lo hizo en los primeros tres días posparto.

Según los datos hallados, se pudo constatar, por una parte, que la práctica de la lactancia materna en general disminuyó en el país, toda vez que del 97,1% de mujeres que alguna vez amamantó a su hijo o hija en 2005, se pasó al 96,0% en 2010; pero por otra, su duración total se incrementó de manera importante entre 1995 y 2005, manteniéndose en el 2010²⁰.

Ahora bien, de acuerdo con la ENSIN el 13,2% de las niñas y niños menores de cinco años presentó desnutrición crónica —la talla no correspondía a su edad— y el 30,2% se encontró en

²⁰ Si bien en la actualidad la duración se ubica en 14,9 meses, la recomendación internacional es de 24 meses.

riesgo de padecerla. A su vez, el 3,4% tuvo desnutrición global —entendido como un bajo peso para la edad—, lo cual evidenció un riesgo de convertirse en crónico.

Así, pese a que estas prevalencias se redujeron a la mitad en los últimos 20 años, aún se encuentran por encima de las metas para los objetivos del desarrollo del milenio, fijadas en un 8% y 2,6%, respectivamente. Por esta razón, se requiere un trabajo comprometido para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las niñas y los niños desde el comienzo de su vida.

1.2.5 Educación inicial

De acuerdo con la ENDS, más de la tercera parte —es decir, el 38%— de las niñas y niños menores de 6 años asistió a un programa de educación inicial; 8% acudió, pero luego se retiró, y 54% nunca lo hizo. Entre estos últimos, alrededor de la mitad —el 53%— no pudo ir debido a las múltiples labores en casa.

Frente al cuidado de los menores se evidenció que las madres que salieron de casa para ir trabajar o realizar otra actividad, la cuarta parte de los hijos se fueron con ellas; el 39% se quedó al cuidado de los abuelos; el 11% con el cónyuge; el 5% con la niña mayor de la familia; el 10% con otro pariente, y el resto con vecinos, amigos o la empleada doméstica. Así, un 4% asistió a la escuela, al ICBF o a otra institución.

De esta manera, el gobierno nacional en 2011 brindó becas de educación inicial a 402.183 niños, dando prioridad a los grupos de población desplazada, vulnerable y de Sisbén I, II y III. Y, en junio de 2013 la operación que se encontraba bajo la conducción del Ministerio de Educación Nacional fue dejada en cabeza del ICBF.

1.2.6 Recreación

La ENDS 2010 mostró algunas cifras sobre el estado de la recreación en el país, en el cual identificó las principales actividades que desarrollaron los cuidadores con las niñas y los niños cuando estaban en casa: el juego —89%—, seguida por salir a pasear —78%—, cantar canciones o contar historias —cada una con 74%— y, por último, leerles cuentos —38%—. De estas cifras se evidenció una correlación entre las madres de zonas rurales y de niveles más bajos de educación, con un menor porcentaje en la lectura o realización de juegos.

Así mismo, la encuesta señaló que, entre los cuidadores que leyeron a las niñas y niños, 28% tenía los libros en el hogar, 3% los consiguió en la biblioteca, 2% en una ludoteca y otro 2% en el centro comunitario. A la vez que, frente al juego, el 82% de los niños o niñas utilizó juguetes comprados, el 31% jugó con objetos encontrados fuera de la vivienda, el 17% con cosas de la casa y un 5% con juguetes hechos por ellos; sin embargo, en el 6% de los casos la madre reportó que el niño o niña no jugaba.

1.2.7 Participación y ejercicio de la ciudadanía

El registro civil de nacimiento es el instrumento mediante el cual los niños nacen a la vida jurídica permitiéndoles acceder a los bienes y servicios prestados por el Estado. Así, de acuerdo con la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre 2005 y 2012, 5.195.727 niños de 0 a 5 años fueron inscritos en este registro, de los cuales 524.228 eran menores a un año.

En contraste a esto, la ENDS estimó que el 4% de los niños nacidos en este periodo no fueron registrados, siendo este porcentaje más alto en la zona rural con un 5%.

1.3 FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE

Tomando como referencia los principios consagrados en la Constitución, en el Código de la Infancia y la Adolescencia y en la legislación nacional e internacional sobre la infancia y, específicamente, en torno a su contexto psicosocial, la Política Pública De Cero a Siempre nació en el año 2010 como una estrategia del gobierno nacional de turno, bajo la necesidad de proporcionar una atención integral a la primera infancia que promoviera condiciones de equidad a la niñez, desde antes del nacimiento, y fomentara acciones que propendieran por erradicar la pobreza extrema en el territorio nacional.

Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 proyectó atender 1.200.000 personas pertenecientes a este rango poblacional, focalizándose en los sectores con mayores índices de pobreza, pero considerando a su vez, lograr una cobertura universal de la atención.

Así, esta política representa, conforme al artículo 02 de la Ley 1804 de 2016,: “el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que, en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.²¹

Para este cometido y según los respectivos procesos de diagnóstico y factibilidad, la política fue estructurada bajo los siguientes lineamientos.

1.3.1 Diseño

La formulación y estructuración de la estrategia surge a partir del reconocimiento, en el año 2010, de la situación de los niños y niñas entre los 0 y 5 años.

A través de esta se quisieron incluir los avances que la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI) había venido elaborando desde una perspectiva social, política, legal, económica

²¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1804 de 2016. 2 de agosto de 2016 D.O. No. 49.953. art 2

e institucional; los desarrollos en materia educativa adelantados por el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF; el Plan de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), puesto en marcha desde el año 2006; los avances en relación con el acceso a la salud, alimentación y educación, entre otros.

Para su elaboración el punto de partida fue la distinción de las características de cada niño, de acuerdo con la etapa de su desarrollo; el reconocimiento de ellos como sujetos de derecho; la concreción de una atención integral mediante un modelo de acción intersectorial, y la aceptación de la efectividad de las tasas de retorno que podrían generarse producto de invertir recursos económicos en la primera infancia.

Se tuvieron en cuenta, así, desarrollos internacionales en la materia como la Política Nacional de Primera Infancia de Canadá, el modelo de educación inicial empleado en Cuba, el Sistema de Protección a la Infancia de Chile, entre otros referentes del orden internacional.

De esta manera, bajo la consideración de que las condiciones para el desarrollo de una vida digna y la garantía de derechos se construyan desde la propia gestación, la elaboración y estructuración de la estrategia se fundamentó en cinco objetivos²², a saber:

²² CASTRO, Adriana Lucía & VIZCAÍNO, Rafael. Atención integral: Prosperidad para la Primera Infancia. [En línea] Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-CeroSiempre-Prosperidad-Primera-Infancia.pdf>

1. Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia.

2. Definir una política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.

3. Garantizar la pertinencia y calidad en la Atención Integral a la Primera Infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.

4. Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños.

5. Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

A su vez, la elaboración de esta estrategia planteó cinco desafíos importantes:

1. La formulación una política pública de primera infancia, sostenible y a largo plazo, la cual abarcara y estuviera dirigida a todo el sector poblacional y se articulara bajo la coordinación de los distintos sectores responsables de su diseño. Para este propósito, se necesitaba reconocer el papel de cada actor involucrado; su conocimiento, estructura y capacidad; el rol y los recursos con los que cuenta el gobierno; la sociedad civil y la familia, y la promoción de una gestión solidaria que optimizara los recursos y responsabilidades, en aras de lograr el pleno goce de los derechos de la infancia.
2. La prestación de una atención integral a los niños y niñas de la primera infancia, entendida esta como “la forma a través de la cual los actores responsables de garantizar el derecho al pleno desarrollo de las niñas y los niños en primera infancia, materializan

de manera articulada la protección integral. Para que ello sea así, las acciones deben ser intersectoriales y darse en los órdenes nacional y territorial”.²³

Así, desde su diseño, la política consideró como esencial que el trabajo que realizaran los distintos sectores responsables de la ejecución de la política, garantizara el acceso a la primera infancia, a servicios de calidad que fueran pertinentes, oportunos, flexibles, continuos, complementarios y con los cuales se permitiera identificar los rasgos que configuraran lo diferencial en este sector poblacional.

De esta forma y con la intención de proporcionar los mecanismos para la supervivencia, el crecimiento, desarrollo y aprendizaje de la primera infancia, la política pública estableció, a su vez, como parámetros de la atención integral a la primera infancia, los siguientes:

a. El cuidado y la crianza. A través del acompañamiento a las familias y bajo el objetivo de lograr el restablecimiento de los derechos de los niños en lo que a prevención y cuidado se trata, se buscó propiciar espacios que fortalecieran los vínculos familiares a través de la “creación de ambientes enriquecidos, seguros, protectores, incluyentes, participativos y democráticos”²⁴.

²³Constanza Liliana Alarcón Párraga et al, Estrategia Integral a la Primera Infancia, Fundamentos Técnicos de Gestión, 2013. [En línea] Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf> . p. 139

²⁴Ibid. p. 142

b. Salud, alimentación y nutrición. En aras de garantizar una vida digna para la primera infancia a través de acciones que promovieran el bienestar y trataran la enfermedad, este parámetro se configuró como un determinante social para el desarrollo infantil que permitiera garantizar a los niños y niñas un ambiente sano, una convivencia familiar, social y comunitaria libre de las diferentes formas de violencia, una alimentación balanceada, una protección ante los riesgos o desastres, una atención primaria en salud, y una protección nutricional y de salud de la mujer gestante, entre otros.

c. La educación inicial. El juego, la literatura, el arte y la exploración del medio fueron considerados elementos para el trabajo pedagógico en la primera infancia. Así, este parámetro rescató la importancia de la adecuación del ambiente y la selección de los materiales a emplear con los niños, considerando que en este rango de edad al ser estos observadores, los elementos eran determinantes para la conservación de la cultura e identidad de cada uno.

d. La recreación. Como necesidad fundamental de la infancia, a través de la recreación se: “buscó promover la construcción de la autonomía y la autodeterminación de las niñas y los niños a través del favorecimiento de experiencias significativas que privilegien y promuevan el disfrute, el

esparcimiento, la libre expresión creativa y el deseo de ser en relación con el mundo.”²⁵

e. El ejercicio de la ciudadanía y la participación. La estrategia partió por reconocer a las niñas y niños como ciudadanos sujetos de derechos, desde el momento de su nacimiento. Bajo esta consideración, planteó la necesidad de configurar entornos que dieran paso a espacios de socialización continuos que permitieran identificarse como seres singulares pertenecientes a una cultura, raza, etc. Atendiendo a esto, se sugirió como relevante y necesario en relación con la participación, el cuidado, la crianza y la atención de las niñas y niños, la comunicación como elemento de conocimiento en la cotidianidad, el acceso a espacios culturales, tanto públicos como privados, y el fortalecimiento de la identidad a través del reconocimiento de sus ancestros, paisajes, etc.

3. La inclusión de un enfoque diferencial en la atención a la primera infancia, que diera reconocimiento a la heterogeneidad y la diversidad de los niños, niñas y las familias.
4. La posibilidad de una gestión integral sobre los saberes, prácticas y desarrollos de los territorios, la cual planteó como reto el conocimiento de la diversidad y los contextos de éstos, pensando en la idoneidad y pertinencia de las atenciones dirigidas a los menores.

²⁵ Ibid. p. 171.

Para ello, estimó necesario la realización de trabajos de construcción conjunta en los territorios donde prima el intercambio de conocimientos y experiencias.

5. La promoción del Sistema Nacional de Bienestar Familiar pensando en la sostenibilidad de la política y en lograr los objetivos para los cuales fue pensada, estableciéndose como último desafío el fortalecimiento de las instituciones, puntualmente, del Sistema Nacional Bienestar Familiar, los consejos de política social y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.

1.3.2 Implementación

Una vez diseñada la política, esta estuvo enmarcada bajo 5 líneas de acción — las cuales se desarrollarán en el segundo capítulo de este trabajo— que aspiraban a que la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia se consolidara en el tiempo y adquiriera el carácter de sostenible; esto, mediante la Ruta Integral de Atenciones (RIA) que marcaría el itinerario de las acciones estratégicas a desarrollar para el reconocimiento de los derechos de cada niña y niño.

1.3.3 Evaluación y seguimiento

Debido a la necesidad de ejercer un control sobre la implementación de cada una de las atenciones incorporadas en la política, la misma planteó como ítems de seguimiento: el proceso de desarrollo de los niños y las niñas; el impacto de la política, es decir, de qué forma y en qué grado aportó o no un programa a los objetivos pretendidos, y la pertinencia y calidad de la oferta, mediante el análisis de las condiciones de las atenciones y de los servicios puestos a disposición de la primera infancia.

2. IMPLEMENTACIÓN Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE

2.1 PRIMERA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE

2.1.1 Comisión Intersectorial para la Primera Infancia: la institucionalidad en la implementación de la política pública

Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de la estrategia, a través del Decreto 4875 de 2011 se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), integrada por la Consejería Presidencial para la Primera Infancia (CPPI), los ministerios de Educación Nacional, Cultura, Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, y Prosperidad Social, con su entidad adscrita, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Esta Comisión, desde su creación, ha tenido como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

Según el Decreto 4875 de 2011, una de las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión, consiste en la coordinación en la elaboración de informes semestrales de seguimiento, los cuales deben ser presentados ante las Comisiones Sextas del Senado y de la Cámara de Representantes.

Así, conforme al artículo 8 de la mencionada ley:

El Secretario Técnico de la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia tendrá las siguientes funciones:

2. Coordinar la elaboración de informes semestrales de seguimiento de la estrategia para la Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre a ser presentadas a las Comisiones Sextas del Senado y Cámara de Representantes.

Estos informes deben ser previamente revisados, comentados y aprobados por la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia, creada también por el Decreto 4875 de 2011, en desarrollo del artículo 13 de la Ley 1295 de 2009, por la cual se define la Atención Integral a la Primera Infancia.

Esta Comisión de Seguimiento, entonces, es coordinada por el DNP y se encuentra conformada por delegados del Senado y la Cámara de Representantes —elegidos por las Comisiones Sextas de cada Corporación—, un (1) delegado de los gobernadores, un (1) delegado de los alcaldes, un (1) representante de las universidades públicas, un (1) representante de las Normales Superiores y dos (2) representantes de organizaciones de la sociedad civil.

2.1.2 Definición de las líneas de acción de la estrategia

2.1.2.1 Gestión territorial.

En línea con el desafío que planteó la política pública en torno al hecho de propiciar una gestión integral que reconociera los saberes, prácticas y desarrollos de los territorios, esta línea de acción planteó la necesidad de la participación y vinculación de las distintas autoridades del gobierno en los niveles territoriales. Esto, con el fin de lograr acciones progresivas y permanentes— con

autonomía, sostenibilidad financiera e institucional— y planes de desarrollo dirigidos a la primera infancia, que garantizaran una atención integral con estándares de calidad, conforme a las particularidades de cada población, y que permitiera la articulación con las atenciones pretendidas en el orden nacional.

Para ello, la estrategia planteó una serie de mecanismos puestos a disposición de los territorios en el curso de ejecución de la política. Entre ellos se encuentran:

- Cooperación técnica materializada en diálogos entre los actores y responsables de la política en el orden nacional y territorial, favoreciendo ideas conjuntas que aporten a la misma.
- Diálogos territoriales donde se identifiquen las necesidades y requerimientos de cada territorio, al igual que implementación de líneas de trabajo pertinentes para cada espacio.
- Acompañamiento a los procesos de desarrollo de cada territorio.
- Revisión de la documentación y sugerencias a las acciones implementadas por parte de las entidades territoriales, en cabeza de los equipos técnicos del orden nacional.
- Apoyo a los territorios por parte de personas expertas que favorezcan espacios de orientación entorno a la política pública en curso en los territorios.

2.1.2.2 Calidad y cobertura de las atenciones.

Esta línea de acción reconoció la necesidad de proyectar y materializar actividades pertinentes frente a la población destinataria de la política que no solo consistieran en una atención

meramente administrativa, sino en el reconocimiento de las realidades humanas, físicas, culturales y sociales de cada niño, niña y/o madre gestante que va a recibir una atención.

Dichas atenciones, entonces, debían ser cada vez más específicas, que aportaran al fortalecimiento de las características propias de cada destinatario, para así contribuir al crecimiento de la sociedad y a la mejora de lo que se pretende mediante la atención integral. Por esta razón, esta línea ha sugerido profundizar en la capacitación, cualificación y formación del talento humano, tanto en el orden nacional como en el territorial, con el fin de acompañar los procesos de los niños y niñas entre los 0 y 5 años.

En esta formación y capacitación, según la línea de acción, es importante incluir a planeadores y diseñadores de la política; equipos técnicos de las entidades e instituciones que tienen bajo su responsabilidad la implementación de esta; equipos de atención de los programas y servicios, y equipos de las entidades que apoyan la implementación de las políticas; es decir, ONG, actores sociales, entre otros.

Así, esta línea de acción resalta la importancia en la calidad de la oferta de los servicios y el objetivo de mejoramiento continuo frente a la atención y gestión intersectorial. Por esta razón, el objetivo es la universalización de la atención en el corto plazo y “la cobertura total del registro civil de nacimiento y de todas las atenciones relacionadas con la salud de cada niño y cada niña, como aseguramiento, esquema de vacunación, consultas prenatales y consultas de crecimiento

y desarrollo”²⁶, valoración y seguimiento nutricional, participación de la familia en espacios de formación, acceso a contenidos culturales y a espacios de educación inicial cualificados.

2.1.2.3 Evaluación y seguimiento.

Frente a la necesidad de ejercer un control sobre la implementación de cada una de las atenciones que se pretenden a través de la política, la misma ha planteado los siguientes ítems de seguimiento:

- Proceso de desarrollo de los niños y niñas que, según la política, se ha venido incluyendo en distintas encuestas del orden nacional, especialmente a través de ítems puntuales sobre la primera infancia. Asociado a esto, se han definido líneas de trabajo en materia de valoración del desarrollo infantil que permiten identificar aspectos relevantes frente a la atención de este sector poblacional.
- Seguimiento al impacto de la política para saber de qué forma y en qué grado aporta o no un programa al objetivo pretendido en la primera infancia y para orientar a los responsables de la política en saber cuáles son las acciones más idóneas.
- Evaluación de la pertinencia y calidad de la oferta para analizar y hacer seguimiento a las condiciones, calidad de la atención y de los servicios puestos a disposición de la primera infancia, con el fin de que en el mediano y largo plazo se revisen los procesos, resultados e impactos para contemplar alternativas de mejora.

²⁶ Ibid. p. 267.

2.1.2.4 Movilización social.

Mediante esta línea se ha pretendido vincular y dotar a los distintos sectores sociales, de acciones en pro de la primera infancia. Para ello, esta estrategia ha reconocido la necesidad de propiciar espacios de conocimiento, estudio y debate de los acuerdos relacionados con la estrategia, para lograr la comprensión de las regiones, la necesidad de trabajar y priorizar las atenciones de forma integral a los niños y niñas en esta etapa de su ciclo vital.

2.1.2.5 Generación de conocimiento.

En esta última línea se ha fijado como reto afianzar con mayor exactitud y pertinencia las atenciones puestas a disposición de la primera infancia, conforme a lo proporcionado por la academia, los centros de estudio y la experiencia misma de cada agente que participa en el diseño y la ejecución de la política pública. Así, a través de la investigación y la reflexión se ha buscado ajustar y mejorar los procesos para lograr la cobertura de las necesidades de los niños.

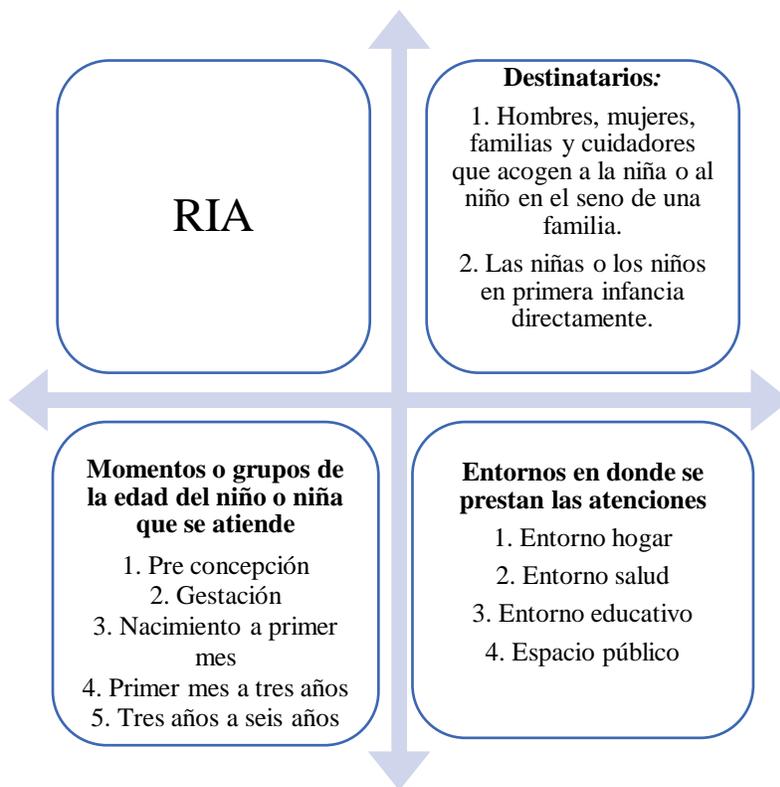
2.1.3 Ruta integral de atenciones como línea orientadora en el desarrollo y la ejecución de la política pública

La Ruta Integral de Atenciones (RIA) ha sido el “instrumento por excelencia para organizar la gestión en los territorios”²⁷. Marca el itinerario de las acciones estratégicas a desarrollar para el reconocimiento de los derechos de cada niña y niño, y tiene como fin ser referente de lo que significa e implica la atención integral a la primera infancia, para las autoridades territoriales y las personas encargadas de la implementación y ejecución de la estrategia. De esta manera, es “una herramienta que permite ordenar la gestión de la atención integral de manera consecuente

²⁷ Ibid. p. 27.

con la situación y características de las niñas y niños de cada territorio, así como de sus respectivos contextos y es aplicable en cualquier momento del ciclo de la política pública.”²⁸.

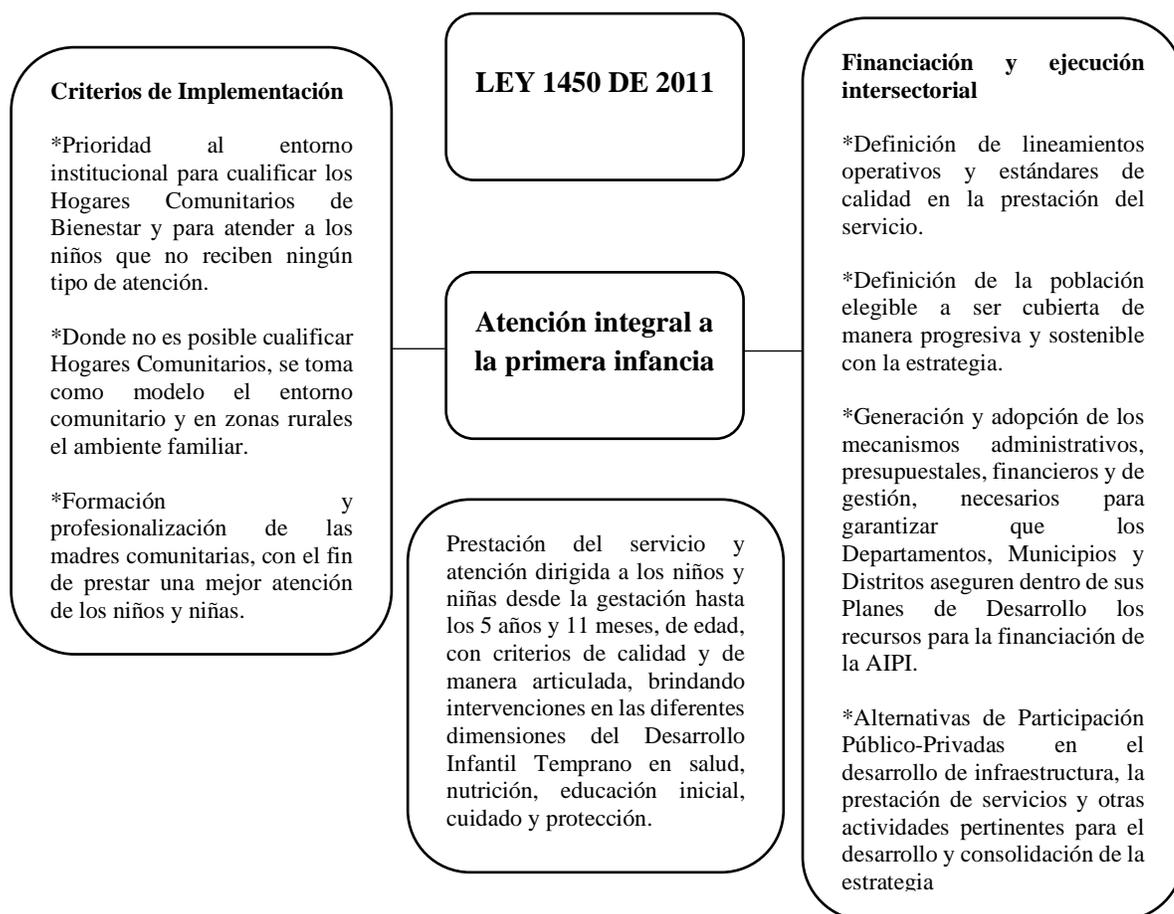
Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado y con la intención de estructurar la Atención Integral, la (RIA) ha establecido una serie de ordenadores que buscan facilitar y tener mayor alcance en la puesta en marcha de la estrategia:



2.2 SEGUNDA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: PND 2010-2014, PRIMERA INCLUSIÓN LEGAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL.

²⁸ Ibid. p. 202.

Teniendo en cuenta que la atención integral a la primera infancia ha sido el primer paso para la consecución de oportunidades desde la equidad, la Ley 1450 de 2011, en virtud de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, prosperidad para todos, “incorporó como fundamental la Atención a la primera infancia y creó la estrategia de Cero a Siempre como trabajo unificado e intersectorial articulando planes, programas y acciones dirigidas a fortalecer la atención de esta población”²⁹. Así, en el siguiente gráfico se muestra los principales criterios de implementación y aspectos de la financiación y ejecución intersectorial de la atención integral a la primera infancia, contemplados en la Ley 1450 de 2011.



²⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Manual de implementación programa de Atención Integral a la primera infancia – fase de transición. p. 2

En virtud de lo anterior, la citada norma ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar priorizar dentro de su presupuesto la financiación de la estrategia e impuso al Ministerio de Educación, de Protección Social y a Acción Social la obligación de atender los criterios que se fijaron para el desarrollo de la estrategia.

Por su parte, trasladó la responsabilidad del Programa de Alimentación Escolar (PAE) al Ministerio de Educación Nacional y a las entidades territoriales, exonerando de la orientación, ejecución y articulación de dicho programa al ICBF³⁰.

En esa misma línea de protección a la primera infancia, la norma ordenó al ICBF la implementación del “Sistema Único de Información de la Infancia - SUIN, con el fin de mantener el seguimiento del cumplimiento progresivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, para valorar las condiciones socioeconómicas, los riesgos y la vulnerabilidad de los hogares.”³¹, y adicionalmente, estableció en cabeza del Gobierno Nacional y de la Comisión Intersectorial, la responsabilidad de contar con los mecanismos de orden administrativo, presupuestal, financiero y de gestión, para garantizar que las entidades territoriales contaran dentro de sus planes de desarrollo con los recursos que permitieran la implementación de la estrategia. Para lograrlo, dispuso la suscripción de convenios de cofinanciación con entidades nacionales que tuvieran la solvencia para respaldar a las entidades territoriales con menor capacidad de financiamiento y brechas de cobertura.

³⁰ Como consecuencia de esto, el (MEN) ha tenido hasta la fecha la responsabilidad de definir los lineamientos técnico-administrativos que, en relación con este tema, deben aplicar las ya mencionadas entidades territoriales y los operadores del programa.

³¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1450 de 2011. 16 de junio de 2011. Diario Oficial No. 48.102. Art. 137.

Conforme a lo anterior, la Ley del Plan de Desarrollo 2010-2014, dando prevalencia a los principios de coordinación y concurrencia, dio fuerza y quiso apropiarse a las entidades territoriales de la responsabilidad que les asistía para el cumplimiento de los distintos objetivos del plan. Así, el documento base del PND, parte íntegra de la ley, señaló que, aunque la estrategia fuera de referente nacional, se adelantarían procesos de articulación y trabajo conjunto con entidades territoriales, permitiendo la definición de lineamientos y la implementación de modelos diferenciales y de calidad, en especial en el ámbito nutricional y pedagógico.

En ese orden de ideas, aplicando criterios de articulación y coordinación interinstitucional se pretendió que la Estrategia De Cero a Siempre se focalizara en la población pobre y vulnerable de los distintos departamentos de la nación y atendiera la situación real de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección.

2.2.1 Evaluaciones y seguimiento del primer cuatrienio de la implementación de la política pública: informe de seguimiento y evaluación a la estrategia de atención integral a la primera infancia, marzo de 2013

El Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, cuya aprobación fue otorgada por la CIPI en sesión del 26 de noviembre de 2012 y presentada ante las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, resumió los planteamientos centrales de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia definida por el Gobierno Nacional, a la vez que señaló el cumplimiento de las metas definidas en el Plan de

Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos”, y los principales avances, logros y dificultades encontradas en la implementación de la misma durante sus dos primeros semestres de gestión.

2.2.1.1 Metas de atención a la población en primera infancia y familia.

- **Modalidades de educación inicial**

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos” estableció como meta para la Estrategia De Cero a Siempre, lograr que 1.200.000 niños y niñas en la primera infancia tuvieran atención integral. En cumplimiento de esta, la estrategia alcanzó una cobertura para el 2011 de 589.826 niños y niñas, los cuales fueron atendidos en las modalidades clasificadas por el Plan Nacional de Desarrollo como integrales del ICBF y del PAIPI —contrastado con una meta anual propuesta de 589.000 cupos—, y al cierre del año 2012 se logró una atención de 739.831 niños, superando la meta fijada de 736.831 cupos.

- **Servicios integrales en salud**

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos” establecieron como propósito integrar la Estrategia De Cero a Siempre desde el Ministerio de Salud y Protección Social, con el fin de garantizar el acceso a servicios integrales y articular de manera efectiva, la oferta de estos.

Para este propósito, determinó que el Ministerio de Salud debía diseñar un mecanismo de búsqueda activa que permitiera la captación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y acciones encaminadas a la promoción a la salud, prevención y atención integral de

las enfermedades prevalentes de la infancia como: control de crecimiento y desarrollo; control prenatal de calidad; atención institucional de partos; vacunación; lactancia materna; salud bucal y visual; detección temprana de discapacidades y alteraciones del desarrollo; entre otras acciones como lo contempla tanto el Plan Obligatorio de Salud como el Plan Nacional de Salud Pública.

Así, al momento de la presentación de este informe, el Ministerio de Salud y Protección Social se encontraba diseñando un Esquema de Atención para los primeros mil días de vida.

Cabe señalar que, frente a los servicios de salud, se reportó al 31 de diciembre de 2012 un total 3.736.611 niños, entre 0 a 5 años, afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, de los cuales 1.590.079 pertenecían al régimen contributivo, 15.539 al de excepción y 2.130.993 al régimen subsidiado. Así mismo, el número de niños que asistieron a controles de crecimiento y desarrollo fue de 3.274.197 durante el año 2011, de los cuales 1.751.903 lo hicieron por el régimen contributivo, 1.401 por el de excepción y 1.432.367 por el régimen subsidiado.

- **Atención dirigida a la familia**

Este Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos” también reconoció a la familia como grupo prioritario; por esta razón, se trazaron acciones de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de afecto, cuidado y protección; se estableció el mandato de incorporar a la familia como la principal responsable del cuidado y atención de los niños y niñas —desde la gestación hasta los 5 años—, y se realizó el diseño e implementación de procesos diferenciales y contextualizados de capacitación y formación dirigidos a las familias.

Según el CIPI, frente a estas disposiciones la RIA contempló como una de sus atenciones fundamentales, la formación y el acompañamiento a las familias para el fortalecimiento de las habilidades para la crianza, mediante el programa “Familias con Bienestar”, dirigido a familias con niños en primera infancia, que se encontraban en situación de vulnerabilidad y pobreza y que habitaban en áreas urbanas y rurales. Este programa estuvo encaminado a prevenir la violencia en el contexto familiar, promoviendo la convivencia pacífica y atendiendo de forma especializada a los integrantes de las familias que lo requirieran.

2.2.1.2 Acciones de apoyo a la atención integral.

- **Ambientes que favorecen el desarrollo (infraestructura)**

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos” planteó la necesidad de adelantar un inventario de la infraestructura existente para determinar las necesidades de construcción, adecuación y mantenimiento, bajo estándares de calidad, así como la creación y adecuación de ambientes educativos pertinentes; para lo cual instó a que se definieran los lineamientos de infraestructura, dotación y condiciones de seguridad para las diferentes modalidades de atención, que permitieran una atención diferencial, según las características y particularidades de los niños.

Tomando como referencia la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional con corte al mes de diciembre de 2012, se evidenció la terminación de 27 proyectos de infraestructura iniciados desde 2010, lo que representó un cumplimiento acumulado del 81,82% para el periodo evaluado. Mientras tanto, frente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tomando como base la información reportada en SISMEG – SINERGIA con corte al mes de

diciembre de 2012, se reportó la terminación de 21 proyectos de infraestructura durante ese año y 6 durante el 2011, para un total de 27 nuevas infraestructuras, equivalentes a un acumulado de cumplimiento del 27%.

- **Acceso a bienes y servicios culturales**

Con el fin de contribuir al desarrollo integral de la primera infancia, promoviendo el ejercicio de los derechos culturales, el Ministerio de Cultura para el cumplimiento de lo establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos”, realizó actividades para el acceso a bienes y servicios culturales como: formulación de la política de la atención integral para la primera infancia, a través de la incidencia en los planes de desarrollo local para la inclusión efectiva de los temas de infancia y cultura; adquisición de una colección de libros para la primera infancia; desarrollo de una línea de estímulos para el fomento de la lectura en primera infancia; publicación de la colección “leer es mi cuento”; la creación de la beca para la creación de material pedagógico que incentiva la apropiación del arte contemporáneo en la primera infancia y, la realización de una audioteca portátil.

- **Procesos de cualificación y formación de talento humano**

Dentro del Plan Nacional 2011-2014 “Prosperidad para Todos” también se contempló el adelanto de procesos de formación y cualificación para las madres comunitarias sobre el programa: hogares comunitarios de bienestar, por lo cual el ICBF se planteó como objetivo formar madres comunitarias en el marco de la atención integral a la primera infancia.

Así, entre el 2011 y 2012 se alcanzó un total de 23.916 madres formadas a través del SENA, que representaron un 47,83% de avance, en relación con la meta del cuatrienio, establecida en 50.000 personas formadas.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional durante el año 2011, con una meta de 1.000 agentes educativos formados, logró su cumplimiento al capacitar a 1.194 maestras, maestros y agentes educativos en desarrollo infantil y educación inicial, en 86 municipios pertenecientes a 11 departamentos del país.

2.3 TERCERA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN: CONTINUIDAD A LA APUESTA POR LA PRIMERA INFANCIA E IMPLEMENTACION COMO POLÍTICA DE ESTADO

2.3.1 PND 2014-2018

Teniendo como punto de referencia los avances logrados por la Estrategia De Cero a Siempre, siendo la educación inicial el fundamento de un desarrollo integral, y teniendo en cuenta la coyuntura política y social en el marco del acuerdo de paz, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015) centró en cuatro los lineamientos para el mejoramiento de las condiciones de la primera infancia en el referido cuatrienio.

2.3.1.1 Estructuración básica de la política integral de atención a la primera infancia.

La Política Integral de Atención a la Primera Infancia estableció como lineamiento la Estrategia De Cero a Siempre y el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), haciendo énfasis en la población con amenazas o vulneración de derechos, incluyendo los siguientes componentes para su diseño e implementación:

- Desarrollo de un plan operativo de articulación de las diferentes políticas, planes y programas de ámbito nacional;
- Aplicación de una estrategia de fortalecimiento y acompañamiento técnico para la articulación de los temas de infancia y adolescencia en municipios, distritos y departamentos;
- Estructuración del Sistema Único de Información de la Niñez el cual permite el seguimiento y evaluación de la política;
- Definición de una estrategia de mejoramiento locativo de los inmuebles donde funcionan los servicios de atención a la primera infancia, con el fin de ejecutar obras menores, reparaciones o adecuaciones tendientes a optimizar la salubridad y garantizar la accesibilidad para personas en condición de discapacidad y otras, que permitan el saneamiento y mejoramiento de dichos espacios, con el objeto de alcanzar progresivamente ambientes seguros y protectores;
- Coordinación de las entidades de orden nacional relacionadas con la materia para proveer asistencia técnica conjunta a los entes territoriales del país, permitiendo así que los alcaldes y gobernadores incluyan indicadores, políticas, programas y proyectos de

derechos sexuales y reproductivos vinculados con la política de prevención del embarazo en la adolescencia en sus respectivos planes de desarrollo.

2.3.1.2 Direccionamiento de la política educativa para la primera infancia.

Al reconocer que la educación inicial es un derecho y “un proceso educativo y pedagógico intencional, permanente y estructurado, a través del cual los niños y las niñas desarrollan su potencial, capacidades y habilidades por medio del juego, el arte, la literatura y la exploración del medio, contando con la familia como actor central de dicho proceso” —Parágrafo 1, artículo 56—, el Plan Nacional de Desarrollo impuso la obligación al Gobierno Nacional de reglamentar la articulación del servicio educativo con la Política Integral de Atención a la Primera Infancia, considerando como mínimo el desarrollo de los siguientes aspectos:

- Sistema de Gestión de la Calidad;
- Definición del proceso de tránsito de la educación inicial, al grado de preescolar en el Sistema Educativo Nacional;
- Definición de los referentes técnicos y pedagógicos de la educación inicial;
- Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia;
- Procesos para la excelencia del talento humano.

2.3.1.3 Enfoque diferencial y prevención del reclutamiento y violencia sexual en contra de los menores de grupos armados al margen de la ley.

Desde una perspectiva de los Derechos Humanos, el Plan Nacional de Desarrollo también buscó prevenir el reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y delincuencia organizada. Para esto, instó al Gobierno

Nacional a coordinar y supervisar la implementación de la Política Integral de Derechos Humanos de acuerdo con la "Estrategia Nacional para la Garantía de los Derechos Humanos 2014-2034", y a las entidades territoriales a incluir en sus planes de desarrollo las estrategias, metas y objetivos que permitieran la realización del Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).

Impulsó, a su vez, el diseño, coordinación, articulación y seguimiento de la política para la prevención del reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos de delincuencia organizada, incorporando, un enfoque diferencial étnico para los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom.

2.3.1.4 Asignación de recursos para el desarrollo de la primera infancia

Aunque de una forma tangencial, la ley del plan estableció varios mecanismos que permitieran la obtención de recursos financieros de forma directa o indirecta destinados a la atención a la primera infancia, entre los cuales se destacan:

- Tarifas de servicios públicos preferenciales para instituciones que presten servicios de primera infancia y hogares sustitutos;
- Titulación de la posesión material y saneamiento de títulos con falsa tradición sobre inmuebles para la educación y la primera infancia;
- Adjudicación de predios baldíos para la educación y la primera infancia.
- Asignación de 0,4 puntos del recaudo del Impuesto Sobre la Renta Para la Equidad CREE para financiar programas de atención a la primera infancia.

2.3.2 Ley 1804 de 2016: la primera como Política de Estado

La Ley 1804 de 2016 estableció la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. Fue promulgada como ley el 2 de agosto de 2016 y tuvo como propósito sentar en el territorio nacional, las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo íntegro de los menores; y para reconocer dentro del marco institucional, la protección y las garantías de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años³².

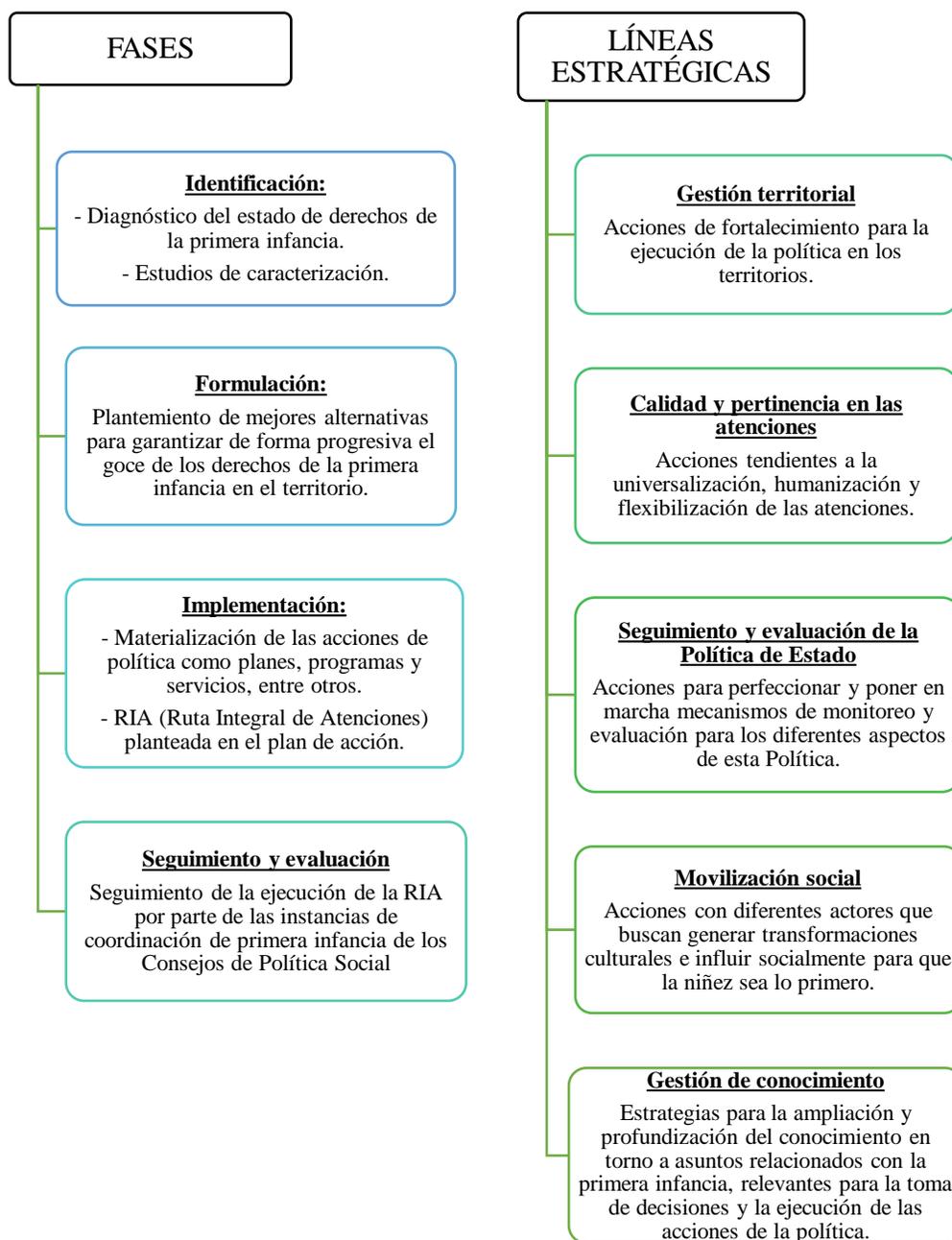
Basándose en los principios consagrados en la Constitución, en el Código de la Infancia y la Adolescencia, y en la legislación nacional e internacional asociados a este tema, esta ley consideró el interés superior del niño y el reconocimiento de sus derechos sin excepción, y desarrolló su articulado e implementó como ley la gestión intersectorial³³ para la atención integral de la primera infancia, las fases y líneas de acción de la política de estado, y las responsabilidades económicas y administrativas.

Así, en aras de lograr el objetivo precitado, se estableció mediante mandato legal que la gestión intersectorial para la primera infancia se enfocaría en la ejecución de las prioridades establecidas

³² CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1804 de 2016. 2 de agosto de 2016. D.O. No. 49.953. Art 01.

³³ Es la acción organizada, concurrente y coordinada a través de la cual los sectores estatales de los órdenes nacional y local (educación, salud, cultura, recreación, bienestar, deportes, planeación, entre otros), así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y los niños y niñas en primera infancia, a partir de lo que ellos y ellas requieren. (artículo 07, Ley 1804 de 2016)

por cada entidad territorial en su RIA. Pensando en ello, mediante el artículo 08 y 09, se determinó que la política de estado se desarrollaría en unas fases y líneas estratégicas, a saber:



Ahora bien, la Ley 1804 delegó la coordinación de la Gestión Intersectorial a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, a quien la asignó la tarea de

establecer los lineamientos técnicos para incorporarlos en la implementación nacional y territorial de la política, y las funciones de las distintas instancias estatales y de gobierno para que se llevara a cabo la debida implementación, financiación y ejecución de la política objeto de análisis en el presente trabajo.

Por su parte, en lo que asiste al orden territorial, en esta ley se definió que su implementación se llevaría a cabo de acuerdo con las competencias que, tanto los gobernadores como los alcaldes, hubieran establecido frente a las garantías de la niñez. Competencias cuyo propósito debían estar en línea y coincidir con lo dispuesto en la política. Por esta razón, estaba el deber de los mandatarios del orden territorial de incluir, por una parte, la RIA de manera obligatoria en sus planes de desarrollo, y por otra, los recursos destinados para la atención integral de la primera infancia en su proceso anual de planeación y programación presupuestal.

2.3.3 Evaluación y seguimiento de la implementación de la política pública

Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de la estrategia, en una primera instancia, se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) a través del Decreto 4875 de 2011. Esta fue integrada por la Consejería Presidencial para la Primera Infancia (CPPI); los ministerios de Educación Nacional, de Cultura, de Salud y Protección Social; el Departamento Nacional de Planeación y Prosperidad Social, con su entidad adscrita, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Desde su creación, esta Comisión ha tenido como objetivo coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

El Decreto 4875 de 2011 definió como una de las funciones de la Secretaría Técnica de la Comisión, la coordinación para la elaboración de informes semestrales de seguimiento, los cuales deben ser presentados ante las Comisiones Sextas del Senado y Cámara de Representantes.

Artículo 8. Funciones del Secretario Técnico. El Secretario Técnico de la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia tendrá las siguientes funciones:

(...)

2. Coordinar la elaboración de informes semestrales de seguimiento de la estrategia para la Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre" a ser presentadas a las Comisiones Sextas del Senado y Cámara de Representantes.

Estos informes, entonces, deben ser previamente revisados, comentados y aprobados por la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia, creada también por el Decreto 4875 de 2011, en desarrollo del artículo 13 de la Ley 1295 de 2009, por la cual se define la Atención Integral a la Primera Infancia.

Ahora bien, como se ha señalado con anterioridad, la estrategia se ha propuesto implementar mecanismos de monitoreo de diferentes aspectos de la atención integral, a partir de registros sistemáticos de información para asegurar que sus atenciones se desarrollen con calidad y pertinencia.

Así, a la fecha, se han presentado cuatro informes que corresponden a las gestiones realizadas para los años 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, cuyo contenido se describe a continuación.

2.3.3.1 Informe de seguimiento y evaluación a la estrategia de atención integral a la primera infancia, marzo de 2013³⁴.

El Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia fue aprobado por la CIPI en sesión del 26 de noviembre de 2012. En este se resumieron los planteamientos centrales de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia definida por el Gobierno Nacional, además de señalarse el cumplimiento de las metas definidas en el Plan de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos” y los principales avances, logros y dificultades encontradas en la implementación de la misma durante los dos primeros semestres de gestión, centrándose en los siguientes temas:

- Modalidades de educación inicial;
- Servicios integrales en salud;
- Atención dirigida a la familia;
- Atención a población en condición de vulneración;
- Ambientes favorecedores al desarrollo (infraestructura);
- Acceso a bienes y servicios culturales;
- Procesos de cualificación y formación de talento humano;
- Gestión para el diseño e implementación de la Estrategia.

³⁴ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de seguimiento y evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia. (2013).

2.3.3.2 Informe de balance y prospectiva, diciembre de 2014³⁵.

Este informe presentó un balance correspondiente al periodo comprendido entre septiembre de 2010 y septiembre de 2014, sintetizando los procesos estructurales y arrojando los resultados y logros de orden político, técnico y de gestión.

Si bien el informe estuvo enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “Prosperidad para Todos”, por primera vez, este se desarrolló teniendo en cuenta el proceso de diseño y ejecución de la estrategia, centrándose en los siguientes cinco campos estratégicos denominados líneas de acción:

- Línea de acción de gestión territorial;
- Línea de acción de calidad y cobertura de las atenciones;
- Línea de acción de evaluación y seguimiento;
- Línea de acción de movilización social;
- Línea de acción de gestión del conocimiento;

Al modificarse, entonces, la perspectiva de evaluación en este informe no fue posible contrastar los temas y cifras evaluadas con el informe de año inmediatamente anterior.

³⁵ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de seguimiento y evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia. (2014)

2.3.3.3 Informe de balance octubre de 2014 – junio de 2015, presentado en octubre de 2015³⁶.

Este informe plasmó el balance del periodo comprendido entre octubre de 2014 y junio de 2015, sobre la ejecución de la Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un Nuevo País. Así mismo, incluyó aspectos y resultados planteados para la primera infancia en la Ley 1753 de 2015, mediante la cual se expidió el mismo.

En esta oportunidad, el informe siguió el esquema planteado el año anterior sobre la gestión de resultados por líneas de acción, pero estas fueron abordadas de una forma diferente, toda vez que lo hizo a partir de la entidad responsable y no de los resultados. De esta manera, no pudo hacerse un análisis comparativo con los informes presentados en años anteriores.

2.3.3.4 Informe anual de implementación de la política del 2016, presentado el mayo de 2017

Este informe mostró la ejecución de la Política De Cero a Siempre teniendo como referente sus líneas de acción, los ejes del Plan de Acción de la CIPI para el periodo 2016 – 2018 y las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, Todos por un nuevo país.

En el año 2016 las entidades de la CIPI realizaron un ejercicio de planeación estratégica para establecer las prioridades del periodo y canalizar de manera eficiente los recursos técnicos y financieros de la política.; por esta razón, el informe también incluyó la revisión de los logros

³⁶ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de Balance, junio 2014- octubre 2015. (2015)

de la gestión, calidad, cobertura, así como los resultados de la política registrados en los diferentes sistemas de información con los que contaba. Las líneas y ejes se convirtieron, así, en el pilar para el desarrollo del informe a diferencia de los presentados con anterioridad.

2.3.3.5 Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre vigencia 2017, presentado en febrero de 2018.

En el marco de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, la CIPI formuló el Plan de Acción de la Política para el período 2016-2018. En este, para cada línea de acción de la política se establecieron ejes de trabajo, responsables, tiempos de ejecución y recursos de los programas gubernamentales orientados al desarrollo integral de la primera infancia.

Esta nueva óptica permitió estructurar de una forma más ordenada y clara, los informes al incluir en algunos componentes de las respectivas líneas de acción, información comparada para los años de vigencia de la política, permitiendo por primera vez, dimensionar el progreso de estos.

2.3.3.6 Informe de rendición pública de cuentas de la primera infancia 2012-2017.³⁷

Este informe fue presentado por entidades que hacían parte de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) dando cuenta de las acciones realizadas por estas entre los años 2012 y 2017.

³⁷ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA CIPI. Informe de Rendición Pública de Cuentas en la Primera Infancia 2012-2017. (2018).

El informe fue planteado en cuatro capítulos. El primero de ellos se trató de un análisis a partir de siete criterios, de la situación de los derechos que les debían ser garantizados a la población en la primera infancia, teniendo en cuenta los indicadores nacionales de garantía de derechos registrados en el Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) y los avances en la gestión institucional de los sectores. Estos criterios fueron:

- Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral;
- Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud;
- Goza y mantiene un estado nutricional adecuado;
- Crece en entornos que favorecen su desarrollo;
- Construye su identidad en un marco de diversidad;
- Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta;
- Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.

El segundo capítulo, por su parte, pretendió mostrar los avances por líneas de acción de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, dando cuenta de los siguientes aspectos:

- Arquitectura institucional y gestión de políticas públicas de la primera infancia y adolescencia: estructura del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), gasto público en niñez y gestión territorial de las políticas;
- Atención integral: diseño e implementación de rutas y lineamientos;
- Participación y movilización social: desarrollo del componente de participación, movilización y comunicación social. Seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento: Sistema Único de Información de la Niñez (SUIN) y Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN).

Por último, en los capítulos finales se plasmaron algunas experiencias significativas y conclusiones que mostraron los avances y retos en la garantía de los derechos de los niños de la primera infancia.

2.3.3.7 Evaluación institucional y 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.

Con el fin de realizar una evaluación institucional y de resultados de la política de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre para determinar sus efectos sobre la población beneficiada, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) a través de la Unión Temporal Econometría (SEI), presentó el documento correspondiente al informe de resultados y documentación de las bases de datos.

Este informe tuvo como principal objetivo adelantar una evaluación que permitiera analizar la capacidad de las instituciones involucradas en su desarrollo y su grado de articulación y de

coordinación, teniendo en cuenta la adecuación de la arquitectura institucional, nacional y territorial que se ha desarrollado para la gestión de la política.

Este informe pretendió analizar también los cambios que generaba una intervención en la población beneficiada por la política, en aspectos como: registro civil; afiliación vigente en salud; esquema de vacunación completo; consultas de crecimiento y desarrollo; valoración y seguimiento nutricional; familias y cuidadores con procesos de formación; acceso a educación inicial, y acceso a libros y colecciones.

Así, bajo el análisis de los dos componentes de la evaluación mencionados, fueron formuladas las recomendaciones que se derivaron de los hallazgos encontrados en lo institucional y en el análisis de resultados.

3. ANÁLISIS DE EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE

3.1 SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

Como se estudió en capítulos anteriores, al momento de su planteamiento la política estableció cinco objetivos:

1. Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y niños en la primera infancia.
2. Definir una política pública de largo plazo que orientara al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.
3. Garantizar la pertinencia y calidad en la atención integral a la primera infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.
4. Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y niñas más pequeños.
5. Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Estos objetivos trazados contrastados con las evaluaciones disponibles se han convertido en parte fundamental para realizar un análisis de la eficiencia de la política pública. De esta manera,

para lograr este, a continuación, se tomará el informe de rendición pública de cuentas en primera infancia 2012-2017 y la Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre, por ser estos los únicos cuya metodología de elaboración permiten dar cuenta, de forma indirecta, del mencionado cumplimiento.

3.1.1 Desarrollo institucional y técnico

Para realizar un análisis integral a nivel institucional, es pertinente revisar retrospectivamente los objetivos y lineamientos existentes antes de la Política de Primera Infancia, con el fin de evaluar las transformaciones que han ocurrido, y establecer si estos cambios han sido eficaces y eficientes para la protección de los derechos de la población objeto de estudio.

Con anterioridad a la creación de la Estrategia De Cero a Siempre, existían propuestas acerca del manejo de la población de la primera infancia. Sin embargo, estos lineamientos residían, de manera independiente, en cabeza de cada uno de los ministerios u organismos según el tema a cargo. Así, los objetivos eran diversos y quedaban supeditados a los criterios que cada una de estas instituciones estableciera, lo que representaba un problema, toda vez que al no existir criterios unificados, los resultados frente a la población no demostraban la calidad del servicio prestado.

Por esta razón, una falta de interés estaba latente en los planes de inversión. Estos los determinaba cada Plan Nacional de Desarrollo, sin efectuar un verdadero estudio sobre las necesidades de la población lo que, nuevamente, exhibía un servicio de baja calidad que no

atendía los intereses sociales. Por esto, con la creación de la Política de Primera Infancia, Colombia buscó llenar los vacíos que existían en la materia, mediante las siguientes alternativas:

1. La definición de una Política Pública especializada en el desarrollo infantil en el largo plazo;
2. La unificación de criterios técnicos y financieros;
3. La creación de una plataforma que permitiera la cooperación y colaboración intersectorial.³⁸

Junto con estas alternativas hubo un endurecimiento institucional con la finalidad de prestar servicios de mayor calidad a las poblaciones vulnerables. Así, la protección social y la garantía del desarrollo infantil fueron los pilares fundantes que las instituciones debían seguir para lograr el cumplimiento de los objetivos.

Por esta razón, la Política de Primera Infancia estableció que: “el logro es el diseño colectivo y articulado de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, desde su concepción hasta el desarrollo de esta, con una base unificada y construida cooperativamente, aunque tenga implicaciones en los planes sectoriales.”³⁹

³⁸ ALARCÓN PÁRRAGA, Constanza Liliana et al. Estrategia Integral a la Primera Infancia, Fundamentos Técnicos de Gestión (2013). [En línea] Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf> . p. 68

³⁹ UNIÓN TEMPORAL ECONOMÉTRICA- SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACIÓN-SEI. 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. (2018). p. 138-139.

Ahora bien, aunque la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) fue reglamentada por medio de la Ley 1804 del 2016, existían aún perfiles, roles y funciones que no estaban formalizados y su existencia no estaba supeditada al imperio de la ley, sino por el contrario “a la coyuntura y a la agenda política”⁴⁰. Por esta razón, otro reto de formalización recaía sobre la coordinación de la CIPI, ya que el grupo existente encargado de la gestión de coordinación había proveído resultados adecuados a los objetivos de la política, aun sin estar especificado en un sector. Bajo esta premisa, se adelantó “(...) la estructuración del Manual Operativo para la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”⁴¹, el cual debía ser formalizado y puesto en práctica.

De esta manera, a pesar de los cambios que había tenido la política en materia de aplicación e implementación y los logros obtenidos frente a las circunstancias de discusión conceptual y operación, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) solo atendía sus asuntos operativos y estrategias de las mismas instituciones, y por esto, una manera de mitigar esta práctica era la realización periódica de comités, donde varios funcionarios de las instituciones partícipes de la Comisión acordaran estrategias comunes y se les facilitara el seguimiento de su gestión.

Sin embargo, debido a esa falta de concordancia entre la estrategia y el seguimiento de la gestión se presentaron enfrentamientos entre las instituciones:

⁴⁰ Ibid. p. 340.

⁴¹ Ibid. p. 344.

Una tensión similar se evidencia entre la Secretaría Técnica de la CIPI y el SNBF. Si bien ambas instancias están sustentadas en una normatividad que define su objetivo y su rol, éste puede traslaparse para el curso de vida de primera infancia y generar choques institucionales, operativos e incluso políticos por la capacidad de incidencia que cada uno puede tener. En este sentido, al igual que para el caso de nutrición, se debe definir de manera precisa el alcance que cada una de estas instancias tiene frente a la Política.⁴²

De esta manera y conforme al análisis institucional realizado, es evidente que la mayor debilidad ha radicado en que hay entidades que si bien hacen parte de la CIPI, no trabajan conjuntamente y bajo los objetivos propuestos en la política, lo cual dificulta implementar los temas concernientes a la primera infancia.

De cualquier modo, al haberse integrado las entidades como miembros de la CIPI, esto implica una mayor responsabilidad con la población frente al cumplimiento de los objetivos de la política.

3.1.2 Fortalecimiento de los territorios

Debido a que el ejercicio de los derechos y el desarrollo integral de la primera infancia sucede en los municipios, la política no es posible sin la profunda inmersión de los gobiernos locales.

Por esta razón, en el año 2012 la CIPI inició un contacto directo con las entidades territoriales del país, con el fin de informarlas sobre el marco de la política, sensibilizarlas en torno a su importancia y acompañarlas en su apropiación y aplicación.

⁴² Ibid. p. 343.

Así, en el desarrollo de esta tarea, para 2014 se había logrado un acuerdo de trabajo con 250 entidades territoriales y 15 grupos étnicos de diferentes características. Para el año 2017, el número aumentó a 355, incluyendo todos los departamentos y municipios, las principales ciudades capitales, y los 170 municipios priorizados por el acuerdo de paz.

Como resultado de lo anterior, hoy se cuenta con las Orientaciones para el Fortalecimiento de la Gestión de la Política De Cero a Siempre en las entidades territoriales y una Guía para la Implementación Territorial de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, compuesta por un documento y una plataforma virtual.⁴³

No obstante, las evaluaciones realizadas han evidenciado una falta de sincronía en la relación existente entre las entidades del nivel central y los entes territoriales, así como una disparidad entre las guías y lineamientos propuestos, como se describe a continuación:

- “Pese a que se evidenció en la capacidad institucional, la robustez de los lineamientos y guías, éstos aún presentan oportunidades de ser fortalecidos en términos de enfoque étnico y enfoque diferencial, y particularmente en su aplicación práctica en el nivel territorial. Esta debilidad se traduce en las dificultades que se tienen en los municipios de la comprensión y aplicación de estos enfoques (...).
- (...) Si bien los municipios están recibiendo apoyo constante para la implementación de

⁴³ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CIPI). Informe de Rendición Pública de Cuentas en la Primera Infancia 2012-2017. (2018). p. 67.

estos documentos, hay una sugerencia en las entrevistas frente a la falta de participación de las entidades territoriales en la formulación de la línea técnica.”⁴⁴

- “(...) La evaluación institucional como la de resultados, evidencian una brecha muy importante entre estos documentos conceptuales y las expectativas de implementación de los mismos en el territorio.”⁴⁵
- “Existe desde la política una construcción conceptual que ha permitido que los distintos sectores del nivel nacional se organicen en una estructura operativa materializada en la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, sin embargo, (...) la evaluación deja ver los desafíos territoriales existentes en la consolidación de estas estructuras, en donde su construcción y puesta en operación es de vital importancia dadas las competencias directas que les han sido asignadas a los Alcaldes y Gobernadores en desarrollo del Código de la Infancia”⁴⁶.
- “(...) Si bien se reconoce un esfuerzo importante en las condiciones territoriales, se evidencia una inminente tensión entre la regulación que cada vez se hace más fuerte, y la implementación de la atención integral en el territorio con características de flexibilidad y reconocimiento de la diversidad. Lo anterior, porque no ha sido claro el empoderamiento de los territorios, de las comunidades y de las familias (...)”⁴⁷

⁴⁴ UNIÓN TEMPORAL ECONOMÉTRICA- SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACIÓN-SEI. 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. (2018). p. 345.

⁴⁵Ibid. p. 328.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid. p. 329.

De esta manera, es claro que, si bien en su etapa de implementación la política ha propendido por alcanzar el objetivo de fortalecimiento de los territorios, los métodos utilizados desde el gobierno central a través de la CIPI y las entidades que la integran han dado más importancia a los aspectos teóricos, dejando de lado el aspecto práctico y operacional.

3.1.3 Atención universal, pertinente y de calidad

Desde el planteamiento de la Estrategia para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia se reconoció la importancia de fortalecer los entornos y transformar las atenciones para promover el desarrollo integral de los niños.

A raíz de esto, el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos importantes durante los últimos años en la fundamentación de la Política para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, desarrollando bases conceptuales y técnicas que orienten las acciones dirigidas a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones a la primera infancia, a la cualificación del talento humano, y a la organización y calidad de la oferta que se ofrece a través de los programas, proyectos y servicios que brindan los diversos sectores y actores.⁴⁸

Así, para lograr este objetivo, fue propuesto el documento de fundamentos de la Estrategia De Cero a Siempre que contenía, entre otras, las bases y lineamientos para la formación y acompañamiento a familias; la protección integral del ejercicio de los derechos; la participación y ejercicio de la ciudadanía, y los entornos que promueven el desarrollo, salud en la primera

⁴⁸ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CIPI). Informe de Rendición Pública de Cuentas en la Primera Infancia 2012-2017. (2018). p. 71.

infancia, alimentación, nutrición, educación inicial, valoración del desarrollo y cualificación del talento humano.

Ahora bien, reconociendo que hacer un análisis exhaustivo del desarrollo y progreso de cada uno de estos lineamientos desborda el propósito de este trabajo, se expondrán solo los principales resultados expuestos en la Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia De Cero a Siempre, los cuales son divididos en cuatro ejes: 1) Cobertura; 2) fortalecimiento del talento humano; 3) fortalecimiento de la oferta, y 4) fortalecimiento a las familias en los procesos de atención.

De estos 4 ejes, se expondrán en este acápite el primero y el tercero, mientras los restantes se expondrán más adelante por desarrollar otros objetivos.

3.1.3.1 Primer eje: Cobertura

- **Registro civil**

“En el país la mayoría de la población en primera infancia cuenta con un número de identificación personal. Las poblaciones que se identificaron con menos tasa de registro son los indígenas, que tienen esta cobertura por barreras culturales frente a la relevancia que tiene el hacer un registro para las comunidades, a lo que se suman dificultades geográficas para el acceso de la Registraduría a algunas zonas.” Así mismo, “aunque los niños no estén registrados, lo que

se encontró con la evaluación es que las instituciones le brindan los servicios ingresando una afiliación temporal, al mismo tiempo que lo encaminan en la ruta de registro.”⁴⁹

- **Salud**

En esta materia los hallazgos indican que la tasa de afiliación a salud de niños y niñas de 0 a 5 años es de 72% sin variación significativa entre años. Las bajas coberturas en afiliación a salud, vacunación, crecimiento y desarrollo están concentradas en los departamentos con alta ruralidad y presencia de grupos étnicos, quienes tienen dificultades de tipo geográfico y económico para acceder a los servicios de salud que se encuentran ubicados normalmente cerca a los cascos urbanos.

Se evidencia, entonces, la necesidad de trabajar coordinadamente en el territorio y con el nivel nacional para dar solución específica a cada uno de las barreras y dificultades que limitan la afiliación a salud de gestantes, niños y niñas, especialmente en los municipios con alta ruralidad y presencia de población indígena, los cuales tienen las tasas de afiliación más bajas⁵⁰.

- **Valoración y seguimiento nutricional**

Persisten altas prevalencias de retraso en talla y desnutrición aguda en los usuarios menores de 5 años de la modalidad propia e intercultural. Como principales causas están la baja capacidad adquisitiva para comprar alimentos; desempleo e ingresos económicos inestables; baja

⁴⁹ UNIÓN TEMPORAL ECONOMÉTRICA- SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACIÓN-SEI. 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. (2018). Página 346

⁵⁰ Ibid. p. 346-347

disponibilidad de tierras para cultivo; práctica de la lactancia materna disminuida, y falta de educación de las familias en temas de cuidado y alimentación de los hijos.⁵¹

- **Educación inicial**

Los datos indican que el ICBF, en alianza con las entidades territoriales con las que tiene convenios de asociación, ha logrado aumentar la cobertura de los servicios de educación inicial: de 566.429 mil niños, niñas, mujeres gestantes y lactantes en el 2011 pasó a 1.197.634 en el 2017. A hoy, esta cifra asciende al 1.879.465 de beneficiarios. En términos de focalización se ha logrado también un alto nivel de efectividad en la atención con un 93.73% de la población menor de 5 años en el SISBEN.

Si bien, esto es un logro significativo en términos de una focalización efectiva de la población en condición de pobreza o vulnerabilidad social, aún existen brechas importantes en algunos departamentos y municipios, especialmente los de condiciones geográficas dispersas.

Se reflejan, así, diferencias en las condiciones de calidad que derivan en inequidades en la prestación del servicio, así como una atomización de los recursos en cabeza del ICBF⁵², toda vez que los resultados muestran pocos avances en la descentralización de estos para establecer convenios con entidades territoriales. Así, del total de la operación contratada del ICBF, solo el 11% se ejecuta en convenios. Esto, entonces, abre la reflexión sobre la responsabilidad compartida de la financiación de los servicios de educación inicial y el alcance total de esta en cabeza del ICBF.

⁵¹ Ibid. p. 348.

⁵² Ibid. Páginas 348-352.

3.1.3.2 Tercer eje: Fortalecimiento de la oferta

- **Salud**

Existen tres tipos de limitantes para la afiliación a salud: normativas, de funcionamiento institucional y determinantes sociales y culturales. A su vez, existen barreras para el acceso de servicios como la vacunación, identificándose tres conjuntos: las dificultades de acceso a la población teniendo en cuenta las barreras geográficas, económicas y dinámicas de desplazamiento en las diferentes regiones del país; la capacidad institucional y la atención, principalmente en las IPS, hospitales, centros de salud y la articulación entre los entes territoriales, y el desconocimiento de la población y las constantes necesidades de educación y sensibilización.

Así mismo, la baja cobertura en la consulta de crecimiento y desarrollo se relaciona con obstáculos y dificultades en el reconocimiento de los diversos territorios y sus particularidades geográficas, las condiciones sociales y culturales de las poblaciones que allí residen.⁵³

- **Educación inicial**

Se evidencia una transformación en el discurso, en el cual es cada vez mayor el reconocimiento a la educación inicial, vista esta como una oportunidad de socialización, desarrollo y aprendizaje con características propias.

En la Modalidad institucional se destaca el incremento en la construcción de la infraestructura adecuada para la atención de los niños y niñas, ampliando las posibilidades de enriquecer las

⁵³ Ibid. p. 358.

prácticas pedagógicas y la seguridad de los niños, lo cual contribuye a la calidad con sostenibilidad. Frente a los hogares infantiles se reconoce un importante apoyo de las comunidades beneficiarias, pero se mantiene la presión en relación con el mejoramiento de infraestructuras, sin fuentes de financiación.

A su vez, en la modalidad propia se evidencia un esfuerzo de gran relevancia, como respuesta a derechos constitucionales, el cual consiste en avanzar hacia la adecuación y consideración real de la diversidad en el país. En los casos observados, a pesar de las tensiones, se reconoce un trabajo importante de adecuación de la gestión y la práctica pedagógica, así como en los aspectos como la alimentación y el cuidado de la salud, de manera coherente con la vida cultural de los pueblos.

Así, la evaluación pudo establecer que hay diferencias en los enfoques del acompañamiento realizado a las comunidades entre el nivel nacional y territorial, y que las mismas terminan generando dificultades en la base de la operación.

Valga la pena señalar que el país hoy cuenta con un conjunto de documentos que ofrecen un marco común de calidad para gestionar los servicios de educación inicial, y aún más importante, varias entidades han desarrollado de forma autónoma sus lineamientos, teniendo en cuenta el marco definido por la nación.

Sin embargo, existen miradas y comprensiones distintas de enfoque y operativas entre el ICBF y las secretarías de educación; por esta razón, en lo territorial se sigue percibiendo un sistema fragmentado entre los dos sectores.⁵⁴

- **Acceso a libros y colecciones**

El Acceso a libros y colecciones ha estado centrado en aumentar la cobertura de dotaciones, a través de las regionales y zonales del ICBF. Sin embargo, se han encontrado incongruencias entre el nivel departamental y municipal.⁵⁵

De esta manera, se observa un avance en la mayoría de los indicadores tendientes a garantizar el objetivo de la universalidad, pertinencia y calidad de las atenciones, pero se logra distinguir también un elemento común que impide un avance más significativo de los mismos.

Así, una brecha entre los centros poblados, la ruralidad y los grupos étnicos reafirma la importancia de fortalecer la aplicación del enfoque diferencial, posibilitando esquemas flexibles que permitan la interacción con la población, especialmente en zona rural dispersa; a la vez que se hace necesario la optimización de recursos técnicos, financieros y de talento humano, para el abordaje diferencial en los territorios con alta ruralidad y presencia de grupos étnicos.

⁵⁴ Ibid. p. 359-365.

⁵⁵ Ibid. p. 365.

3.1.4 Involucramiento de la comunidad y la familia

La política pública se caracteriza fundamentalmente por su amplia promoción de esquemas de gestión a nivel intersectorial. De esta manera, esta pretende lograr la participación de varias entidades, tanto del sector público como del privado en una circunscripción territorial nacional.

Como consecuencia de lo anterior, el artículo 7 de la Ley 1804 de 2016 hace un llamado de atención a los sectores estatales —local y nacional— y sociales —familia, comunidad, sociedad civil, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otros— para el reconocimiento de su importancia en el cumplimiento del desarrollo integral de la primera infancia.

Por esta razón, la CIPI ha generado convenios entre sectores gubernamentales y no gubernamentales para “asegurar progresivamente la institucionalización de la Política y de generar condiciones que hagan de la atención integral a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños entre los 0 y hasta los 6 años, una prioridad permanente en la agenda (...)”⁵⁶.

De forma concreta, la CIPI ha gestionado cooperaciones técnicas no reembolsables con organismos de cooperación multilateral como el Banco Interamericano de Desarrollo, con las cuales se ha aportado a la construcción de documentos técnicos, se ha fortalecido los sistemas de información para el seguimiento en el marco de la política y la construcción de la agenda de

⁵⁶COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CIPI). Informe de Rendición Pública de Cuentas en la Primera Infancia 2012-2017. (2018). p. 83.

evaluación, entre otros procesos. Esto ha permitido una sistematización de procesos de diálogo y trabajo conjunto con la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional. En razón de esto, ha quedado plasmado en el “Documento estratégico de cooperación y alianzas y en el Plan de acción de cooperación y alianzas 2016-2018”, los mecanismos de articulación y acción conjunta de actores en pro de la implementación efectiva, pertinente y oportuna de la política⁵⁷.

Sin embargo, las evaluaciones realizadas muestran que:

- “La formación de familias en cuidado y crianza se lleva a cabo desde perspectivas intuitivas y con saberes de los profesionales provenientes de su formación o su experiencia previa. No es evidente que los enfoques de la Política sean lo que orienten esas prácticas de formación.
- Existen tensiones culturales en las formaciones con comunidades indígenas, sobre todo cuando el agente educativo o profesional psicosocial no hace parte de la cultura (...) Esta situación revela que los lineamientos sobre diversidad de la política no son conocidos o no han sido apropiados.
- (...) si bien la Política tiene propuestas y lineamientos claros sobre la formación de las familias, estos no parecen ser conocidos por quienes hacen esta formación o por los directivos de los operadores.”

Por lo tanto, es evidente que varios años después de la implementación de la política, aún las familias destinatarias no han acogido los lineamientos de esta y persiste una visión limitada del gobierno social de lo que es entendido como “comunidad”, lo cual no permite observar un involucramiento de esta en el desarrollo integral de la primera infancia.

⁵⁷ Ibid.

3.1.5 Talento humano

Los procesos de formación y cualificación resultan determinantes para asegurar que quienes cumplen un papel dentro del proceso de atención a la primera infancia, cuenten con el perfil adecuado para asumir las responsabilidades y las habilidades conceptuales, prácticas y metodológicas requeridas para brindar una atención comprometida, oportuna, pertinente y de calidad.

Pese a que este ha sido el objetivo de la política, las evaluaciones de resultados han demostrado que en la práctica esos perfiles no atienden exhaustivamente las necesidades de los niños y niñas, y si bien ha habido cambios en las expectativas de los perfiles —tal es el caso de los requisitos para ser madre comunitaria “en donde antes podían abrir una unidad de servicio con solo ser bachiller, ahora deben tener al menos el técnico laboral”—, es necesario corregirlos mediante la transformación de la formación académica en la educación inicial, superior, técnicos laborales y profesionales.

Así, para solucionar la situación anteriormente descrita es necesario fortalecer cuatro aspectos clave:

1. “(...) Una perspectiva de mediano plazo, en la incidencia de los currículos de formación de las Instituciones de Educación Superior para que, desde su autonomía, incorporen los enfoques de la política de forma particular, los postulados conceptuales y metodológicos del arte, el juego, la exploración del medio y la lectura, como actividades rectoras de la primera infancia”.

2. “(...) La inmediatez del problema, en el cual los niños no están accediendo a experiencias de calidad y se están perdiendo día a día posibilidades para favorecer su desarrollo. Es desde esta orilla que el país debe pensar que mientras incide y se transforma la formación inicial, hay que actuar también en la inmediatez a través de estrategias de acompañamiento directo en las unidades de servicio”.
3. “(...) Los mecanismos con los que cuenta el país para que las madres comunitarias puedan tener un retiro digno y seguro para de esta manera, dar paso a nuevos agentes educativos, que, con una formación requerida, puedan garantizar una atención oportuna y de calidad”.
4. “(...) En el diseño de pruebas de ingreso del talento humano vinculado a los servicios de educación inicial, o que por lo menos cuente con mecanismos de preselección que aseguren que los saberes sean acordes con los perfiles requeridos y que lleguen a los niños, los profesionales más idóneos para la atención. Es muy importante que esta estrategia se acompañe con las del sector educativo, con el fin de que con un solo enfoque se puedan cubrir los perfiles requeridos por los servicios de educación inicial y preescolar”.

Téngase en cuenta que estos cuatro factores aumentan su complejidad cuando no solo se trata de mejorar los perfiles, sino de vincular a aquellas personas que ya hacen parte de estos, toda vez que los recursos son limitados y no existen los suficientes incentivos para vincularlos a trabajos en zonas de difícil acceso⁵⁸.

⁵⁸ Esto mismo sucede con las comunidades étnicas, debido a que los entrevistados expresaron que son necesarios los acercamientos previos a estas comunidades, acorde a la aprobación de los gobernadores de los cabildos.

Ahora bien, los procesos de cualificación son reconocidos como un importante avance en la implementación de la política. La sensación que se tiene es que los mismos han logrado incidir en las comprensiones del niño y niña y en el desarrollo integral, lo cual ha permitido resignificar los servicios de educación y cuidado —estos antes tenían una connotación más asistencialista, pero ahora se ven desde un marco de garantía de derechos—. Así, dado que estas son percepciones de los entrevistados, es importante que la política indague con mayor profundidad a través de evaluaciones de impacto si estas transformaciones se manifiestan en las prácticas con los niños y niñas.

Por otra parte, sin perjuicio de lo anterior, algunos consideran que los procesos de cualificación han sido insuficientes para las necesidades del territorio y, que los temas han estado desconectados con la intencionalidad de la política. En particular, las secretarías de educación han manifestado que el Ministerio de Educación no asigna recursos y que son muy pocos los agentes educativos que alcanzan a formar.

Por lo anterior, es importante que el Ministerio de Educación en coordinación con el ICBF cuente con un mecanismo que, a partir del acompañamiento de los procesos de medición de calidad de la educación inicial y de la acreditación de la calidad, puedan identificar las necesidades de cualificación que tiene el talento humano vinculado a los servicios. Esto permite actuar de una forma mucho más directa frente a las necesidades reales y abre la puerta para apalancar de forma más ordenada los recursos a nivel territorial.

De igual manera, los procesos de cualificación deben estar cada vez más descentralizados para que se adecúen más y mejor a los contextos locales y se fortalezca, a su vez, las estructuras territoriales. Para esto, es importante que el gobierno cuente con estrategias para que las entidades territoriales cuenten con los recursos necesarios a través de mecanismos similares a la distribución del CONPES por crecimiento de la economía superior al 4%.

Finalmente, el gobierno nacional debe entrar a regular los procesos de cualificación. Lo fundamental en este asunto es la idoneidad del operador y sus formadores, los contenidos y la intensidad horaria que se ofrezca para que el proceso de cualificación sea contado como válido, según los requerimientos establecidos en las condiciones de calidad.

Ahora bien, una de las mayores preocupaciones está relacionada con la movilidad del talento humano derivado de los bajos salarios, la inseguridad contractual y las condiciones laborales en las que trabajan muchos de ellos. Esta movilidad tiene efectos muy negativos sobre la calidad de la atención en la medida que no existe apropiación de los proyectos pedagógicos, el vínculo con los niños se ve interrumpido de forma constante y los recursos que se invierten en los procesos de cualificación no alcanzan a tener el retorno esperado sobre la calidad, ya que los agentes educativos se mueven hacia la oferta privada o hacia el servicio educativo oficial.

Avanzar, entonces, de manera rápida y decidida en la estrategia de excelencia de talento humano en la educación inicial es un claro objetivo que, además de articular las acciones que se adelanten

en formación inicial y desarrollo profesional, permite construir condiciones laborales justas que no solo atraigan al talento humano idóneo, sino que logre incentivarlos a permanecer en el sistema.

Es fundamental, por esto, que la implementación de esta estrategia se realice de forma coordinada con el ICBF y las entidades territoriales, de tal manera que abrigue al talento humano vinculado a los servicios de educación inicial de todos los sectores e instituciones para evitar o reducir las probabilidades de que se presenten fugas por condiciones laborales no adecuadas.

3.2 SEGUIMIENTO, ACOMPAÑAMIENTO Y ASESORAMIENTO

Teniendo en cuenta la precariedad del material disponible en materia de seguimiento, acompañamiento y monitoreo de los procesos relacionados con la implementación de la política pública por parte de las entidades de control, para el presente estudio se solicitó formalmente, vía derecho de petición — las respuestas se anexan al presente documento— a las dependencias encargadas de la Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo, se resolvieran los interrogantes, a saber: “¿Cuál ha sido la intervención que ha tenido —la entidad— en el seguimiento, evaluación y control de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre?”; “en el marco del citado seguimiento, ¿qué documentos ha emitido la entidad? De ser posible, suministrarlos”.

3.2.1 Procuraduría General de la Nación

Según el artículo 211 de la ley 1098 del 2006:

(...) A partir de esta ley se denominará la Procuraduría Delegada para la defensa de los derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, la cual a través de las procuradurías judiciales ejercerá las funciones de vigilancia superior, de prevención, control de gestión y de intervención ante las autoridades administrativas y judiciales tal como lo establece la Constitución Política y la ley⁵⁹.

En virtud de lo anterior, dicha delegatura de la Procuraduría tiene como obligación ejercer la vigilancia superior de la gestión pública en el orden nacional de las garantías de los menores, y actuar en defensa de las disposiciones constitucionales y legales ante las autoridades públicas y privadas del orden nacional e internacional⁶⁰.

Teniendo en cuenta dicha función, se esperaría que la respuesta al requerimiento de información presentado para el presente trabajo señalara cuál había sido la gestión de la Procuraduría ante la implementación de la Política Pública; sin embargo, en el escrito solo se suministra información técnica acerca del ejercicio de sus funciones, evadiendo su posición.

En esta respuesta la Procuraduría se refiriere sobre los objetivos que propuso la CIPI, pero no sobre el control de los resultados que durante la fase de ejecución se habían venido obteniendo en los procesos de implementación, y únicamente anexa como relevante en su seguimiento,

⁵⁹ Op. Cit., Ley 1098 de 2006, art.211.

⁶⁰PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Defensa de los derechos de la Infancia, Adolescencia y Familia. [En línea] Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/infancia-adolescencia-familia.page>.

cuatro folios del análisis de la implementación de la Política de Estado en las zonas de difícil acceso y de comunidades étnicas, sin fundamentación, con una exposición de resultados poco clara, sectorizada y limitada, impidiendo efectuar un estudio íntegro de su gestión.

Lo anterior, configura una debilidad manifiesta en el ejercicio de las funciones de la entidad en los asuntos relacionados con la primera infancia, en especial con la política de estado.

Si bien la delegatura efectúa periódicamente una rendición pública de cuentas territorial sobre la garantía de los derechos de la primera infancia, la adolescencia y la juventud, esta no menciona ni abarca aspectos relacionados directamente con la implementación de la política objeto de estudio, ni es considerada como referente para efectuar el análisis de los distintos indicadores en materia de infancia que esta política contempla en los territorios.

3.2.2 Contraloría General de la República

La Ley 1098 de 2006 otorga la competencia a la Contraloría General de la República para atender el control y manejo de las finanzas de los proyectos y programas que inciden directamente con los niños, niñas y adolescentes. En el artículo 212 se establece que:

La Contraloría General de la república ejercerá las funciones a que hace referencia este título mediante el control posterior y selectivo del manejo de las finanzas, la gestión y los resultados de las políticas, programas y proyectos relacionados con la infancia, adolescencia y la familia de conformidad con los objetivos y principios de esta ley⁶¹.

⁶¹ Op. Cit., Ley 1098 de 2006, art.211.

En cumplimiento del mandato legal, la Contraloría Delegada para el Sector Social responde el derecho de petición y señala cuál ha sido el manejo de los recursos para la implementación de la política, permitiendo efectuar una medición de los objetivos propuestos, de frente con los recursos empleados para el cumplimiento de estos.

Proporciona como documentos de seguimiento y control el “Resultado de la evaluación a la Política Pública Integral de Desarrollo y Protección Social- Estrategia de atención integral a la primera infancia de -Cero a Siempre” del 2010-2014 y los informes de auditoría realizados al ICBF para el periodo comprendido entre el año 2015 y 2018.

El primero⁶² de ellos concluye en relación con la Política de Estado que:

- Cumple parcialmente con los principios de economía, eficiencia y eficacia en la inversión y disposición de los recursos públicos.
- No hay claridad en el presupuesto realmente asignado para la ejecución de los objetivos de la política pública, en la medida que los valores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 difieren de los establecidos en la Regionalización del Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014 en \$859.199 millones de pesos.
- El total de los recursos estimados en el PND 2010-2014 difieren de los asignados en el Presupuesto General de la Nación en aproximadamente \$296.385,6 millones de pesos.
- Los recursos destinados al ICBF para la “Asistencia a la Primera Infancia a Nivel Nacional”, para las vigencias 2013 y 2014 fueron inferiores a los solicitados por el

⁶² CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resultado de la evaluación a la Política Pública Integral de Desarrollo y Protección Social- Estrategia de atención integral a la primera infancia de -Cero a Siempre”, 2010-2014. (2014).

Instituto, cumpliendo en un 86.5% y en un 78.7%, respectivamente con los montos requeridos.

- Los aportes de las Cajas de Compensación Familiar con destino a la primera infancia entre el 2011 y 2013 ascendieron a \$298.711 millones de pesos.
- No hay una consolidación ni seguimiento de los recursos asignados a los entes territoriales para la Primera Infancia.

Por su parte, en el segundo informe de auditoría efectuados al ICBF, los mismos se ocupan de la asignación de recursos generalizados a la institución, pero no realizan un análisis puntual sobre los asuntos relacionados con la política pública.

Si bien ha sido la entidad de control la que mayor seguimiento ha efectuado a los procesos objeto de la política, específicamente en lo que asiste a asuntos presupuestales, no dispone de una información consolidada en su totalidad que permita llegar a conclusiones definitivas, aspecto que reconoce en el documento de evaluación que se anexa al presente documento. Así mismo, señala que a la fecha se encuentra pendiente por cuenta de la Contraloría efectuar el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

3.2.3 Defensoría del pueblo

Finalmente, en lo que a este tema asiste, el mismo Código de Infancia y Adolescencia le impone la obligación a la Defensoría del pueblo de efectuar seguimiento a las políticas públicas que

contemplan garantías de los niños, niñas y adolescentes. Así las cosas, el artículo 213 precisa que:

La Defensoría del Pueblo ejercerá las funciones a que hace referencia este título a través de la Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres mediante la divulgación, protección, promoción de derechos y el seguimiento a las políticas públicas que comprometan derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes, como lo establece la Constitución Política y la ley⁶³.

Ahora bien, en la respuesta al requerimiento de información presentado para el presente trabajo, la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor, efectúa una descripción de sus funciones constitucionales y legales, más no relaciona la aplicación y ejecución real y efectiva de las mismas, de cara a la primera infancia.

En lo que al objeto de consulta asiste, precisa las advertencias que como entidad efectúa para el periodo de 2018-2019, en relación con tasas de mortalidad en la infancia, coberturas de vacunación y educación, deserción escolar y maltrato físico y violencia sexual, pero ignora un periodo de ocho años en los que la política ha trascendido en todas sus aristas. Sobre el particular, señalan que han solicitado a distintas entidades del nivel nacional y territorial el reporte de estrategias y acciones para la mitigación de riesgos en la primera infancia. No obstante, no relaciona ninguna evidencia o detalla sobre las respuestas entregadas, lo cual no permite para efectos de esta monografía efectuar un análisis en torno a la información proporcionada.

⁶³ Op. Cit., Ley 1098 de 2006, art.213.

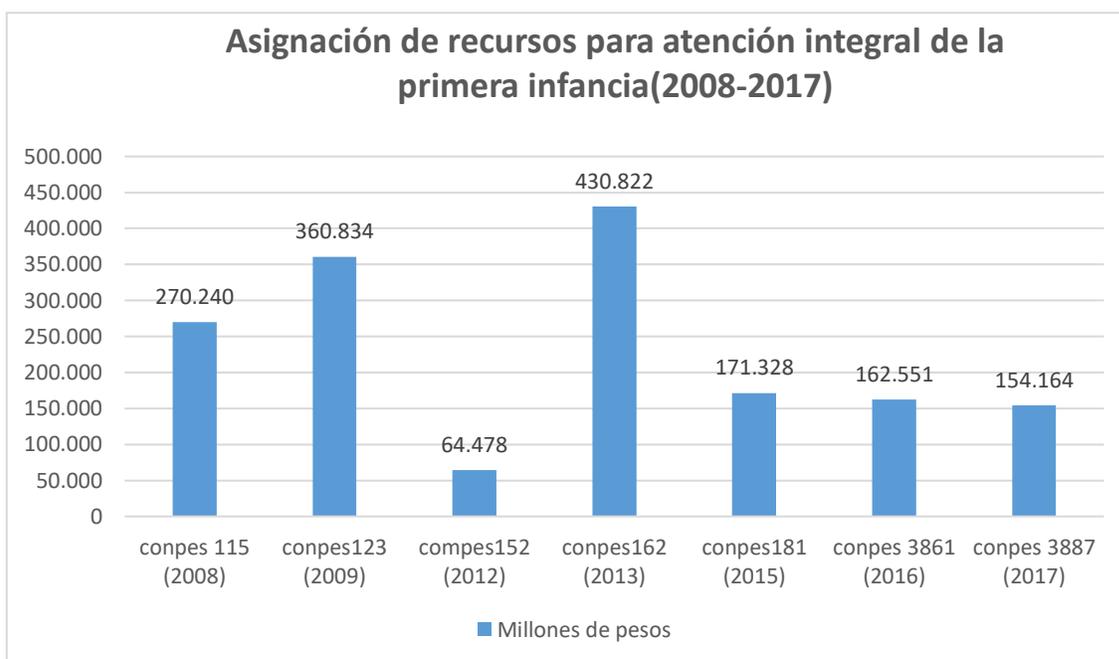
De lo anterior, se concluye que la Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor no efectúa un real seguimiento del estado de los derechos humanos en materia de infancia y adolescencia, específicamente a los contemplados en la Política de Estado de Cero a Siempre.

3.3 CONTROL Y SEGUIMIENTO DEL USO DE RECURSOS

El Gobierno Nacional para febrero de 2018 presentó el Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre —con corte a 2017—. Allí se expusieron los esfuerzos presupuestales para la primera infancia entre 2011-2017, y se resaltó que esta política había logrado que los presupuestos sectoriales confluyeran en las metas y objetivos planteados en los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018⁶⁴.

A continuación, un resumen de los diferentes rubros asignados para la atención integral de la primera infancia por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social para el periodo comprendido entre el año 2008 y 2017.

⁶⁴ CIPI. Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre Vigencia 2017 (2018) [En línea] Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Balance-2017-politica-primera-infancia.pdf> p. 25.



Conforme a este Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, entidades como el ICBF, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura —como integrantes del CIPI—, en sus ejecuciones presupuestales entre 2011 y 2016, invirtieron recursos por valor aproximado a los \$15.546 millones de pesos. En la vigencia 2017, con corte al mes de septiembre, se apropiaron, por su parte, \$ 4.085 miles de millones de pesos y las obligaciones ascendieron a los \$ 2.954 millones de pesos.⁶⁵

Ahora bien, haciendo un rastreo de los CONPES del periodo comprendido entre el año 2008 y 2017, se pueden señalar los siguientes aspectos.

Mediante el CONPES 115 DE 2008 se distribuyeron \$270.240.000.000 con destinación a la primera infancia. Como consecuencia del crecimiento de la economía por encima del 4% en el

⁶⁵ Ibid. p. 25.

año 2006, el Departamento Nacional de Planeación elaboró la propuesta de distribución de dichos recursos, bajo la orientación y los lineamientos establecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), así:

1. Construcción de infraestructuras adecuadas para la atención integral a la primera infancia.
2. Adecuación de la infraestructura de los hogares infantiles y/o hogares agrupados pertenecientes a los programas del ICBF.
3. Adquisición de materiales para la promoción del desarrollo de los lenguajes, la literatura y la expresión artística en la primera infancia ⁶⁶ .

En línea con lo anterior y según el Informe Consolidado para la Asignación para la Atención Integral a la Primera Infancia-Vigencia 2008, elaborado por la Dirección de Planeación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)⁶⁷, los recursos asignados para la primera infancia en ese año fueron de \$ 270.240.050.046; siendo Antioquia el departamento con mayor asignación con \$27.410.108.817 y el menor Guainía con 802.257.738.

Posteriormente, mediante el CONPES 123 de 2009, conforme a los recursos certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el año 2009, se destinaron recursos por valor de \$360.834.000.000 para la financiación del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), estableciéndose como prioritarias las siguientes acciones:

1. Financiación del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.
2. Fortalecimiento de la Red de Frío del Programa Ampliado de Inmunizaciones.
3. Construcción de infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia.

⁶⁶ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. CONPES 115. (2008). p. 2-3

⁶⁷ ICBF. Tabla de Distribución de Recursos. (2008). [En línea] Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/distribucion_recursospdfenero20.pdf

4. Adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia⁶⁸.

Sin embargo, en las vigencias del 2008 y 2009 la economía creció a niveles inferiores al punto de referencia (4%). Por esta razón, no se destinaron recursos para la Primera Infancia en las vigencias 2010 y 2011⁶⁹, lo que llevó a que el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX), suscribieran el 18 de diciembre de 2008 el Convenio Interadministrativo No. 929 de 2008, el cual tuvo por objeto la constitución de un Fondo en Administración, denominado "Fondo de Fomento a la Atención Integral de la Primera Infancia", para subsidiar la atención integral a los niños y niñas menores de cinco (5) años y/o hasta su ingreso al grado obligatorio de transición⁷⁰.

Así, una vez presentado el balance en relación con el CONPES de 2009, se evidenció que de los \$360.834.000.000 destinados al Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), al Programa Ampliado de Inmunizaciones PAI y a Infraestructura; al PAIPI se le otorgaron \$220.109.000.000, correspondientes al 61% del total de recursos distribuidos⁷¹. No obstante, como consecuencia de las estrategias implementadas por el Ministerio de Educación Nacional y de la vinculación de las entidades territoriales al convenio suscrito con el ICETEX, dichos

⁶⁸ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 123. p. 3.

⁶⁹ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 152. p. 19.

⁷⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE COLOMBIA. Manual de implementación programa de atención integral a la primera infancia – PAIPI (2012). [En línea] Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-314799_archivo_pdf_manual_implementacion.pdf. p. 3.

⁷¹ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 152. p. 5.

recursos ascendieron a \$413.635.000.000, de los cuales a 31 de diciembre de 2011 se ejecutó el 91%⁷².

	No. Entidades Aportantes	Aportes 2009	Aportes 2010	Aportes 2011	Total Aportes	TOTAL COMPROMISO
Ministerio de Educación Nacional	1	\$96.231.261.705	\$131.415.568.258	\$7.019.853.587	\$234.666.683.550	\$231.599.482.229
Municipios	809	\$102.779.979.263	\$61.644.684.228	\$4.496.096.345	\$168.920.759.836	\$138.024.165.574
Gobernaciones	5	\$2.427.996.800	\$7.620.158.426	-	\$10.048.155.226	\$5.653.488.555
TOTALES	815	\$201.439.237.768	\$200.680.410.912	\$11.515.949.932	\$413.635.598.612	\$375.277.136.358

Fuente de información: Reporte ICETEX con corte al 31 de diciembre de 2011

Ahora bien, según el CONPES 152, para el año 2012 la financiación de acciones para la atención integral de la Primera Infancia fue de \$64.478.000.000. Según los lineamientos establecidos por el ICBF, MEN, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Ministerio de Cultura, se determinaron como actividades financiadas las siguientes⁷³:

1. Infraestructura
2. Formación de talento humano
3. Dotación

Por su parte, según el Manual de Implementación del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, elaborado en agosto de 2012 por el Ministerio de Educación Nacional en lo relacionado a los costos de la Atención Integral a la Primera Infancia, específicamente sobre el cuidado, nutrición y educación inicial, la canasta de atención se dio en dos vías: canasta para el entorno familiar y el entorno institucional.

⁷² Ibid. p. 5-6.

⁷³ Ibid. p. 10-11.

Dicha atención comprendió costos fijos, tales como infraestructura —arriendo y servicios— y talento humano; y costos variables referidos a costos de alimentación, transporte de talento humano para el entorno familiar, material didáctico de consumo y dotación de aseo⁷⁴.

		Canasta Básica por niño/a (mes)	Canasta Especial por niño/a (mes)	Canasta Básica por grupo (mes)	Canasta Especial por grupo (mes)
Canasta Entorno Familiar (grupos de 45 niños y niñas)	Costos fijos y variables	120.694	145.845	5.431.230	6.563.025
Canasta Entorno Institucional (Grupos de 20)	Costos fijos y Costos variables	240.902	254.525	4.818.040	5.090.500

Así, haciendo un balance, de los \$64.478.000.000 asignados mediante el CONPES 152 de 2012, el 52,3% (\$33.725.000.000) fue destinado a infraestructura, el 0,8% (\$496.000.000) al fortalecimiento de los centros de acopio regionales del PAI, el 6,1% (\$3.917.000) a mobiliarios para primera infancia y el 8,4% (\$5.417.000.000) en formación de talento humano⁷⁵. Sin embargo, se dejaron de ejecutar \$20.923.922.947.

A su vez, la mayor proporción de los recursos fue destinada a infraestructura y algunos departamentos como Amazonas, Arauca, Guainía, la Guajira, Putumayo, entre otros, no

⁷⁴ MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE COLOMBIA. MANUAL DE IMPLEMENTACIÓN PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA – PAIPI (2012). [En línea] Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articulos-314799_archivo_pdf_manual_implementacion.pdf. p. 86-92.

⁷⁵ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 181. (2018). p. 9.

invertieron en talento humano; de igual modo, de los 33 departamentos que integran el territorio nacional, solo 14 invertieron en el fortalecimiento de centros de acopio PAI⁷⁶.

Por su parte, el CONPES 162 DE 2013 de los \$430.821.000.000 asignados para la Primera Infancia, el 37,6% —\$161.788.000.000— se destinó a infraestructura, el 0,4% —\$1.584.000.000 millones de pesos— a la estrategia de atención en salud para la primera infancia, el 3,1% —\$13.144.000.000— a atenciones culturales y el 2,1% —\$9.001.000.000— a atenciones educativas —formación y cualificación de talento humano—⁷⁷.

De esta manera, se evidencia una vez más que según la ejecución presupuestal, se descartó invertir en atenciones educativas y culturales y en las estrategias de atención en salud. Los entes territoriales continuaron centrando la inversión en infraestructura. Así, se dejaron de ejecutar \$245.304.370.843 a finales del 2014 y para diciembre de 2015 quedaba un saldo de \$110.809.229.853⁷⁸ por ejecutar.

Ahora bien, el CONPES 181 de 2015 destinó \$171.328.000.000 para la ejecución de los siguientes programas:

1. Mil primeros días de vida (gestación a 2 años)
2. Adecuación institucional para el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud materno infantil.
3. Promoción de la participación de las personas, familias y comunidades en el desarrollo integral durante los mil primeros días de vida.
4. Dotaciones pedagógicas para los hogares comunitarios en tránsito hacia las modalidades comunitarias de atención integral.

⁷⁶ Ibid. p. 9.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 3861. (2018). p. 17.

5. Ampliación, mantenimiento, reparación y dotación de los ámbitos culturales y espacios recreativos accesibles y pertinentes.
6. Cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia.
7. Terminación de obras inconclusas bajo criterios excepcionales.

Sin embargo, para el 31 de diciembre de 2015 del recurso asignado no se habían ejecutado \$121.583.546.072. Si bien el objeto de los programas para los que fueron destinados los recursos se basó directa o indirectamente en temas relacionados con salud, procesos de participación y formación de talento humano, el rubro más alto en la asignación correspondió nuevamente a infraestructura, reflejándose una diferencia bastante notoria con los dineros destinados para talento humano, salud y espacios lúdicos⁷⁹.

Frente al CONPES 3861 de 2016, cabe señalar que fueron asignados \$162.551.000.000, teniendo como líneas de inversión las siguiente:

1. Salud y bienestar en los primeros mil días de vida
2. Educación inicial en el marco de la atención integral
3. Ámbitos culturales para la primera infancia
4. Espacios lúdicos

Por su parte, según lo establecido en CONPES 3887, las líneas de inversión para los recursos asignados en el 2017, equivalente a \$162.551.000.000, fueron:

1. Salud y bienestar en los mil primeros días de vida;
2. Educación inicial en el marco de la atención integral;
3. Ámbitos culturales para la primera infancia;
4. Espacios lúdicos, los cuales fueron priorizados por el Consejo Nacional de Política Social el 2 de junio de 2016, y establecidos desde el CONPES 3861 del mismo año.

⁷⁹ CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 3861. (2018). Ver tabla 4 de CONPES 3861 de 2016. Página 19.

Visto lo anterior, se puede concluir que con el paso de los años hubo un aumento en la destinación de recursos en salud, producto de los procesos de socialización y asistencia técnica elaborados por el MSPS —Ministerio de salud y Protección Social— con las Direcciones Territoriales de Salud (DTS). Dichos espacios condujeron al aumento de la inversión en la línea de salud, pasando de 1.7 al 1.9% en los CONPES 152 y 162, y de 4 a 8% en el CONPES 181; sin embargo, para el año 2017, se sostuvo la línea de inversión de “Salud y bienestar en los mil primeros días”⁸⁰.

Ahora bien, al hacer una compilación de las diferentes asignaciones de recursos de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia y en general para los distintos programas y/o necesidades de dicha franja poblacional, según los documentos disponibles estudiados, fue posible evidenciar que el Gobierno Nacional distribuyó entre los años 2008 y 2016 cerca de 1,5 billones de pesos a todos los municipios y distritos del país, así como a las áreas no municipalizadas de los departamentos del Amazonas, Guainía y Vaupés. No obstante, consecuencia del bajo y prácticamente nulo crecimiento de la economía a nivel nacional, no fueron asignados recursos para la primera infancia durante los años 2010 y 2011.

El interrogante que queda, entonces, consecuencia de los vacíos de información es, ¿cuáles fueron las consecuencias de esta falta de asignación presupuestal para la primera infancia

⁸⁰ COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA CIPI. Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre Vigencia 2017 (2018). [En línea] Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Balance-2017-politica-primera-infancia.pdf> p. 26.

durante dicho periodo? ¿Durante esos años se logró dar respuestas a los cinco objetivos generales de la estrategia y hoy Política Pública De cero a Siempre⁸¹? ¿Cómo se vio afectada?

De lo esbozado hasta el momento se puede concluir que las deficiencias en materia presupuestal de la Política Pública, si bien han correspondido en parte a las carencias económicas en determinados aspectos, como la salud, educación inicial y espacios lúdicos, gran parte de la responsabilidad se encuentra en cabeza de las entidades territoriales en materia de ejecución.

Es necesario, entonces, que las distintas entidades del sector evalúen, conforme a las necesidades, el incremento en la asignación de recursos para temas asociados con talento humano y salud, debido a que estos dos componentes son quizá más relevantes que la inversión en infraestructura para alcanzar los objetivos planteados en la atención integral a la primera infancia.

3.4 PROCESOS DE EVALUACIÓN Y CALIDAD DE LA POLÍTICA

Según lo señalado a lo largo del presente trabajo, la CIPI y el Departamento Nacional de Planeación han elaborado varios informes y balances tendientes a evaluar los avances obtenidos por la política pública. De esta manera, se hace necesario comparar y contrastar los procesos empleados para la realización de estas y su evidencia en los resultados.

Así, para este análisis se realizó un cuadro comparativo de todos los informes de evaluación oficiales, hallando lo siguiente:

- Se realizaron siete (7) informes de evaluación de los cuales solo dos manejaron una misma estructura, con iguales temas evaluados y bajo una misma metodología de evaluación. Así, pese a que el resto contemplaron temas similares, no eran comparables debido a la metodología usada para evaluar los temas.
- El primer informe adelantado por la CIPI en el año 2013 tuvo un enfoque en cual trató de determinar los logros, avances y falencias que se presentaron para ciertos temas durante la implementación y ejecución de la Política Pública. Pese a ser un marco de referencia, este no tuvo aplicación alguna ya que los temas objetos de evaluación se abordaron de distinta manera en las posteriores evaluaciones.
- En concordancia con anterior, para la evaluación del año 2014 no se tuvieron en cuenta los temas del primer informe, sino que mediante las pautas establecidas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se evaluó conforme a las diferentes líneas de acción.

Así, para la primera línea de acción se evaluó la fluctuación del fortalecimiento institucional a nivel nacional y territorial. Para la segunda, se valoró el mejoramiento del talento humano, la calidad del servicio prestado a la población y el alcance a nivel infraestructural de los servicios de educación, salud, nutrición, acompañamiento familiar y cultural.

A través de la tercera, se observó el robustecimiento institucional para determinar estadísticamente la manera en que estaban prestando los servicios ya mencionados. La cuarta, a su vez, evaluó la inclusión de entidades nacionales, internacionales y particulares en los proyectos y charlas para lograr una vinculación en la ejecución de los objetivos de la política pública. Y, bajo la quinta, se buscaron los medios para coordinar y desarrollar documentos e investigaciones que permitieran la mejoría de conocimiento acerca de los temas tratados por la política.

- Frente a las evaluaciones de los años 2014 y 2015, si bien ambos informes manejaron las líneas de acción para medir el cumplimiento de los objetivos, el primero se centró en los resultados de las líneas de acción y el segundo, en los logros obtenidos por las entidades en la aplicación de las líneas de atención, lo cual impidió realizar una comparación entre estas.
- Para el informe de evaluación del año 2015 se siguió con el marco de referencia del año anterior y se usaron las líneas de acción. No obstante, como ya se mencionó, la evaluación se centró en mostrar los resultados que cada entidad encargada perteneciente a la CIPI obtuvo durante ese periodo de tiempo. Es decir, para cada línea de acción se mencionó la entidad y los proyectos realizados en función de cada línea.
- En el informe del 2016 se presentaron cambios sustanciales que mejoraron sustancialmente la estructuración de la evaluación. Para este año no solo se siguió con

las líneas de acción adoptadas desde el año pasado, sino que también se adicionaron los ejes expuestos en el Plan de Acción.

Para la línea de acción, gestión territorial, se marcaron 3 ejes: el primero, trató de evaluar, según la solidez aportada, la institucionalización y la inclusión de la Política de Primera Infancia en proyectos de planeación y presupuesto territorial. El segundo, se centró en el seguimiento de las políticas de inversión propuestas en ese año en los documentos CONPES que incidían a la primera infancia. Y el tercero, señaló la evolución normativa de año sobre la primera infancia y la influencia benéfica que traía en términos de garantías.

Para la segunda línea de acción, calidad y cobertura de las atenciones se marcaron 4 ejes. El primero, se centró en la infraestructura para abarcar una mayor población en la prestación de servicios a la primera infancia. El segundo, se refirió a la capacitación del talento en las áreas de educación, salud y de agentes culturales. El tercero, se encaminó hacia el desarrollo de actividades, programas, proyectos, entre otros, con miras a mejorar el servicio en las diferentes zonas de país donde ya se implementaba la política. Y el cuarto, se concentró en el acercamiento y cualificación de los agentes y las familias que hacían parte integral de la ejecución de la política.

Para la tercera línea de acción, la evaluación, seguimiento y gestión del conocimiento estuvo enmarcadas en 3 ejes. El primero, se midió por el alcance de la institucionalización de la Política de Primera Infancia; el segundo, mediante la ampliación de los medios para medir los procesos de realización y los resultados de

cumplimiento de los objetivos de la Política; y el tercero, a través de la difusión efectiva de conocimiento acerca de la política.

Por último, frente a la cuarta línea sobre la movilización social se marcaron 3 ejes. El primero, buscó el incremento de la participación de la población en la implementación y ejecución de la Política. El segundo, evaluó el fomento por los distintos medios de circulación masiva, de actividades culturales para la primera infancia. Y el tercero, tuvo en cuenta el intercambio de recursos técnicos y financieros a nivel nacional e internacional para el apoyo de la primera infancia.

- Por su parte, el informe del año 2017 siguió la misma estructura del presentado en el año anterior; es decir, tanto en las líneas de acción como en los ejes. Esto permitió la primera comparación real en la cual se dimensionó el progreso de los resultados obtenidos, año por año.
- Para el informe del balance del año 2018, también se logró la comparación parcial de los resultados porque volvió a retomar la metodología de los informes anteriores. Sin embargo, este adicionó unos criterios de más con los que se procuró hacer un análisis más detallado y profundo de los objetivos propuestos.
- Finalmente, en el mismo 2018 fue presentado el Informe Institucional y de Resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre, el cual rompió con los esquemas anteriores.

Para su desarrollo, fue contratado un agente externo quien se encargó tanto de la escogencia de los temas a tratar, como de la metodología a emplear. De esta manera, decidieron estructurar el informe en tres grupos de temas e incluyeron una evaluación institucional que buscara medir el cumplimiento de los objetivos y compromisos descritos en la Política, en relación con la población a la cual se le prestaron dichos servicios.

4. CONCLUSIONES

La Política Pública de Atención Integral para la Primera Infancia de Cero a Siempre surgió en el año 2010 como una estrategia del Gobierno de turno, conforme al mandato legal establecido en el artículo 17 de la Ley 1098 de 2006 y como posible solución de los escenarios de vulnerabilidad manifiesta, especialmente en la etapa de la niñez, evidenciados en las indagaciones científicas y económicas realizadas por las distintas entidades del gobierno.

A pesar de las múltiples disposiciones en materia legal que regulan los distintos escenarios y atenciones a la infancia, la Ley 1804 de 2016 —mediante la cual se establece como política de Estado, la Política Pública de Atención Integral para la Primera Infancia de Cero a Siempre—, ha sido considerada la primera disposición en materia legislativa que ahonda en la creación de un marco institucional para el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de los niños y niñas —desde la gestación y hasta los seis años—; obligando a las distintas instancias del orden nacional y territorial a la implementación de acciones concretas que propendan por la atención integral de esta franja poblacional.

Si bien han sido claras las funciones que en virtud de la ley han sido asignadas a cada una de las entidades que conforman la CIPI, muchas de estas no han sido acogidas. Como consecuencia de esto, se ha evidenciado la existencia de vacíos en los perfiles, roles y ocupaciones de los miembros de la comisión, lo cual ha llevado a que se prioricen programas y acciones institucionales propios de cada entidad sobre los asuntos operativos de la CIPI, y se presenten choques institucionales y falta de coordinación en el seguimiento de su gestión.

Por su parte, las evaluaciones que han analizado el proceso de implementación de la Política Pública no han permitido efectuar un examen continuo ni articulado de los objetivos para los cuales ha sido diseñada. Lo anterior, en la medida en que los indicadores y metodologías abordados en cada una de ellas, entre un periodo y otro, son absolutamente diferentes. Esto ha impedido obtener de forma concluyente un análisis detallado de los avances y falencias que puedan existir en las atenciones y/o procesos implementados en el marco de la política.

Debe tenerse en cuenta que sólo hasta el año 2018 se efectuó la Evaluación Institucional y de Resultados de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual analizó de forma estructural los avances de la implementación de la política y del estado de las garantías de la primera infancia. Por esta razón, en aras de poder lograr un seguimiento efectivo en los avances de la cobertura de esta política, se sugiere que dicha evaluación se adelante de forma periódica, bajo parámetros de análisis semejantes o iguales, que permitan ejecutar un estudio comparado de los resultados obtenidos en los periodos evaluados.

Por otra parte, de conformidad con lo evidenciado en las evaluaciones de la política, si bien mediante la articulación institucional se ha logrado a nivel nacional la configuración de una estructura sólida del carácter técnico y de la gestión de la política pública, es persistente la debilidad en la consolidación de estas mismas estructuras a nivel territorial.

Esto ha llevado a que los conceptos, procesos y actividades contemplados desde el nivel nacional, difieran de los efectivamente adoptados y ejecutados en los territorios. Por lo tanto, es importante que las autoridades y entidades en los territorios adopten mecanismos de armonización de la ejecución de la política pública, de los criterios de medición y de seguimiento a la misma, los cuales permitan que a nivel territorial esta sea aplicada conforme a los objetivos planteados desde el orden nacional.

Ahora bien, la metodología empleada por parte de las distintas instituciones en los estudios, encuestas e informes —elaborados con base en la situación sociodemográfica de la primera infancia— no permiten que se configure un punto de partida claro para establecer una base de análisis lógico sobre los escenarios configurados, con antelación y durante la ejecución de las atenciones objeto de la política.

Las evaluaciones de la política pública, a su vez, carecen de unidad y sistematicidad en los criterios e indicadores que se contemplan en su análisis; esto implica que haya dificultad en el

estudio e imposibilidad de obtener una conclusión certera sobre la efectividad de los procesos de implementación y desarrollo. Por esta razón, es necesario que en posteriores evaluaciones se establezcan criterios concretos que arrojen estadísticas periódicas, las cuales permitan individualizar en el tiempo, los aspectos positivos, falencias y desafíos en los distintos escenarios que contempla la política pública.

Por último, a la fecha no hay material disponible que permita llegar a una conclusión definitiva en relación con la ejecución de los presupuestos asignados por los distintos CONPES frente a las atenciones a la primera infancia. Si bien, se ha efectuado el análisis de los recursos asignados, no hay una evaluación concreta que analice la relación asignación-ejecución de recursos, dificultándose así el seguimiento y efectividad de la destinación real de los mismos.

En línea con lo anterior, se evidencia que, a pesar de haber un andamiaje jurídico legal encaminado a garantizar los derechos de la primera infancia, la dificultad principal radica en la forma en la que este es aplicado o desarrollado en la ejecución de la política pública. Por lo tanto, no puede inferirse la existencia de vacíos normativos en torno a la misma, sino una falencia en la aplicación de los procesos que no permiten de forma contundente, determinar la eficiencia y eficacia de las atenciones finales proporcionadas a este sector poblacional, ni si la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre responde o no a una efectiva garantía de derechos en el marco de la Ley 1098 de 2006.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos e informes

ASOCIACIÓN PROBIENESTAR DE LA FAMILIA COLOMBIANA -PROFAMILIA. Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS Bogotá: 2010.

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de seguimiento y evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. 2013.

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de seguimiento y evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia, (2014).

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de Balance, junio 2014-octubre 2015.

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe Anual De Implementación de la Política de Primera Infancia, (2017).

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Balance de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre Vigencia 2017. (2018).

COMISIÓN INTERSECTORIAL DE LA PRIMERA INFANCIA- CIPI. Informe de Rendición Pública de Cuentas en la Primera Infancia 2012-2017. (2018).

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES DNP-2787- Ministerio de Salud ICBF UDS-PAFI. Bogotá: 07 de junio de 1995.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 091 de 2005. Bogotá: 14 de marzo de 2005.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 115. 23 de junio de 2008.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 123. 27 de abril 2009.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 152. 14 de junio de 2012.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 3861. 14 de junio de 2016.

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. CONPES 181. 2018.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Resultado de la evaluación a la Política Pública Integral de Desarrollo y Protección Social- Estrategia de atención integral a la primera infancia de -Cero a Siempre, 2010-2014. 2014

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, Año 2011.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, Año 2015.

UNIÓN TEMPORAL ECONOMETRICA- SISTEMAS ESPECIALIZADOS DE INFORMACIÓN-SEI. 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. (2018)

Normativa y jurisprudencia

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 (8 de noviembre de 2006). Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. [en línea]. Bogotá, D.C., 2006. Diario Oficial. No. 46.446.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 75 (30, diciembre, 1968). Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. [en línea]. Bogotá, D.C., 1968. Diario Oficial. No. 32.682.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 181 (18, enero, 1995). Por el cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. [en línea]. Bogotá, D.C., 1995. Diario Oficial.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 294 (22, julio, 1996). Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar. [en línea]. Bogotá, D.C., 1996. Diario Oficial. No. 42.836.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 742 (7, junio, 2002). Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998). [en línea]. Bogotá, D.C., 2002. Diario Oficial. No. 44.826.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1146 (10, julio, 2007). Por medio de la cual se expiden normas para la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes abusados sexualmente. [en línea]. Bogotá, D.C., 2007. Diario Oficial. No. 46.685.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1176 (27, diciembre, 2007). Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá, D.C., 2007. Diario Oficial. No. 46.854.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1295 (6, abril, 2009). Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén. [en línea]. Bogotá, D.C., 2009. Diario Oficial. No. 47.314.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1438 (19, enero, 2011). Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. [en línea]. Bogotá, D.C., 2011. Diario Oficial. No. 47.957

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1453 (24, junio, 2011). Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. [en línea]. Bogotá, D.C., 2011. Diario Oficial. No. 48.110.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 (16, junio, 2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [en línea]. Bogotá, D.C., 2011. Diario Oficial. No. 48.102.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (7 de julio de 1991). Gaceta Constitucional No. 116.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-225 de 1995, M.P Alejandro Martínez Caballero, 18 de mayo de 1995.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-524 de 2005, M.P Humberto Sierra Porto; 20 de mayo de 2005.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL. Declaración de los derechos del Niño. Resolución 1386 (XIV), de 20 de noviembre de 1959.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana de los Derechos Humanos. 22 de noviembre de 1969.

Publicaciones electrónicas

ALARCÓN PÁRRAGA, Constanza Liliana et al. Estrategia Integral a la Primera Infancia, Fundamentos Técnicos de Gestión, 2013 [en línea]. Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf> .

CASTRO JAIME, Adriana Lucía & VIZCAÍNO, Rafael. Atención integral: Prosperidad para la Primera Infancia. [en línea]. Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-CeroSiempre Prosperidad-Primera-Infancia.pdf> .

CENTRO DE EXCELENCIA PARA EL DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA – CEDPI (en francés, CEDJE). Enciclopedia sobre el desarrollo de la primera infancia. Importancia del Desarrollo de la Primera Infancia. Montreal, marzo de 2014. [en línea]. Disponible en: <http://www.encyclopedia-infantes.com/sites/default/files/dossiers-complets/es/importancia-del-desarrollo-de-la-primera-infancia.pdf>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE Censo General 2005, [en línea]. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-general-2005-1>

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares 2010, [en línea]. Disponible en: http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/205/get_microdata

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Tabla de Distribución de Recursos. (2008). [en línea]. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/distribucion_recursospdfenero20.pdf

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Tratados y Convenios Internacionales en Materia de Familia y de Niñez. (2009). [en línea] Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/tratados-y-convenios-internacionales-en-materia-de-ninez-y-de-familia>

HECKMAN, James J. et al, *Early Childhood Education*. Universidad de Chicago. 30 de mayo 2014. [en línea]. Disponible en: https://cehd.uchicago.edu/wp-content/uploads/2016/12/Moffitt-ECE-Paper_2016-08-29a_jld.pdf

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA. Manual de implementación programa de Atención Integral a la primera infancia. [en línea]. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-307296_archivo_pdf_manual_paipi.pdf

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Defensa de los derechos de la Infancia, Adolescencia y Familia. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/infancia-adolescencia-familia.page>.

UNICEF. La Primera Infancia importa para cada niño. Septiembre de 2017. [en línea] Disponible en: https://www.unicef.org/spanish/publications/files/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_Sp.pdf