

## ¿PERPETÚAN LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA LAS DESIGUALDADES HISTÓRICAS ENTRE LAS NIÑAS Y NIÑOS COLOMBIANOS?

Ma. Cristina TORRADO\*  
Ernesto DURÁN\*\*  
Tatiana CASANOVA\*\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La primera infancia colombiana: pobreza y desigualdad*. III. *La primera infancia y el conflicto armado colombiano*. IV. *La política nacional para la primera infancia*. V. *Políticas orientadas a la reducción de la pobreza*. VI. *Para no concluir*. VII. *Referencias*.

### I. INTRODUCCIÓN

La atención a la primera infancia ocupa hoy en día un lugar destacado en la agenda de la política social colombiana, tal como ocurre en la mayor parte de los países de la región. Superando un cierto abandono del tema de varias décadas, durante el presente cuatrienio se planearon invertir cerca de 6 billones de pesos en atención integral a la primera infancia (Presidencia de la República, 2013), para expandir y cualificar los servicios orientados a dar una “atención integral” a los niños y niñas más pequeños con especial énfasis en quienes viven en condición de pobreza y en zonas rurales apartadas.

Así mismo, como parte de su estrategia de lucha contra la pobreza, desde 2002 el gobierno nacional ha puesto en marcha un programa de subsidios condicionados, conocido como Familias en Acción, que hoy en día tiene presencia en los 1103 municipios del país beneficiando a 3,000,000 de

\* Magíster en psicología; coordinadora del Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. [mcristina.torrado@gmail.com](mailto:mcristina.torrado@gmail.com).

\*\* Candidato PHD Ciencias Sociales; coordinador del Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. [ejdurans@unal.edu.co](mailto:ejdurans@unal.edu.co).

\*\*\* Psicóloga; asistente de investigación en el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional de Colombia. [teccasanovam@unal.edu.co](mailto:teccasanovam@unal.edu.co).

familias; que tiene entre sus objetivos impactar a la primera infancia través de subsidios nutricionales y el fomento a la asistencia a programas de crecimiento y desarrollo. Las evaluaciones hechas al programa muestran efectos limitados en salud y nutrición en la primera infancia.

En los últimos cuatro años se ha fortalecido la estrategia nacional para la superación de la pobreza extrema Red Unidos, orientada a “promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza” (DNP 2011: 19). Según datos ofrecidos por la Agencia Nacional de la Superación de la Pobreza Extrema, en los ocho primeros meses de 2013, 53,374 familias han salido de la pobreza extrema en Colombia, principalmente en las zonas urbanas y 588,731 familias de las zonas rurales están en proceso de alcanzar el mismo objetivo (“53,300 familias han salido este año de la pobreza extrema”, 2013). El presidente Santos asegura que durante su gobierno 1,300,000 personas habían salido de la pobreza extrema y 2,500,000 habían salido de la pobreza (Presidencia de la República, 2013).

Por otra parte, en la última década algunos gobiernos locales como los de Bogotá y Medellín, han implementado políticas sociales orientadas a la reducción de la pobreza y la inequidad con buenos resultados en algunos indicadores. Dichas políticas se han orientado a mejorar la infraestructura urbana y la de los servicios sociales así como a mejorar el acceso de la población a éstos.

A pesar de estos esfuerzos, el país mantiene una deuda respecto a la garantía efectiva de los derechos de niños y niñas menores de cinco años, en especial de aquellos pertenecientes a regiones y grupos de la población históricamente excluidos de los beneficios del desarrollo nacional.

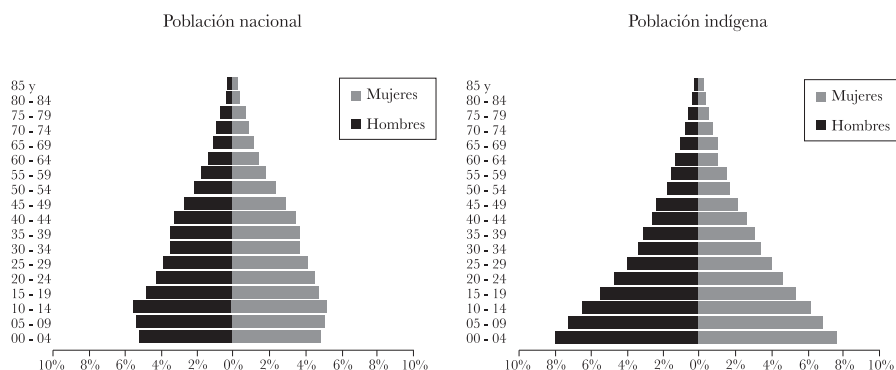
Con base en la información disponible, la ponencia propone un análisis crítico del papel y el efecto de las políticas orientadas a brindar atención integral a la primera infancia, las cuales según el Estado están construidas desde una perspectiva de garantía de derechos. La pregunta central es hasta qué punto estas políticas, que logran garantizar el acceso de niños y niñas a cuidados básicos, generando un mínimo de “capital social”, se convierten o no en un factor de reproducción de la pobreza y la desigualdad en un país donde estos fenómenos tienen raíces históricas profundas y determinantes muy complejos.

## II. LA PRIMERA INFANCIA COLOMBIANA: POBREZA Y DESIGUALDAD

Según el Censo de 2005 los menores de cinco años representan el 10.9% de la población del país (Dane, 2005); este porcentaje muestra una tendencia decreciente en las últimas décadas por el impacto de la llamada transición demográfica “caracterizada por un descenso en la fecundidad, con un crecimiento poblacional de 1.6% anual, menores tasas de nacimiento, reducción de la mortalidad infantil y mayor esperanza de vida al nacer” (Ministerio para la Protección Social y Profamilia, 2005: 44).

Sin embargo, las tendencias nacionales presentan importantes variaciones entre regiones y grupos de la población, por lo que la proporción de niños y niñas menores de cinco años varía según el caso. Tal como se aprecia en la gráfica 1, un ejemplo de dichas variaciones se observa al comparar la pirámide nacional de población con la de los pueblos indígenas.

Gráfica 1. *Estructura de la población por sexo y edad 2005*



Fuente: Dane (2007). Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica.

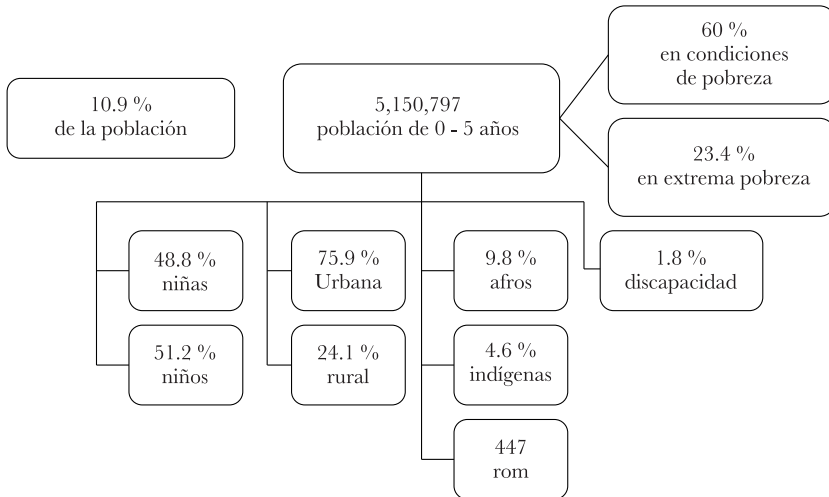
Para 2013 se estima en 5,150,797 la población de niños y niñas menores de 5 años, de ellos el 75.9% habita en zona urbana, y el 24.1% en zona rural (República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013).

Es importante tener en cuenta que en Colombia coexisten diferentes grupos poblacionales donde la población infantil es especialmente numerosa. Así, el 14.4% de la población entre 0 y 5 años pertenece a un grupo étnico diferente al mayoritario, porcentaje que supera el promedio nacional estimado por Dane para 2005 en 3.2% del total de la población.

Los niños y niñas menores de 5 años pertenecientes a grupos étnicos se distribuyen así: afrodescendientes 9.8% (507,272 personas), conformados

por 3679 raizales, 663 palenqueros y 502,930 negros y afrocolombianos. El 4.6% pertenecen a un grupo indígena y la población room se estima en 0,0082% de la población (República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013). El gráfico 2 muestra de manera resumida esta distribución.

Gráfica 2. *Distribución de la población colombiana menor de 5 años*



Fuente: República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre (2013).

Sin embargo, la proporción de niños y niñas en primera infancia en relación con población total no es la misma en todas las regiones del país; siendo más alta en departamentos con mayoría de población indígena como Vichada (20.69%), Guajira (19.59%), Vaupés (19.53%), Amazonas (17.65%), y Guaviare (15.88%), y en departamentos con mayoría de población afrocolombiana como Chocó (17.61%) (Dane, 2005).

Son precisamente estas regiones y grupos de la población donde se encuentran los indicadores más altos de pobreza, y las condiciones de vida de mayor inequidad. En este sentido, Colombia a pesar de logros importantes de crecimiento económico y más recientemente, de disminución de la pobreza, mantiene enormes desigualdades de bienestar entre su población. Para la medición de la pobreza en Colombia se utilizan actualmente dos metodologías: línea de pobreza por ingresos e índice de pobreza multidimensional (IPM), las cuales toman el hogar como unidad de análisis. En el caso del IPM se incluyen algunas variables relacionadas con la población infantil y sólo hay un indicador relacionado con la primera infancia: acceso

a servicios para el cuidado de la primera infancia, obtenido a través de la Encuesta de Calidad de Vida (Dane, 2012).

Entre 2002 y 2012 la incidencia de la pobreza monetaria a nivel nacional pasó de 49.7 a 32.7%. Entre 2011 y 2012 la pobreza monetaria nacional se redujo 1.34 puntos porcentuales, al pasar de 34.1% en 2011 a 32.7% en 2012, dejando de ser pobres en términos absolutos 428,000 personas (Dirección de Desarrollo Social, 2013).

Por IPM, se estima que la condición de pobreza disminuyó a nivel nacional entre 2011 y 2012 en 1.4%. Sin embargo, esta disminución no se refleja en los datos de las zonas rurales, donde se registró en 2011 un porcentaje de pobreza de 46.1% y en 2012 subió a 46.8%; de la misma forma se incrementó el porcentaje de pobreza extrema de 22.1% en 2011 a 22.8%. Por su parte en la zona urbana se reporta una disminución de 30.3% en el año 2011 a 28.4% en 2012 (“Pobreza en Colombia se ubicó el año pasado”, 2013).

Con relación a los datos de pobreza por departamentos del país, la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (2012) reporta que los departamentos con mayores niveles de pobreza para 2010, de acuerdo con el índice de pobreza por ingreso, son Cauca (64%), Córdoba (64%), Chocó (65%), La Guajira (64%) y Sucre (64%) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Estos departamentos concentran una parte importante de la población indígena y afrodescendiente donde la proporción de niños en primera infancia supera el promedio nacional.

La Misión evaluó la variación del coeficiente de Gini el cual da cuenta de la desigualdad de los ingresos, registrando 0.57 en 2002, 0.56 en 2005, 0.57 en 2008, 0.56 en 2010 y en 2012, 0.539 (“Pobreza en Colombia se ubicó el año pasado”, 2013; Banco Mundial, 2013; Misión para el Empalme de las Series de Empleo, 2012). Como puede observarse la variación durante el decenio es muy poca.

Con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares 2010, el Dane identificó que el 23.36% de la población en primera infancia se encuentra en condiciones de pobreza monetaria extrema y el 60.03% en pobreza (República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013). Como puede observarse, mientras en la población general tres de cada diez colombianos son considerados pobres cuando se trata de los más pequeños son seis de cada diez niños y niñas menores de 5 años quienes están en esta condición.

En otro orden de ideas, en 2008 se llevó a cabo el estudio “Midiendo la desigualdad de oportunidades en América Latina y el Caribe” (Barros *et al.*, 2008, citado en Vélez, Azevedo y Posso, 2010), en el cual se midieron cinco oportunidades básicas para la población colombiana en los años 1997

y 2003 a través de Índice de Oportunidades Humanas (IOH). Este índice reúne en un indicador compuesto dos elementos:

- i) Cuántas oportunidades están disponibles, es decir, la tasa de cobertura de un servicio básico; y ii) qué tan equitativamente están distribuidas estas oportunidades, es decir, si la distribución de dicha cobertura está relacionada con circunstancias exógenas, entendiendo las oportunidades básicas como un subgrupo de bienes y servicios útiles para los niños como el acceso a la educación, agua potable y vacunaciones (Banco Mundial, 2008: 17).

Las oportunidades consideradas fueron: finalización de sexto grado a tiempo y la asistencia escolar de niños entre 10 y 14 años, acceso a agua potable, saneamiento y electricidad para niños entre cero y 16 años. Esta investigación concluyó que a pesar de tener una desigualdad de ingreso relativamente alta, el índice de oportunidades en Colombia para 2008 era relativamente alto, ya que se ubicó en la categoría de países con potencial para “transición” con Brasil y Chile (Vélez, Azevedo y Posso, 2010).

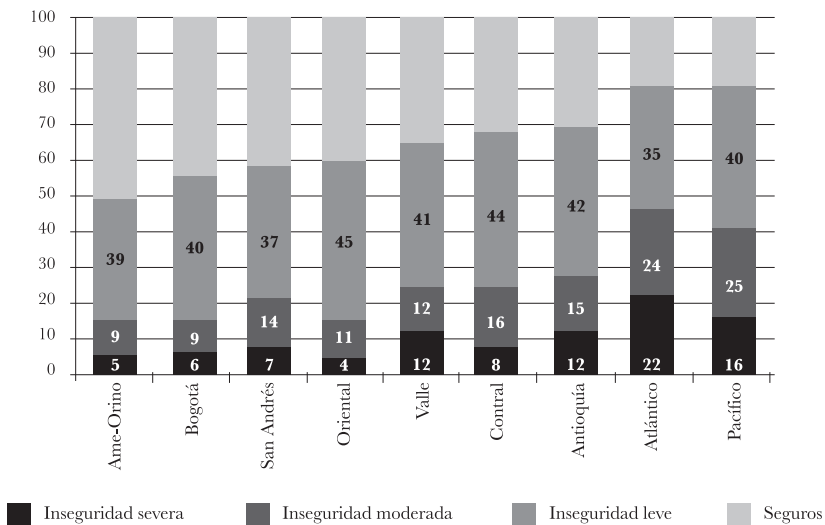
En el informe de dicha investigación, se recomendó expandir los IOH a cinco aspectos más: primera infancia, resultados de inversión en escolaridad básica, acceso a las comunicaciones y a la identidad jurídica y protección de la adolescencia. Para la primera infancia se propusieron los indicadores: oportunidades relativas a condiciones mínimas de nutrición y seguridad alimentaria, inmunización, parto institucional, identidad jurídica y calidad de la crianza (*id.*).

Posteriormente Velez y cols. (2010) realizaron el estudio para calcular el índice de oportunidades humanas para la población infantil y adolescente en Colombia. Se consideraron diecinueve indicadores adicionales a los cinco contemplados por el ejercicio regional desarrollado por el Banco Mundial agrupándolos en los sectores de primera infancia, educación, servicios de vivienda, tecnologías de la información y la comunicación, nutrición, seguridad alimentaria, seguridad, identidad jurídica e inmunización y vacunación, cubriendo tres etapas del ciclo vital entre el nacimiento y los 17 años de edad: la infancia (de 0 a 5 años), la niñez (de 5 a 11 años) y la juventud (de 12 a 17 años).

Para la primera infancia, con datos reportados por la Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005 y la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, el estudio de Vélez y cols. encontró: esquema de vacunas (94%), prenatal (88%), parto institucional (54%), registro civil (85%), nutrición peso talla 0-4 (79%), seguro salud (79%), no hacinamiento (78%), control desarrollo (75%), interacción padres (73%) y asistencia preescolar entre 4 y 5 años (59%) (*id.*).

Como era de esperarse, la investigación señala que existen diferencias regionales significativas, por lo que considera el lugar de vivienda del niño como un factor importante para las oportunidades que tiene la población infantil. Así, para el indicador de inseguridad alimentaria por regiones, es posible observar que las regiones del Atlántico y del Pacífico muestran diferencias significativas con relación a Bogotá tal como se registra en la gráfica 3 (*id.*).

Gráfico 3. *Inseguridad alimentaria por regiones. Colombia, 2008*



Fuente: datos de la ECV 2008. Cálculos de los autores.

Para concluir, Vélez, Azevedo y Posso (2010) identifican cuatro circunstancias con un papel determinante en la desigualdad de oportunidades de los niños y niñas. Estas circunstancias son: educación de los padres, localización urbano-rural, la localización por regiones, y la presencia de hijos, ancianos y discapacitados en el hogar. Además hay dos circunstancias más que se deben considerar, la presencia de los padres y el ingreso per cápita.

En consecuencia, los autores señalan la importancia de reconocer la significativa desigualdad asociada a la localización urbano-rural y a la región del país donde vive la población infantil y adolescente al momento de diseñar las políticas públicas, prestando especial atención a la situación de inseguridad alimentaria moderada y severa (que en algunas regiones excede el 40% de los niños) (Vélez *et al.*, 2010: 88).

Finalmente, se encuentra la investigación realizada por García y co. (2013) en la cual se desarrolla el Índice de Pobreza Multidimensional en Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-N), a partir del análisis de diferentes variables con el fin de reconocer las privaciones de la población infantil y adolescente. La formulación se basó en el concepto de pobreza infantil planteado por UNICEF:

La pobreza constituye para las niñas y los niños una situación de riesgo y de vulneración de derechos en sí misma. El Estado mundial de la infancia afirmó en 2005 que los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad (Unicef, 2005 citado en República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013: 27).

Igualmente se tuvieron en cuenta las dimensiones propuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para la medición de pobreza multidimensional (Angulo, Cuervo, Pardo, 2011 citado en García y Co., 2013) y por CEPAL-UNICEF (2010) para medir pobreza infantil en América Latina (García y co., 2013). A lo anterior, se añadieron variables producto de la investigación realizada a través de las voces de los participantes de distintas regiones del país; para tal propósito se tuvo en cuenta que se incluirían las privaciones que impedirían desarrollar las capacidades presentes y futuras de los niños, niñas y adolescentes. Las nuevas dimensiones que se consideraron para medir la pobreza infantil son: seguridad, integración geográfica, afecto y uso del tiempo, cuidado y recreación (*id.*).

En el IPM-N se hace énfasis en las privaciones en las que el niño o la niña es el centro, no el hogar como sucedía en las mediciones tradicionales de la pobreza. La razón de esta decisión es la caracterización de necesidades particulares de niños y niñas a las que se puede responder con los programas que requieren, siendo diferentes sustancialmente de las de los adultos tanto en grado como en tipo (*id.*).

Los resultados señalan que más del tercio de la población infantil y adolescentes en 2011 vivía en pobreza de acuerdo con la aproximación multidimensional. Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de pobreza de acuerdo al IPM-N son aquellos con una privación en 30% de las variables que componen el índice. Según este criterio, el 28.6% del grupo de niños entre 0 y 2 años son pobres; por su parte el grupo de niños entre 3 y 5 años se identifica con los niveles más críticos (37%). Lo anterior se res-



palda en que sólo el 8.4% de niños y niñas en este grupo no tienen ninguna privación (*id.*).

De manera más específica se señala que el grupo entre 0 y 2 años tiene niveles muy altos de privación por hacinamiento crítico, falta de acceso a zonas verdes, falta de acceso a agua potable y eliminación de excretas. Más de la tercera parte de este grupo tiene desnutrición crónica y no cuenta con el esquema de vacunación completo. Con relación al grupo entre 3 y 5 años la dimensión más crítica es la que se refiere a la educación inicial, ya que cerca del 80% no cuentan con este indicador (se consideró la asistencia a Hogar Comunitario de ICBF como privación). El 40% del grupo no tiene acceso a agua potable, el 45% a saneamiento básico y más del 30% tienen desnutrición crónica (*id.*).

De acuerdo con este indicador los departamentos más críticos son Chocó, Córdoba, Guajira y San Andrés, en los cuales los niveles de pobreza son superiores al 50%. Los resultados en estos departamentos se explican por las privaciones en agua y saneamiento básico (*id.*).

Para complementar el análisis sobre la situación de pobreza e inequidad en la que viven las y los colombianos más pequeños, se presenta a continuación el comportamiento de algunos indicadores del bienestar de la población menor de 5 años:

En relación con el bajo peso al nacer, se estima que para el año 2013 había 37,498 casos de niños con menos de 2.500 gramos, de los 406,775 nacidos en el año, lo cual corresponde al 9.2% de la totalidad. Este porcentaje sube a 10.5% para el departamento del Chocó y a 10.3% en el caso de la Guajira. Paradójicamente Bogotá, alcanza un 10.9% en este indicador (DANE).

La desnutrición en los primeros años persiste preocupantemente alta, para el año 2010 el porcentaje de niñas y niños menores de 5 años con talla baja para la edad (desnutrición crónica) fue de 13.2%, siendo mayor en el área rural (17.0% frente a 11.6%) y más alta aun (19.4%) en las familias de menores ingresos. Los departamentos más afectados fueron nuevamente los de mayoría indígena: Vaupés, Amazonas y La Guajira con más del doble de la prevalencia nacional (Profamilia y otros, 2011).

Por su parte la tasa de mortalidad infantil, definida como la probabilidad de morir durante el primer año de vida, en el país era de 12.76 por cada mil nacidos vivos para el año 2010, teniendo la más alta la región de Orinoquía-Amazonía con mayoría de población indígena (19.72 por mil) y la región pacífica de mayoría afrocolombiana (15.0 por mil). Por departamentos la mortalidad infantil más alta se dio en Guainía, Vichada, Choco, Amazonas y San Andrés donde se producen más de 20 muertes en menores

de un año por cada 1000 nacidos vivos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

Otro indicador importante para mostrar la desigualdad entre la población colombiana menor de cinco años, se refiere a la inequidad intraurbana. En el caso de Bogotá, se estableció el Índice de Segregación Residencial (ISR), en el cual se tienen en cuenta la localidad como dimensión espacial y el ingreso como variable de referencia; se encontró que este índice aumentó de 13.1 en 2007 a 17.6 en 2011, mostrando que la segregación en la ciudad se ha acrecentado. Este hallazgo permite observar la brecha existente entre ricos y pobres, así como las diferencias en el acceso a oportunidades de educación, en la exposición a factores de riesgo, calidad de alimentación, servicios institucionales de salud y cultura, entre otros (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

Mediciones como la anterior permiten avanzar en la visibilización de un tema que recién aparece en la literatura: el impacto de la desigualdad intraurbana en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes, y en particular en la del grupo de primera infancia. Si bien, aún no se cuenta con estudios al respecto, es reconocido que al interior de las grandes ciudades como Bogotá, Medellín y Cali viven niños y niñas en situaciones muy precarias.

La conclusión salta a la vista: la primera infancia aparece como uno de los grupos poblacionales más afectados por la pobreza y la inequidad del país. En la situación de muchos niños y niñas pequeñas, se hace visible cómo la sociedad colombiana se caracteriza por:

Una profunda exclusión social o, si se quiere, por mantener de manera perversa y discriminatoria a amplias capas de su población, a quienes se les impide potenciar y aprovechar sus habilidades y capacidades para el enriquecimiento de la vida, la ampliación de las libertades, la solidaridad, el sentido de pertenencia, la cooperación, la construcción participativa a través de instituciones y prácticas democráticas, el desarrollo, el bienestar económico y social (Garay, 2002: 13).

### III. LA PRIMERA INFANCIA Y EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO

No es posible realizar un análisis de la situación de la primera infancia en Colombia sin hacer referencia al prolongado conflicto armado interno, en el cual participan diversos grupos armados que mantienen complejas relaciones con el narcotráfico y han desplegado estrategias atroces contra la población civil.

A pesar de la abundante literatura relacionada con el impacto del conflicto armado colombiano en la calidad de vida y en la realización de derechos de la población infantil y adolescente, son muy pocos los trabajos relacionados directamente con la primera infancia.

En el trabajo “Colombia: huellas del conflicto en la primera infancia” publicado en 2009 se plantea que:

No puede hablarse de la incidencia del conflicto armado en la primera infancia como si se tratara de un grupo homogéneo sino de *impactos diferenciales* en sectores específicos de la población infantil, debido a las enormes diferencias existentes entre regiones geográficas y sectores sociales en materia de derechos y oportunidades, así como en la probabilidad e intensidad del contacto entre los niños y niñas, los actores armados y los hechos violentos propios del conflicto (Save the Children y OEI, 2009: 59).

A lo largo del libro se aprecia cómo los más afectados por el conflicto armado son los niños y niñas menores de cinco años que viven en zonas del país donde confluyen: una alta proporción de niños en primera infancia, como es el caso de las comunidades indígenas, elevados índices de pobreza y una mayor presencia de los actores armados y de acciones violentas, tal es el caso de los departamentos de Chocó, Vaupés, Guajira y Amazonía.

Según Torrado y cols. (2009) puede concluirse que:

El impacto del conflicto sobre la población infantil no es homogéneo pues los riesgos y afectaciones son mayores para algunos grupos de la población. En algunos casos el conflicto viene a agravar una situación estructural de desigualdad que afecta el disfrute de los derechos de los niños y niñas menores de seis años haciendo evidente la brecha que existe entre comunidades indígenas y afrodescendientes o habitantes de algunos sectores rurales con el resto del país (Torrado y Cols, 2009: 82).

Son estas comunidades las que más sufren de estrategias utilizadas por los actores armados, como el confinamiento o la fumigación de cultivos ilícitos, en el acceso de la población a alimentos, medicinas o atención médica oportuna.

La misma fuente identifica como los grupos más críticos a: los niños y niñas menores de seis años de los pueblos indígenas que habitan en regiones con alta intensidad del conflicto como Putumayo, Vichada o Guaviare; quienes viven en zonas sembradas de minas antipersona en zonas rurales de Antioquia, Caquetá y Guaviare; aquellos pertenecientes a las comunidades afrodescendientes víctimas del desplazamiento forzado y por último quie-

nes viven en condiciones de pobreza y exclusión en zonas rurales con alta presencia de actores armados en especial de los departamentos de Nariño, Putumayo, Meta y Arauca.

Los hallazgos y conclusiones de este estudio coinciden con lo señalado por el informe mundial de la infancia de 2008 “...las situaciones de emergencia como las que generan los conflictos armados producen inseguridad alimentaria y un aumento de la mortalidad infantil causada por deficiencias nutricionales, epidemias o brotes de ciertas enfermedades, escasez de medicamentos y otras dificultades en la prestación de servicios de salud” (UNICEF, 2007: 18).

Las afectaciones causadas por el conflicto armado en la población infantil, no sólo parecen profundizar las inequidades existentes sino que además crean unas nuevas: daños físicos y emocionales de quienes por vivir en las “zonas en conflicto” conocen por experiencia directa el dolor y los horrores de la guerra mientras otros los conocen como sucesos relativamente lejanos narrados en la televisión.

Pertenecer a una familia indígena o afrodescendiente y vivir en ciertas zonas del país se constituyen en los principales factores de riesgo para que un colombiano menor de cinco años pueda morir o resultar herido en un enfrentamiento o por acción de minas antipersonales, sufrir desplazamiento forzado, perder a sus padres e incluso ser secuestrado.

#### IV. LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA PRIMERA INFANCIA

Colombia, como la mayor parte de los países de la región, viene desarrollando desde hace más de 30 años estrategias de atención a la primera infancia, éstas se han venido fortaleciendo en los últimos seis años y ocupan hoy un lugar relevante en la agenda social y política del país. Son estrategias dirigidas a la primera infancia en situación de pobreza, con unos criterios claros de focalización en las poblaciones en situación más crítica.

El programa Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) por su cobertura geográfica, la cantidad de usuarios y la inversión, ha sido la principal estrategia estatal de atención a la primera infancia en Colombia desde hace más de 25 años. Cada HCB cuenta con una madre comunitaria que se encarga de la atención y el cuidado de 13 niños y niñas menores de cinco años en su propia vivienda. Las evaluaciones hechas al programa han encontrado dificultades importantes para ofrecer una atención de calidad por razones como: condiciones de hacinamiento e inseguridad en los espacios físicos, insuficiencia de recursos, deficiente alimentación y poca capacidad

de las educadoras para proporcionar a niños y niñas experiencias enriquecedoras.

Al comenzar el siglo XXI el país carecía de una política integral para la atención de la primera infancia que articulara los programas existentes y en especial de una directriz clara para la educación inicial, existía poca regulación de la oferta privada y un número muy significativo de los niños y niñas más pobres del país asistía al programa HCB.

Para el año 2009, HCB obtuvo una inversión total de \$729,682,000,000 para su funcionamiento, el 22.16% de los recursos invertidos por el ICBF provenientes de los recursos parafiscales. Tal inversión, permitió alcanzar una cobertura de 78,700 hogares comunitarios, donde participan 1,206,287 niños y niñas. (Unión Temporal Universidad de Los Andes y Profamilia, 2009).

Luego de un periodo de casi dos décadas caracterizado por la ausencia de discusión sobre el sentido y la orientación de los programas para la primera infancia en Colombia, entre 2000 y 2002, nuevamente el tema empezó a cobrar vigencia en la agenda política del país y se generaron importantes procesos de movilización que involucraron a actores del sector público, privado y de la sociedad civil. Uno de los procesos más visibles y reconocidos, fue la realización en 2003 del foro internacional “Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década”.

Posteriormente, durante 2005 y 2006, con el liderazgo del ICBF, se implementó el programa de apoyo a la formulación de la política nacional de primera infancia, el cual afianzó la movilización de numerosos actores en todo el país, con la organización de un segundo foro “Movilización por la Primera Infancia” realizado en 2005. Resultado de este proceso durante el cual se dieron numerosas discusiones y se desarrollaron algunas investigaciones, se elaboró el documento “Colombia por la primera infancia” (2006). Este sirvió de base al documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social Conpes<sup>1</sup> 109.

Este documento marca un punto de corte en la evolución de la política nacional de primera infancia pues busca integrar en un solo marco todas las acciones y programas dirigidas a este grupo poblacional bajo la coordinación de diferentes sectores de la institucionalidad pública, a partir de ese momento se inicia un proceso que ha colocado la atención de la primera infancia en los primeros lugares de las prioridades de la política social.

---

<sup>1</sup> El Conpes es un organismo técnico asesor del gobierno en planeación de política económica.

La política actual, conocida como la “Estrategia de Cero a Siempre” ha incrementado de manera significativa la inversión pública en un modelo intersectorial que busca garantizar los derechos a los niños y niñas colombianas menores de cinco años.

A pesar de innegables avances en materia de cobertura, mejoramiento de la calidad y movilización social en torno a la atención integral a la primera infancia, De Cero a Siempre se apoya en un modelo de política social que contribuye débilmente a superar la inequidad en las oportunidades de los ciudadanos y las ciudadanas más pequeñas del país. Este modelo mantiene en buena parte la focalización en los más pobres y no fortalece a los actores estatales.

Un modelo (de política social) orientado por la aplicación de cuatro principios estrechamente asociados entre sí: 1) la privatización de la provisión de los servicios sociales y la seguridad social, 2) la focalización del gasto público social, 3) la descentralización de los programas y servicios sociales a instancias subnacionales y no gubernamentales y 4) la compensación, entendida como la acción de introducir medidas destinadas a amortiguar los costos sociales y políticos de los programas de ajuste (García, 2009: 26).

Según *Conversando sobre políticas sociales* (2013: 2) cuando la inversión social se focaliza en los más pobres o vulnerables mientras se deja al mercado la regulación de los servicios para los más ricos “esto significa que los pobres asistirán junto a otros pobres a un establecimiento de mala calidad, mientras los ricos asistirán junto a otros ricos a establecimientos de calidad”. Por esta vía, en lugar de disminuir la desigualdad se profundiza en el largo plazo.

Como hemos señalado, cuando surge la Estrategia De Cero a Siempre un gran número de los niños y niñas en primera infancia más pobre, asistía a HCB. Por esta razón la política promueve otras alternativas educativas como son la formación de las familias y la transformación progresiva de los HCB en instituciones especializadas para la atención integral de niños y niñas. Sin embargo, se mantiene una educación inicial más formalizada y de mejor calidad para los niños y niñas pertenecientes a los mayores quintiles de ingreso, fortaleciendo así un modelo dual de la política cuyos efectos en la cohesión social, la solidaridad y la equidad son bien conocidos.

Con el propósito de aumentar la cobertura y mejorar la calidad de la atención, la estrategia ha puesto en marcha en todo el país un modelo de contratación de operadores privados para prestar el servicio de educación inicial en el entorno familiar e institucional. Son múltiples las interrogantes

que pueden plantearse a este modelo como son la sostenibilidad y la calidad de las intervenciones, adicionalmente, este modelo no fortalece la capacidad técnica y de gestión de las autoridades locales.

En lugar de avanzar hacia una política social incluyente, se sigue promoviendo la segmentación de los servicios y la segregación social y por esta vía se mantiene y profundiza la desigualdad. El impacto que podría lograr la educación inicial sobre la desigualdad social, se pierde por la estratificación en la calidad; a la vez no se promueve una ciudadanía plena de todos los niños y niñas sin discriminación.

Actualmente, la oferta educativa para niños y niñas colombianos menores de cinco años incluye una amplia gama de entornos de cuidado y educación de muy diversa calidad, desde sofisticadas guarderías y aulas de preescolar, pasando por centros de desarrollo infantil hasta llegar a modalidades comunitarias como los HCB y otras aún más informales. Sólo en Bogotá hemos identificado seis modalidades de educación inicial.

Esta diversidad no sería problemática si no fuera por su correspondencia con “el mapa de la desigualdad”. Así mientras los niños y niñas menores de cinco años de las familias con mayores ingresos acceden a espacios educativos enriquecidos, los más pobres asisten a la oferta de programas que cuentan con menos recursos financieros y técnicos para su implementación tal como se observa en la tabla 1.

Tabla 1. *Porcentaje de niños menores de cinco años según estrato socioeconómico<sup>2</sup> y programa de educación inicial 2007*

<i>Programa/ Estrato</i>	0	1	2	3	4	5	6	% del total
<i>Hogar comunitario de Bienestar</i>	61.9%	53.4%	41.7%	15.5%				41.8%
<i>Guardería o jardín de Bienestar Familiar</i>	6.8%	22.1%	25.7%	16.8%	7.3%			21.9%

<sup>2</sup> La estratificación socioeconómica colombiana, es una clasificación de las viviendas a partir de sus características físicas y de su entorno, en seis grupos o estratos siendo el 1 el de menor nivel. Recuperado de: [//www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/Estratificaci%C3%B3nSocioEcon%C3%B3mica.aspx](http://www.dnp.gov.co/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/Estratificaci%C3%B3nSocioEcon%C3%B3mica.aspx).

<i>Programa/ Estrato</i>	0	1	2	3	4	5	6	% del total
<i>Jardín, casa vecinal, jardín social del Distrito (Bogotá)</i>		2.3%	3.6%	4.4%				3.0%
<i>Otra guardería, preescolar o jardín oficial</i>	22.7%	11.9%	9.7%	13.6%	1.2%			11.2%
<i>Guardería, preescolar o jardín privado</i>	8.6%	10.2%	19.2%	49.7%	91.6%	100.0%	100.0%	22.2%
<i>Total</i>	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: cálculos de CEPAL con base en la Encuesta de Calidad Vida (2007).

Aun cuando desde 2010 el gobierno nacional viene impulsando la transformación de los HCB en modalidades más formales de educación inicial y ha implementado un ambicioso programa de atención integral a la primera infancia en el contexto familiar, no se ha abandonado el criterio de centrar la política en programas orientados a los más pobres, donde niños y niñas reciben servicios de menor calidad, separados de sus pares pertenecientes a otros sectores sociales.

¿Cómo se llegó a esta situación? Sin entrar en un detallado análisis histórico, podemos afirmar que es el resultado de decisiones de política educativa y social del Estado colombiano a lo largo de varias décadas las cuales profundizaron las diferencias entre la oferta pública y la privada, e incluso al interior de cada una de ellas, y ubicaron la educación inicial en el campo del bienestar social como una acción residual<sup>3</sup> a través de la cual el Estado sólo apoya la provisión de algunos servicios a los niños y niñas más pobres.

En lugar de asegurar el acceso a un programa educativo único para todos los niños y niñas, la política educativa se orienta hacia acciones focalizadas en las poblaciones más pobres y vulnerables. Al respecto vale la pena recordar que ésta ha sido una tendencia de la política social latinoamericana que ha dejado “de lado la importancia de asegurar servicios homogéneos y con estándares de calidad para todos, que permitieran construir sociedades

<sup>3</sup> Se conoce como modelo residual aquel que limita la provisión de políticas de protección o de bienestar a los pobres, esto es a quienes demuestren necesidad o incapacidad.



equitativas, democráticas y sostenibles, y fortalecer el ejercicio ciudadano” (Filgueira *et al.*, 2006: 1).

## V. POLÍTICAS ORIENTADAS A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Para reducir la pobreza que reconocen como muy alta, los planes de gobierno más recientes han propuesto dos líneas de acción: una indirecta y otra directa. La primera se sustenta en la tesis de que incentivar el crecimiento económico incrementa los ingresos de toda la población (lo que se ha denominado el goteo de recursos hacia la población con menores ingresos) y la segunda, busca actuar sobre las privaciones de la población en extrema pobreza promoviendo su acceso a servicios sociales básicos.

El problema es que en el modelo económico vigente el crecimiento económico no es igualmente beneficioso para todos. Los beneficios se distribuyen de manera desigual, por tal razón como lo plantean López y Núñez (2007: 188) el crecimiento económico solo no basta, puesto que reduce la pobreza y la indigencia de una forma residual.

Por otra parte, el Estado colombiano ha implementado una estrategia basada en transferencias monetarias condicionadas siguiendo una tendencia que se ha generalizado en toda la región (Minujin *et al.*, 2007). Estos programas se caracterizan, por estar altamente focalizados en población pobre o en extrema pobreza, por tener como receptoras principalmente a las mujeres, por acordar con los beneficiarios compromisos y responsabilidades, por tener coberturas bastante grandes y por estar altamente centralizados en su diseño y estructura (Serrano, 2005).

En el caso colombiano, las transferencias se dirigen específicamente a familias con hijos o hijas menores de 18 años, con preferencia en familias con madres cabezas de familia y/o víctimas del desplazamiento forzado; estas familias se seleccionan por medio de un sistema de clasificación denominado Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) (Flórez *et al.*, 2008). Las transferencias estarían orientadas, según lo establece el programa, a mejorar la nutrición y la salud infantil y la asistencia escolar, con miras a proteger y promover la formación de capital humano en estas edades. La base de estas iniciativas es el programa denominado “Familias en Acción” el cual inició su fase piloto en 2001 con apoyo del Banco Mundial y del BID y ha venido expandiéndose. Este programa ha estado otorgando transferencias en dinero a las mujeres cabeza de familia con niños menores a 18 años en vulnerabilidad económica, la transferencia puede ser un subsidio de nutrición para niños entre 0 y 7 años condicionado

a que las madres lleven a sus hijos a controles de desarrollo y crecimiento en centros de salud y a cumplir con la totalidad de los planes de vacunación ofrecidos por el Estado.

Las evaluaciones del programa, hechas dentro de su marco conceptual, señalan que tiene incidencia efectiva en la mitigación de los efectos de la pobreza sobre la nutrición infantil y la asistencia escolar, pero a la vez genera un nivel de dependencia que incentiva la permanencia en el programa durante largos lapsos de tiempo.

La otra gran estrategia, conocida como la RedUnidos trabaja con base en los resultados obtenidos de la aplicación del IPM, la cual permite identificar las privaciones más críticas, así como la ubicación geográfica de las familias en extrema pobreza. El programa busca afectar de manera más integral la situación de las familias, transfiriendo no sólo recursos sino también servicios de los diferentes programas estatales. Trabaja con dos énfasis: una ruta para mejorar la generación de ingresos, elevando los niveles educativos y la preparación para el trabajo, y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las familias relacionadas con agua, saneamiento básico y condiciones de la vivienda.

En ambas estrategias se pretende proveer a los más pobres de unas condiciones mínimas para subsistir y ser incluidos en la sociedad. Se centran en “dotar a los pobres de instrumentos que les ayuden a gestionar el riesgo para que tengan más oportunidades de salir de la pobreza” (Giraldo, 2007: 144).

Desde estos programas se asume la pobreza no como un problema económico y social, consecuencia de un sistema desigual e injusto, sino como una situación transitoria en la que se encuentran algunos hogares, despolitizando el debate y ocultando las causas centrales del problema. Se genera dependencia de las familias de la ayuda estatal, contribuyendo a formar nuevas clientelas políticas.

## VI. PARA NO CONCLUIR

El análisis realizado busca avanzar en la respuesta a la pregunta por las relaciones entre las políticas de primera infancia, la justicia social y el ejercicio de la ciudadanía social de los más pequeños. Como hemos señalado, una política de atención integral a la primera infancia como la que hoy en día implementa Colombia si bien va a mejorar el acceso de los niños y las niñas más pobres y excluidos a unos servicios sociales, no logra incidir sobre la enorme brecha entre grupos de la población infantil, producto de una desigualdad histórica.

Sin duda, el Estado colombiano ha incrementado en los últimos ocho años la inversión pública y ha atraído al capital privado, para mejorar la calidad de los programas dirigidos a la primera infancia e integrar las acciones dirigidas desde diferentes sectores y actores públicos (salud, educación, bienestar familiar, nutrición), en lo que se ha denominado la Estrategia de “Atención Integral a la Primera Infancia”.

A pesar de la existencia de todo este marco de programas dirigidos a la primera infancia y de otras orientadas a la reducción de la pobreza extrema de las familias, la información disponible muestra que las desigualdades en las oportunidades y capacidades entre los niños y niñas colombianas menores de cinco años se mantienen y se reproducen. En buena parte esto se debe al enfoque de la política centrada en la focalización de los programas en la población más pobre y en la contratación de actores privados para su implementación.

Aun cuando es necesario actualizar las cifras para incorporar los logros alcanzados por la política nacional para la primera infancia en los últimos cinco años, no se esperan cambios significativos en las tendencias históricas de la desigualdad en la calidad de vida y el ejercicio de los derechos de niños y niñas colombianos menores de cinco años. No es sólo un asunto de mejorar las coberturas de los programas, se trata también de combatir la segregación social y disminuir la brecha entre grupos de la población infantil.

El proceso de discusión y análisis de la política colombiana para la primera infancia debe continuar, pues constituye una pieza clave en la construcción de una política pública orientada a garantizar el disfrute de los derechos sociales desde los primeros años de vida, indispensable en la lucha contra la inequidad, la discriminación y la exclusión social en la sociedad colombiana si se tienen en cuenta sus efectos individuales y colectivos en el mediano y largo plazo.

## VII. REFERENCIAS

- “53.300 familias han salido este año de la pobreza extrema”, 2013, *Periódico El tiempo*, 6 de noviembre de 2013, [http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-13164049.html](http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13164049.html).
- Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012, *Plan de desarrollo 2012- 2016. Plan de desarrollo económico y social y de obras públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016 Bogotá humana*, Bogotá, Colombia.
- Banco Mundial, 2008, *Midiendo la desigualdad de oportunidades en América latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Mundial.

- , 2013, “Índice de Gini”, en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI> (consultado en agosto de 2013).
- Colombia por la primera infancia, 2006, *Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años*, Bogotá.
- Conversando sobre políticas sociales, 2013, “Focalización: un atentado contra la igualdad”, en <http://voces.latercera.com/2013/08/27/claudia-sanhueza/> (consultado el 13 de septiembre de 2013)
- DANE, 2005, *Sistema de consulta información censal*, Censo básico 2005.
- , 2007, *Colombia: una nación multicultural. Su diversidad étnica*, Bogotá.
- , 2012, “Pobreza en Colombia”, comunicado de prensa, en [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_2011.pdf](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_2011.pdf) (consultado en septiembre de 2013).
- , 2013, “Nacimientos por peso al nacer, según departamento y área de residencia de la madre. Año 2013 preliminar”. Cuadro 6. Información estadística.
- Departamento Nacional de Planeación, 2011, “Resumen Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para todos”, en <http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=4-79V-FE2pI%3D&tabid=1238> (consultado el 30 de noviembre de 2013).
- Dirección de Desarrollo Social, 2013, *Pobreza monetaria y desigualdad del ingreso. Análisis de los resultados recientes 2010- 2012*, Colombia.
- FILGUEIRA, F. *et al.*, 2006, *Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Planeta.
- FLÓREZ, C. *et al.*, 2008, *Diseño del índice SISBEN en su tercera versión*, Bogotá, DNP.
- GARAY, Luis Jorge, 2002, *Colombia entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- GARCÍA A., 2009, *Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en América Latina. El caso de Familias en Acción*, Bogotá, Tesis de grado de Maestría en Política Social, Universidad Javeriana.
- GARCÍA, S. *et al.*, 2013, *Análisis de la pobreza multidimensional en niños, niñas y adolescentes en Colombia: metodología y principales resultados*, Bogotá, Colombia, versión preliminar, diciembre.
- GARCÍA, Sandra *et al.*, 2013, “Análisis de la situación de la pobreza infantil en Colombia”, *Notas de Política*, Bogotá, vol. 14, agosto.

- GIRALDO, C., 2007, *¿Protección o desprotección social?*, Bogotá, Desde Abajo, Fundación CESDE, Centro de Estudios Escuela para el Desarrollo, Universidad Nacional.
- LÓPEZ, Hugo y NÚÑEZ, Jairo, 2007, *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*, Bogotá, DNP.
- Ministerio de Salud y Protección Social, 2013, *Análisis de Situación de Salud según regiones Colombia*, Bogotá.
- Ministerio para la Protección Social y Profamilia, 2005, “Encuesta Nacional de demografía y Salud”, en <http://www.profamilia.org.co/encuestas/02consulta/01capitulos.htm> (consultado el 28 de agosto de 2013).
- MINUJIN, Alberto *et al.*, 2007, “El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?”, *Salud Colectiva*, Buenos Aires, vol. 3, núm. 2, mayo-agosto.
- Misión para el empalme de las series de empleo, 2012, Cálculos Mesepe con base en Encuesta de Hogares del DANE-Encuesta Continua de Hogares 2002-2005 empalmada por Mesepe y Gran Encuesta Integrada de Hogares 2008-2010.
- “Pobreza en Colombia se ubicó el año pasado en 32,7%”, 2013, *Revista Portafolio*, Bogotá, 18 de abril, <http://www.portafolio.co/economia/cifras-pobreza-y-desigualdad-colombia-2012>.
- Presidencia de la República, 2013a, “Hoy podemos decir con satisfacción que cumplimos las metas en materia de reducción de la pobreza: Presidente Santos”, en [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/EneroPaginas/20140108\\_07-Hoy-podemos-decir-con-satisfaccion-cumplimos-metas-materia-reduccion-pobreza-Presidente-Santos.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2014/EneroPaginas/20140108_07-Hoy-podemos-decir-con-satisfaccion-cumplimos-metas-materia-reduccion-pobreza-Presidente-Santos.aspx) (consultado el 10 de enero de 2014).
- , 2013b, “Inversión para la primera infancia en el cuatrienio será de \$6 billones”, en <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/2013/Paginas/130702-Inversion-para-la-primera-infancia-en-el-cuatrenio-sera-de-6-billones.aspx> (consultado el 10 de enero de 2014).
- República de Colombia-Estrategia de Cero a Siempre, 2013, *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*, Colombia, Imprenta Nacional.
- SERRANO, Claudia, 2005, *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- TORRADO, María Cristina *et al.*, 2009, *Colombia: huellas del conflicto en la primera infancia*, Bogotá, Save the Children-OEI.

UNICEF, 2007, *Estado mundial / Fondo de las Naciones Unidas para la infancia – UNICEF (2007). Estado mundial de la infancia 2008*, Nueva York, Supervivencia infantil.

Unión Temporal Universidad de Los Andes y Profamilia, 2009, *Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*, Bogotá.

VÉLEZ, C. *et al.*, 2010, *Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década*, Banco Mundial Colombia-Banco de la República de Colombia-Departamento Nacional de Planeación.