



Informe Primera Infancia Cómo Vamos



Identificando desigualdades para impulsar
la equidad en la infancia colombiana

Resumen Ejecutivo



Resumen Ejecutivo

El objetivo principal de este informe es proporcionar evidencias sobre las condiciones de vida y las inequidades que afectan a la primera infancia en las principales ciudades de Colombia. Con ello, se espera hacer un aporte para el desarrollo de políticas públicas locales, potenciar el impacto de los programas nacionales e incidir para mejorar la implementación de intervenciones que permitan alcanzar la amplia realización de los derechos y el potencial de todas las niñas y los niños del país. Se busca poner una mirada centrada en asegurar una efectiva equidad en el alcance de estos derechos.

El ejercicio desarrollado está en línea con el compromiso asumido por el gobierno nacional en su estrategia de atención integral a la primera infancia "De Cero a Siempre" y el esfuerzo de administraciones locales para proteger a esta población. A partir de esta propuesta de medición, se plantea la incorporación y progresiva ampliación de evidencia estadística que, desde los contextos locales, dé cuenta de la aproximación de atención integral, en especial a los sectores vulnerables.

En este contexto, se propone una herramienta para la ciudadanía y sus organizaciones, acorde a los principios de transparencia,

participación, monitoreo y responsabilidad social que impulsa la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, la Fundación Corona y sus aliados. Se espera que los resultados ofrecidos sean de utilidad para el monitoreo de la sociedad sobre la evolución de la calidad de vida de la primera infancia y el impacto de las políticas que la atienden.

Concretamente, el ejercicio analiza las condiciones de vida de la primera infancia en 7 ciudades: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales y Medellín. Los indicadores que se presentan constituyen 'una línea de base' para monitorear el bienestar de niños/as hasta los 5 años y las inequidades que enfrentan. El informe comparativo se complementa con fichas y análisis locales para las ciudades, ya que es en este nivel que la Red Como Vamos pone su mayor énfasis.

Con este ejercicio piloto se da inicio a un proyecto más amplio para incorporar de manera sistemática un conjunto de indicadores sobre infancia en los análisis sobre calidad de vida de las Ciudades Cómo Vamos, abriendo espacio a la perspectiva poblacional como criterio para analizar los contextos locales.

Una herramienta para la acción

Este estudio analiza las condiciones de vida y las inequidades que enfrenta casi el 30% de la población en primera infancia de Colombia, eso es un total de 1.400.959 niños y niñas hasta los 5 años de edad, que viven en las siete ciudades analizadas. A partir de la evidencia empírica, este estudio pone énfasis en:

El Bien-estar en la primera infancia: posicionado como tema prioritario en las agendas de la opinión pública y de los formuladores de políticas, tomando en cuenta que es la población más vulnerable a las desventajas y las privaciones, pero también con el mayor potencial para evitar privaciones de larga duración y poner fin al ciclo de la pobreza.

La identificación de inequidades: aunque los derechos deben estar garantizados para todos/as los/as niños/as, la calidad de vida de la infancia todavía está determinada por circunstancias como la situación económica de su hogar, su lugar de residencia, su género y su pertenencia étnica, entre otros factores.

El ámbito municipal: el análisis de los contextos locales tiene una gran relevancia, tomando en cuenta que la vida de las personas se moldea y se modifica profundamente según el lugar donde nacen, crecen, se educan y se socializan. En América Latina el 75% de los/as niños/as de primera infancia habita en las ciudades.

Este ejercicio es resultado de un esfuerzo conjunto entre Fundación Corona, Equidad para la Infancia y la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos, con el apoyo de la Pontificia Universidad Javeriana, seccional Cali.





El mejor momento para poner a la primera infancia primero

Este informe sale a luz pública en un momento de muchas expectativas asociadas con los resultados de las conversaciones de paz en Colombia, y que dará inicio a un período de “post acuerdo”, que aportará a la apertura de mayores oportunidades de desarrollo.

También se enmarca en un escenario previo a elecciones regionales en alcaldías y gobernaciones, que abre un espacio para la revisión de prioridades políticas, planes de gobierno y formas de gestión.

En el contexto global, los gobiernos del mundo están consensuando una nueva agenda de Objetivos de Desarrollo Sustentable, que permita avanzar en los resultados obtenidos en las Metas del Milenio. Dos lecciones importantes han quedado claras a partir de la experiencia de estas metas:

- El cambio social y económico que se propone implica poner al ser humano y sus derechos en el centro del desarrollo. Esto solo

será posible si se asegura una activa participación de todos los sectores de la sociedad. En especial, es importante incluir a las familias y comunidades más afectadas por la pobreza como actores sociales del proceso de cambio.

- La disminución de la desigualdad debe tener un lugar predominante en la agenda del desarrollo. Se debe reconocer el efecto negativo de la discriminación y la exclusión, sobre todo para un comienzo justo en la vida.

Este panorama brinda la oportunidad de pensar cómo las políticas públicas y los modelos de desarrollo influyen en la calidad de vida de la niñez, e imprime una gran pertinencia a las intervenciones en primera infancia, con la perspectiva de avanzar en soluciones que aborden las causas estructurales de las distintas formas inequidad e impulsen el desarrollo humano, en contextos de paz, desde los primeros años.

Con esta experiencia, se espera brindar un aporte para que la prioridad asumida por Colombia en la primera infancia no solo se mantenga, sino que se refuerce y consolide

Los hallazgos encontrados en el estudio¹ permiten proponer algunas conclusiones y recomendaciones, que se presentan a continuación.

Primeros desafíos para garantizar la vida, el reconocimiento y la equidad

Más del 60% de las muertes eran prevenibles y se podrían haber evitado². Tan solo en las ciudades analizadas un promedio 7 niños/as entre recién nacidos/as y hasta los cinco años murieron cada día, 216 muertes al mes en promedio y 2.600 durante todo un año.

La mortalidad en la niñez resume los resultados de condiciones sociales y materiales, esto es evidente al constatar que más de la mitad de estos/as niños han podido salvarse con diagnósticos oportunos, vacunación, tratamientos preventivos y correctivos de enfermedades, saneamiento ambiental o mejoras del entorno socioeconómico.

Se evidencian grandes brechas de inequidad territorial. Los/as niños/as que habitan en contextos rurales tienen la mitad de probabilidades que en zonas urbanas de vivir en casas con servicios públicos de energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras. Una inadecuada infraestructura de la vivienda puede generar “mayor probabilidad de mortalidad y desnutrición infantiles debido a una más alta incidencia de infecciones y diarreas, hasta el consiguiente deterioro en las capacidades cognitivas”³.

¹ La mayoría de la información y de los indicadores construidos se presentan para el año 2013, que representa el periodo para el cual se dispone de la mayor cantidad de información confiable en cada ciudad y comparable para el conjunto de ellas.

² Las muertes prevenibles para 2013 fueron en: Barranquilla 68,35%; Bogotá 56,17%; Bucaramanga 60,20%; Cali 63,23%; Cartagena 68,54%; Manizales 56,6%; Medellín 56,76%.

³ UNICEF (2007). “El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia. Un diagnóstico desde América Latina y el Caribe”. Desafíos No. 5, Julio. UNICEF: Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los objetivos de desarrollo del Milenio.



En otras dimensiones analizadas, la desigualdad entre localidades/comunas urbanas de una misma ciudad resultan más altas que las existentes entre territorios rurales y urbanos. Y al comprar las problemáticas entre ciudades, se observan brechas de inequidad que indican que unas ciudades están hasta 60 veces más graves que otras, en ámbitos relacionados con la primera infancia.

Se hace necesario escuchar la voz de los niños, las niñas y sus familias. Se presenta el desafío de impulsar intervenciones y fuentes de consulta que den cuenta del Bien-estar subjetivo de la primera infancia y su contexto, tanto desde las fuentes de oficiales, como desde las iniciativas ciudadanas. Esta dimensión es imprescindible para que el diagnóstico, diseño y evaluación de políticas y programas cuenten con una real perspectiva de derechos y de equidad.

Desde las instituciones públicas locales y nacionales es indispensable desarrollar herramientas que atiendan esta dimensión, así como espacios de rendición de cuenta que involucren a niños, niñas y jóvenes. Los vacíos existentes, limitan el adecuado seguimiento de la realización planteada en este ámbito por la Estrategia Nacional “De Cero a Siempre”: Expresa sentimientos, ideas y opiniones en entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta. Por su parte, desde el programa Cómo Vamos y a partir de su encuesta de Calidad de vida, es posible incorporar una instancia de consulta que dé cuenta de la situación de la primera infancia.

Las posibilidades de desarrollo y los derechos no deben dejarse al azar

El derecho a la vida todavía está determinado por el lugar de residencia. Cuando se comparan los resultados entre ciudades y al interior de ellas, se observa que el derecho fundamental a la vida no está siendo garantizado a todos/as por igual.

- En Bogotá, los niños/as de la comunidad rural de Sumapaz tuvieron casi 5 veces más probabilidades de morir que quienes habitan en La Candelaria.
- En Medellín, las probabilidades de vida son 3 veces menores en la Comuna 3 que en la 12.
- En Manizales, los/as niños/as de San José tuvieron doble probabilidad de morir que el resto de la ciudad.
- Para Cali, la Comuna 3 brinda la mitad de probabilidades de vida que el resto de la ciudad.
- También hay grandes inequidades en las probabilidades de vida de madres en gestación o con 40 días después del parto.
- En Cartagena las madres tuvieron 4 veces más probabilidades de morir que en Bucaramanga.
- Las madres de Bogotá, Manizales, Cali, Medellín y Barranquilla tuvieron más del doble de probabilidades de muerte que en Bucaramanga.

El conflicto armado también afecta diferencialmente a la primera infancia. Es necesario reforzar el enfoque de derechos, equidad y prioridad de la primera infancia en las políticas de seguridad y reparación, con la perspectiva de abonar en la construcción de la paz, desde los primeros años.⁴

- En Medellín los/as niños/as tienen 60 veces más probabilidades de ser víctimas del conflicto armado que en Bogotá.
- Todas las ciudades analizadas presentan cifras mucho más elevadas en casos registrados de acuerdo al lugar de declaración de hechos victimizantes, esto las ubica como receptoras de población vulnerable.
- Medellín tiene 5 veces más probabilidades de recibir niños/as víctimas del conflicto que Manizales.
- Barranquilla y Cartagena tienen doble probabilidad que Manizales de recibir niños/as víctimas de conflicto.

⁴ Para profundizar en el enfoque de derechos y prioridad de la primera infancia en las políticas de seguridad ver: <http://www.equidadparalainfancia.org/tag/politicas-de-seguridad/>



Mujeres y niñas aún se enfrentan a condiciones desiguales. Es necesario impulsar más y mejores políticas con enfoque de género: formación profesional y educación formal, diagnóstico y atención en salud sexual y materna, cuidado, etc.

- Tan solo en los municipios que hacen parte de este estudio, un total de 1.211 nacimientos estuvieron a cargo de niñas entre 10 y 14 años.
- Las niñas entre 10 y 14 años de Cartagena tuvieron casi tres veces más probabilidades de quedar embarazadas que las de Manizales.
- En Cali el 74% de adolescentes y jóvenes embarazadas entre 15 y 19 se concentró solo en 4 comunas, cuya población se ubica mayoritariamente en estratos socioeconómicos bajos. En la comuna 13 las adolescentes y jóvenes tuvieron 359 veces más probabilidades de quedar embarazadas que las de la comuna 2.⁵
- Otro ámbito de inequidad que experimentan las mujeres más jóvenes se evidencia cuando desde niñas deben cubrir las necesidades de cuidado de la primera infancia. Las niñas mayores en muchos casos asumen el cuidado de sus hermanos/as más pequeños, incluso en mayor porcentaje que las instituciones dispuestas para este fin.⁶ Esto, a costa de sus propios derechos de cuidado, recreación, y en algunos casos de educación y desarrollo.
- En el nivel educativo de las madres de niños/as menores de 5 años también se presentan grandes inequidades.⁷
- Casi la mitad de las madres de Barranquilla, registradas en SISBEN III,⁸ no tiene educación formal o solo alcanzó el nivel máximo de primaria.
- En Bogotá hay 59 veces más probabilidades que en Barranquilla de que un niño viva con una madre que tenga nivel universitario de formación.

Pasos futuros en el camino hacia la consolidación de un nuevo paradigma

Las limitaciones de información experimentadas en este reporte reflejan una dificultad que suele presentarse para llevar adelante políticas y programas que tiene una visión holística de la problemática social. La propuesta de integralidad suele confrontarse con el paradigma sectorial tradicional, que aún está presente en ámbitos gubernamentales, académicos y sociales, desde donde se proponen abordajes compartimentados en áreas de educación, salud, seguridad, etc.

De esta manera la visión multidimensional que busca la prestación de servicios enmarcados en la estrategia de atención integral a la primera infancia "De Cero a Siempre" no queda adecuada y plenamente evidenciada a partir de las estadísticas sectoriales.

Este cambio sustantivo de paradigma que se propone en las políticas sociales en Colombia se plantea en consonancia con los valores de Universalidad, Indivisibilidad, Irrenunciabilidad, Progresividad, Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos y de la infancia, y contempla la idea de que no hay un derecho más importante que otro, o que se privilegie en desmedro de otro.

En este sentido, la propuesta de avanzar hacia concepciones e intervenciones que superen los abordajes sectoriales, requiere de cambios profundos en la cultura de las instituciones y más y mejores evidencias cuantitativas.

⁵ Cálculos propios con base en ECV2012-Cali

⁶ Cuando la madre sale de casa, el cuidado de los niños menores de cinco años está a cargo de la niña mayor en un 5% o el niño mayor en un 1.4%; va a la escuela 0.2%, va al ICBF: 2.5%; va a otra institución: 0.8%. La mayoría queda a cargo de los abuelos en un 38.6%, mientras que el 24.5% sale con la madre. El resto es cuidado por vecinos o la empleada doméstica (1.3%). Encuesta Nacional de Demografía y Salud (2010) Cuadro 4.9.1 Cuidado de los niños menores de cinco años que viven con la madre por características seleccionadas. p. 93. <http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/images/stories/PDF-capitulos/Capitulo-4.pdf>

⁷ Según UNESCO: "cada año adicional de educación de la madre se relaciona positivamente con la salud de su hijo, la calidad de la alimentación y el acceso a los servicios básicos". Informe Regional sobre educación para todos en América Latina y el Caribe. UNESCO 2014. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/H-Q/ED/ED_new/pdf/LAC_SPA.pdf

⁸ Para este indicador se tomaron datos de registro del SISBEN III 2013 que pueden dar una idea de la situación de las madres en situaciones más vulnerables, de acuerdo con la información disponible y tomando en cuenta las limitaciones que presenta.



El nivel territorial de los municipios, parece el más propicio para avanzar en este camino, pues es allí donde se presentan las mayores oportunidades y se reflejan las mayores desigualdades. Por tanto, se debe profundizar el trabajo de acompañamiento, articulación y alineación entre las intervenciones locales y el marco de la política nacional, con el fin de materializar efectivamente la propuesta de abordaje integral del desarrollo de los niños y niñas en primera infancia.

Es en ese contexto que, en relación a la primera infancia, será importante avanzar en los siguientes aspectos:

Se presenta un gran desafío para dar cuenta de los avances de la propuesta de cuidado y educación para los primeros años. Las políticas de cuidado y educación para los primeros años son vitales para romper el círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Además de promover el desarrollo integral, garantizan derechos para los/as cuidadores/es en condiciones desfavorables, quienes generalmente no cuentan con permisos laborales para cuidar a sus niños/as en casa, ni recursos para acudir a la oferta privada. La falta de tiempo y recursos de las madres, limita sus derechos de autonomía, desarrollo personal, formación y ascenso profesional, y estas situaciones también les impiden proveer a sus hijos de mejores oportunidades de desarrollo y posibilidades de movilidad social.

- Se hace necesario avanzar en la articulación entre las perspectivas y funcionamiento de la educación inicial y el preescolar, bajo una postura coherente y unificada. En este ámbito se presentan uno de los mayores retos y vacíos que hoy tiene la política nacional para la primera infancia.⁹ Esto es evidente cuando se analizan las propuestas y los datos sobre atención a niños/as, sobre todo hasta los 4 años, población destinataria tanto en centros del ICBF como en los grados de pre jardín y jardín (MEN), y plantea grandes dificultades al momento de elaborar análisis en materia de calidad de las intervenciones.
- Si bien desde distintos ámbitos sociales, académicos y de cooperación, se reconoce un avance en los programas de cuidado y educación inicial, todavía se requieren evidencias sólidas que permitan dar seguimiento a los resultados tanto de cobertura como de calidad de los programas.
- También se observa la necesidad de contar con estadísticas sobre la oferta privada de cuidado y educación inicial (jardines, guarderías, etc.), que en el caso de algunas ciudades cubre más del 50% de la demanda.
- Las complejas tensiones existentes entre los ámbitos de educación y cuidado para los primeros años, imprimen una mayor importancia a la necesidad de información. Entre estas tensiones, aún es necesario profundizar sobre las implicaciones de las modalidades, tiempos y necesidades de cuidado, en clave de los/as niños/as y sus cuidadores; por ejemplo, en cuestiones como la privatización del cuidado, no solo en cuanto a la oferta del mercado, sino también bajo la perspectiva de la familiarización, que en la práctica ubica a las mujeres como principales responsables del cuidado, materializando grandes inequidades de género.¹⁰
- Los resultados por ciudad muestran que la atención de los programas del ICBF cubre un porcentaje de niños/as entre 0 y 5 años que es similar a la población con mayor nivel de vulnerabilidad registrada en SISBEN III¹¹, que son elegibles para programas del ICBF-PI.
- Por otro lado, se pudo observar que Medellín es la ciudad que brinda mayores posibilidades a la primera infancia de acceder a algún tipo de servicio de cuidado, programa de educación inicial (públicos) o institución del sector educativo¹², y que los/as niños/as de Cali y Bogotá tuvieron la mitad de probabilidades que en Medellín de asistir alguno de estos espacios.

⁹ En este sentido, es importante reconocer los complejos procesos de articulación y transiciones que implican cambios como el reciente traspaso al ICBF de toda la operación de las modalidades de educación inicial, en la que anteriormente participaba el Ministerio de Educación Nacional, materializado en junio de 2013. Presidencia de la República. (2013). Estrategia de atención integral a la primera infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá. p.49

¹⁰ Para profundizar la necesidad de contar con políticas públicas que garanticen condiciones equitativas de cuidado infantil, ver: El cuidado infantil en el Siglo XXI. Entrevista a Elizabeth Faur. <http://www.equidadparalainfancia.org/el-cuidado-infantil-en-el-siglo-xxi-mujeres-malabaristas-en-una-sociedad-desigual/>

¹¹ Es necesario remarcar que por fuera de este registro existen grupos que también pueden enfrentar condiciones de vulnerabilidad, sin embargo la base es útil para aproximarnos a la necesidad de focalización de la atención.

¹² Tomando en cuenta la población total en primera infancia y la cobertura tanto en programas de Atención del ICBF como en centros educativos de preescolar (prejardín, jardín y transición), esto sin tomar en cuenta la oferta privada de centros independientes del ICBF.



- Los datos de Cobertura Neta en Transición, como grado obligatorio de educación preescolar, indican que las brechas de inequidad relativa son menores de dos puntos en todas las ciudades. Tomando como referencia a Medellín, con la mejor proporción de niños/as entre 5 y 6 años asistiendo a preescolar, las mayores diferencias se encontraron en Cali y Barranquilla, con brechas de 1.57 y 1.54 puntos respectivamente.

Prevención, la mejor intervención. Los datos obtenidos sobre consultas de crecimiento y desarrollo, lactancia materna, espacios para el juego y la recreación, así como en otros ámbitos de prevención de problemas en la salud y el desarrollo de la primera infancia, resultan escasos y desactualizados. Vale la pena hacer un llamado de atención sobre la necesidad de contar con mejor y mayor información en estas áreas, con el fin de impulsar intervenciones oportunas que garanticen la salud y el bienestar de la primera infancia.

Es necesario contar con sistemas integrales de información oportuna, confiable y de libre consulta sobre las condiciones de vida de la primera infancia. Al respecto, UNICEF insiste en la necesidad de disponer de “datos suficientes y fiables” con el objetivo de medir “los progresos [...] determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia.”, bajo los principios subyacentes que indican que los derechos de los niños “prevalecen sobre los derechos de los demás” y, es deber y obligación del Estado usar los fondos “hasta el máximo de los recursos de que disponga” para garantizarlos.

- Tanto en ámbitos nacionales como locales, se evidenciaron fuentes dispersas y poco articuladas de información, y que no precisan de forma detallada la gestión y el gasto público dirigido a la primera infancia. De igual forma, se encontraron inconsistencias de datos según la fuente (Secretarías Municipales/ DANE/ Min-Educación/ Departamento Municipal de Planeación/ Departamento Nacional de Planeación), así como inconvenientes en el relevamiento, debido a cambios en metodologías de cálculo (p.e. cobertura de vacunación).
- Los vacíos de información sobre grupos vulnerables y problemáticas determinantes para la primera infancia, plantean un reto importante para el desarrollo de intervenciones que atiendan ciertas particularidades. En este sentido, se hace especial énfasis en algunos casos que deben ser incluidos en los programas de atención integral de forma prioritaria y pertinente: grupos étnicos; niños/as con discapacidad; víctimas de distintas formas de violencia y maltrato, abuso y explotación sexual, traslado y adopción ilícitos, tráfico de personas y otras formas de explotación.
- Se requieren mayores niveles de información desagregada por territorio, género, poblaciones vulnerables, etc. que permitan hacer un acercamiento a las problemáticas de inequidad, así como plantear recomendaciones de atención diferenciada, como se ha propuesto desde la estrategia nacional “De Cero a Siempre”.
- Se requiere profundizar en reflexiones y prácticas para el desarrollo de estadísticas e información pública, que den seguimiento efectivo al avance de las realizaciones propuestas por la política nacional. Estas iniciativas deben ofrecer datos coherentes con las posturas de gestión intersectorial y desarrollo integral, y articuladas con la perspectiva de derechos de la infancia, para lo cual se hace insuficiente la mera sumatoria de indicadores sectoriales.

Finalmente, es necesario remarcar que existe una gran oportunidad para generar y profundizar alianzas entre referentes académicos, instituciones públicas y organizaciones sociales locales¹³, con el objetivo de sumar esfuerzos y fortalecer espacios de participación e incidencia que impulsen el desarrollo y mejora de políticas, programas y proyectos para alcanzar mejores condiciones de vida para niños y niñas en la primera infancia.

¹³ En este ámbito se han adelantado propuestas de vinculación entre algunos equipos de las ciudades de la Red Cómo Vamos y aliados locales para el apoyo en el análisis de la situación de la primera infancia en Cartagena, Manizales, Medellín, Barranquilla y Bogotá.



Fundación corona



RED DE CIUDADES 
cómo vamos

