

ISSN: 2215-9673



CUADERNOS de Políticas Públicas

8

Educación inicial y primera infancia en Cartagena 2011-2015

Lina Luz Córdoba Girado
Rosaura Arrieta Flórez



Cuadernos de Políticas Públicas No. 8, junio de 2016, Cartagena, Bolívar



Educación inicial y primera infancia en Cartagena 2011-2015

**Lina Luz Córdoba Girado
Rosaura Arrieta Flórez**

Junio de 2016





Centro Plaza de la Merced, Claustro de la Merced
Carrera 4 No. 38-40
Instituto de Políticas Públicas Regional y de Gobierno
www.unicartagena.edu.co/ipreg

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

Edgar Parra Chacón

Rector

Jesús Olivero Verbel

Vicerrector de investigaciones

Rosaura Arrieta Flórez

Directora Ipreg

Ediciones Unicartagena, 2016

Editora

Rosaura Arrieta Flórez

Diseño, Diagramación e Impresión

Alpha Editores

PBX 6609438 www.alpha.co

Educación inicial y primera infancia en Cartagena
2011-2015/Lina Luz Córdoba Girado - Rosaura
Arrieta Flórez. Universidad de Cartagena.
Instituto de Políticas Públicas, Regional y de
Gobierno- IPREG.

ISSN: 2215-9673

1. Derechos Humanos, 2. Políticas públicas,
3. Infancia y adolescencia

Tabla de Contenido

	Resumen	7
	Introducción	9
	Metodología de estudio	11
I.	Marco de la política de atención a la primera infancia en Colombia	15
II.	Contexto	21
III.	Resultados y Hallazgos	25
IV.	Conclusiones y Recomendaciones	37
	Bibliografía	39

Índice de Tablas

Tabla 1. Evolución histórica de atención a la primera infancia en Colombia	16
Tabla 2. Modalidades de atención en Educación Inicial	17
Tabla 3. Población de 0 a 5 años atendida por modalidad	32
Tabla 4. Distribución de la atención en modalidad institucional y familiar por Operador	35

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Cobertura de atención niños de 2 a 5 años, 2015	32
--	----

Índice de Mapas

Mapa 1. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena, 2015	33
Mapa 2. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena y sus corregimientos, 2015	34

Educación inicial y primera infancia en Cartagena 2011-2015

Lina Luz Córdoba Girado¹
Rosaura Arrieta Flórez²

Resumen

Este documento presenta los resultados de la investigación *“análisis de la educación inicial ofrecida en los centros de desarrollo infantil-CDI (modalidad institucional) en el distrito de Cartagena, su incidencia en la generación de capacidades y formación de sujetos de derecho a niños y niñas menores de 5 años”*, el cual describe, analiza y representa el estado actual de la garantía del derecho a la educación inicial para la primera infancia en las modalidades de Atención Institucional y Familiar en la ciudad en el periodo comprendido entre los años 2011 a 2015.

En primer lugar se detalla la evolución histórica de la política pública nacional para la atención de los menores de cinco años desde sus orígenes hasta lo que hoy se denomina Estrategia de Cero a Siempre; en segundo lugar, se describen los objetivos y enfoques de la política pública haciendo énfasis en la modalidad de atención institucional referida a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). En tercer lugar, se analiza la inclusión de programas de atención a la primera infancia en el Plan de desarrollo “ahora sí, Cartagena” y en la política pública distrital “Voces escuchada, Voces que deciden y por último; se explica el estado de la atención de la primera infancia en Cartagena en materia de cobertura y dificultades en la implementación de la misma en la ciudad.

Se encontró una baja cobertura de la educación inicial en la ciudad generada por las reducidas contrataciones de operadores y la limitada infraestructura física para el funcionamiento de los CDI construidos por la administración local; así como también dificultades para el desembolso oportuno de los recursos a las Entidades Administradoras del Servicio.

Palabras claves: Educación inicial, primera infancia, derechos humanos, Desarrollo humano, políticas públicas.

1 Trabajadora social. Integrante del grupo de investigación CTS de la Universidad de Cartagena. linacordoba7@gmail.com

2 Docente Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno. Universidad de Cartagena. Ipreg2@unicartagena.edu.co

Introducción

La garantía de la atención integral y la educación inicial a la primera infancia como estrategia para la promoción del desarrollo integral de este grupo poblacional es un imperativo inaplazable para los gobiernos, debido a que todo lo que experimenta la niñez en los primeros años de vida, constituye la base para su construcción como persona en todas las dimensiones del ser.

Las investigaciones en diversos campos del conocimiento como la biología, la neurociencia, las ciencias del comportamiento, la psicología del desarrollo, la educación y la economía demuestran que los primeros años de la vida están caracterizados por los desarrollos más importantes que ocurren en la vida de un individuo (política pública nacional-Colombia por la infancia, 2006, pág. 6).

La Organización Mundial para la Salud (OMS) en su informe sobre los determinantes sociales de la salud (2007) señala que durante los primeros cinco años de vida las experiencias, la nutrición y las exposiciones al entorno que

el niño y la niña reciban será un instrumento para el desarrollo exitoso de las funciones tempranas del cerebro.

En el mismo sentido, el CONPES 109 de 2007 plantea que este periodo es definitivo para el crecimiento físico y la interconexión neuronal; puesto que los niños nacen con cerca de 100 billones de células cerebrales (neuronas), pero el 95% de ellas no están conectadas entre sí. Después del nacimiento ocurre una extraordinaria interconexión entre las neuronas, para formar las vías neuronales, las cuales permiten ver, oír, oler, caminar, hablar, pensar, entre otras funciones. Se trata de un proceso natural que ocurre de manera muy rápida y casi en su totalidad durante la primera infancia. Es un período privilegiado en el cual el cerebro es más receptivo para fijar experiencias, por lo tanto debe ser aprovechado al máximo.

Estas investigaciones comprueban la importancia de la educación inicial de los niños y las niñas para el desarrollo integral y el

potenciamiento de capacidades y habilidades a través de acciones intencionadas con sentido en sí mismas, acompañadas por sólidos vínculos del niño con la familia, la alimentación adecuada y los ambientes favorables para el aprendizaje, entre otros factores determinantes.

Por ello, la educación inicial se convierte en la oportunidad para el desarrollo de las capacidades físicas, cognitivas, emocionales, sociales y comunicativas en los niños y las niñas, las cuales contribuyen de forma directa en el proceso de aprendizaje, comunicación, socialización y en consecuencia, en su desarrollo como sujetos de derechos.

Lo anterior unido a que la Ley 1098 de 2006 –Ley de Infancia y Adolescencia- plantea la educación inicial como un derecho impostergable; su promoción y garantía son una obligación de los gobiernos, amén de que es un requisito indispensable para contribuir al desarrollo humano y la disminución de la pobreza en las regiones del país.

La misma ley estableció la obligación a los gobernantes de los ámbitos nacional, departamental y municipal, de liderar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a todos los niños y adolescentes. Y en materia de primera infancia, exige dar pleno alcance a lo establecido en el artículo 29, que define el derecho al desarrollo integral en quienes se encuentran en este ciclo vital.

A pesar de estos avances a nivel normativo, las acciones administrativas no han sido

suficientes para la promoción universal del derecho a la educación inicial en los diferentes territorios de Colombia. Los niveles de cobertura argumentan esta afirmación. Según la Alta Consejería para la Primera Infancia, para el año 2015, en Colombia de los 2.400.000 niños menores de 5 años que se encontraban en condiciones de pobreza extrema, el 52% no tuvo acceso a esta oferta nacional. Es decir, más de la mitad de la población de cero a cinco años en el país que sufren hambre (pobreza extrema), estuvieron sin garantías reales para la atención integral y la educación inicial.

Este documento presenta un análisis del funcionamiento de los Centro de Desarrollo Infantil-CDI en Cartagena de Indias, los procesos históricos que posibilitaron la consolidación de la atención a la primera infancia desde principios del siglo XX hasta lo que hoy se denomina Estrategia De Cero a Siempre; puntualizando en sus objetivos, metas y enfoques.

De igual forma se analiza la inclusión de programas dirigidos a la atención de niños y niñas menores de 5 años en el plan de desarrollo “ahora sí” y en la política pública distrital de infancia y adolescencia “Voces escuchada, Voces que deciden”. Por último, se presenta el estado de la atención de la primera infancia en la ciudad en materia de cobertura, articulación institucional, educación inicial, entre otras variables, concluyendo en la presentación de los balances de avances y retos para la ciudad.

Metodología de estudio

Esta investigación se realizó en el marco de las prácticas profesionales en Trabajo Social, realizadas en el Instituto de Políticas Públicas, regional y de gobierno-IPREG, de la Universidad de Cartagena y parte del *análisis de la educación inicial ofrecida en los Centros de Desarrollo Infantil-CDI (Modalidad Institucional) en el Distrito en materia de garantía del derecho a la atención integral en la primera infancia, para el desarrollo de capacidades y formación de sujetos de derecho.*

El estudio se desarrolló bajo el enfoque de derechos, considerando que los niños menores de 5 años son sujetos titulares de derechos consagrados en normativas Internacionales y nacionales; por tanto, el Estado, la familia y la sociedad tienen la obligación de promover las condiciones óptimas para la garantía, protección y restablecimiento de los mismos. Para la recolección, análisis e interpretación de la información se utilizó el método mixto que combina técnicas cualitativas y cuantitativas para dar respuestas a los diferentes objetivos de la investigación.

Hernández Sampieti y Mendoza señalan que *“los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación, que implican la recolección y análisis de datos cualitativos y cuantitativos (...) los cuales permiten un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio”* (2008, pág. 546).

En primera instancia se utilizó la técnica de revisión documental direccionada al análisis de los documentos definidos por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF); la Política pública de Primera Infancia a nivel nacional y local y la normativa regulatoria de la atención de primera infancia en Colombia para describir, entender y contextualizar la atención de la primera infancia en el país. Posteriormente se revisó la política pública “Voces escuchadas, Voces que deciden” y el Plan de Desarrollo “ahora sí”, identificando programas dirigidos a la atención de la primera infancia en Cartagena.

Con el objetivo de conocer la implementación y la funcionalidad de la atención integral en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre en Cartagena, se realizaron entrevistas estructuradas a funcionarios públicos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y de la Alcaldía Mayor de Cartagena, en las cuales se indagó sobre las modalidades de atención, las coberturas de los programas, su ubicación geográfica, entre otros aspectos.

De igual forma, se entrevistó a una muestra de los coordinadores Administrativos y/o pedagógicos y docentes de nueve (9) Centros de Desarrollo Infantil-CDI que funcionan en Cartagena para conocer sus historias, gestiones administrativas, coberturas, procedencia de la población atendida, procesos desarrollados con relación a los componentes del servicio y estándares de calidad para Centros de Desarrollo Infantil, Además de la cualificación del personal docente, las metodologías para el desarrollo de capacidades y formación a los niños y niñas como sujetos de derechos, entre otros aspectos.

Los CDI analizados fueron: Fundación Granitos de Mostaza, Fundación Actuar por Bolívar, Colegio Educativo los Ángeles, Corporación Paulo Freire, Asociación fomento al Desarrollo Social (FODES), Fundación HIJOS DE BOLIVAR, Corporación Educativa Colegio Gran Colombia, Fundación preservar por Colombia y Fundación Granitos de Paz. Los criterios para la selección fueron su ubicación y cobertura geográfica y la autorización de los mismos para la indagación de sus procesos.

Para el análisis e interpretación de la información cualitativa se utilizó el programa ATLAS TI. Las categorías de análisis fueron: educación, educación inicial, primera infancia, derechos, desarrollo humano, desarrollo infantil y potenciación de capacidades. El abordaje de las mismas posibilitaron el estudio holístico de la problemática identificada al ubicar la educación inicial como una estrategia para el desarrollo de capacidades socio-emocionales, cognitivas y físicas mediante acciones pedagógicas intencionadas y planeadas.

Sen (2000) define el *desarrollo humano* como un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas como: i) tener una larga y saludable vida, II) adquirir conocimientos y iii) tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso. Por lo tanto, es indispensable la promoción de condiciones óptimas para el bienestar de las personas y la construcción de sociedades justas y equitativas a través de la extensión de oportunidades para que los ciudadanos disfruten el tipo de vida que deseen.

Siguiendo a Sen, esta ampliación de las oportunidades está determinada por el desarrollo de *capacidades* como producto de la adquisición de conocimientos, intencionados y orientados; oportunidad posibilitadora de la construcción autónoma del ser en el disfrute de una vida realizada y digna. Es por ello, el papel crucial de la educación en el mejoramiento de las capacidades humanas fundadas en la libertad subjetiva.

Según Freire, citado en Paiva (2007), la educación como un proceso de emancipación debe estar encaminada “hacia la formación de seres humanos pensantes, comprometidos con su devenir. (...) educación que haga libre al educando al reafirmar su identidad gracias al pensamiento”; por ende, la libertad se refleja entonces en la capacidad de pensar, proponer, criticar constructivamente, tomar decisiones, participar, comprender, interpretar la realidad y las dinámicas que entretejen las interacciones con el otro, capacidades necesarias para la construcción libre como sujeto de derecho, en la consolidación de una sociedad democrática e incluyente.

La educación inicial además de ser un eje estructural de la atención integral de la primera infancia definida por la Estrategia de Cero a Siempre, es un derecho impostergable según la Ley 1098, que tiene por objetivo el “cuidado y acompañamiento del crecimiento y desarrollo de los niños mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos. Ambientes en los que cada uno de ellos puede encontrar las mejores posibilidades para el sano y vigoroso desenvolvimiento de su singularidad, en los que se asuma el respeto por la infancia y en los que se reconozca el juego y la formación de la confianza básica

como ejes fundamentales del *desarrollo infantil* (cursiva nuestra)” (CONPES 109, 2007 pág. 23).

En este sentido, los procesos pedagógicos desarrollados con los niños menores de 5 años en el marco de la educación inicial deben estar direccionados a una educación emancipadora, en la co-construcción de sujetos críticos, propositivos, autónomos y participativos, ampliando las posibilidades en los niños de elegir libremente el tipo de vida que desean en su realización como personas. Aportando desde este escenario, a la formación de sujetos de derechos capaces de incidir en la transformación de realidades excluyentes y desiguales, en pro de la consolidación de una sociedad democrática y justa.

En últimas, la educación inicial es la base sobre la cual se puede garantizar el desarrollo humano y los derechos de los menores de cinco años tal como lo señala la Ley de infancia y adolescencia en el artículo 7 al establecer cuatro imperativos para los gobiernos: i) reconocimiento de la titularidad de los derechos, ii) garantía y el cumplimiento, iii) prevención de su amenaza o vulneración, y iv) pleno restablecimiento cuando han sido vulnerados.

I. Marco de la política de atención a la primera infancia en Colombia

La adopción de la política pública a nivel nacional orientada a asegurar condiciones para el desarrollo integral de niños y las niñas por medio de la atención y la educación inicial ha sido resultado de un proceso de construcción con significativas transformaciones que ha contribuido al reconocimiento de los niños como sujetos de derechos; y cuya obligatoriedad de garantizarlos, promoverlos y reestablecerlos es del Estado, en corresponsabilidad con la sociedad y la familia.

En el cuadro No. 1 se presentan los hitos sobresalientes en la construcción de las políticas públicas para la atención a la primera infancia en Colombia:

Estrategia de Cero a siempre

La estrategia de Cero a siempre fue creada en 2011 mediante el Decreto 4875, a partir de los trabajos de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la primera infancia-CIPI, en marco del Plan de Desarrollo Nacional.

La Estrategia ha sido definida como “un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia, 2012).

En este contexto, la CIPI debe cumplir la función de armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la atención a la primera infancia. Dicha comisión, está integrada por la Alta Consejería de Programas Especiales, ACPPE, Ministerios de Educación Nacional, Planeación, Salud y Protección Social, el Departamento de Planeación y el Departamento de Prosperidad

Tabla No. 1. Evolución histórica de atención a la primera infancia en Colombia

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA.						
Principios del siglo XX	30 's	40 's	60 's	80 's	90 's	2000
<p>- Atención ligada a proveer alimentación, higiene y cuidado en asilos y hospicios a niños y niñas en situación de orfandad, abandono y pobreza.</p> <p>Responsables: Comunidades religiosas.</p> <p>- Se crean los primeros jardines infantiles privados, por Escuela activa.</p>	<p>- 1939, se legisla por primera vez sobre educación infantil-Decreto 2101. (Aquella que recibe el niño-niña entre los cinco y siete años de edad).</p>	<p>- 1946, se promulga la ley 83 "Código del Niño o Ley Orgánica de Defensa del Niño".</p> <p>- Se crea el Instituto Colombiano de Seguros Sociales y el Ministerio de Higiene.</p>	<p>- 1962, se construyen 6 jardines infantiles nacionales populares, luego se amplían a 22. Adscritos al Ministerio de Educación Nacional-Decreto 1276.</p> <p>- 1963, se adscribe la educación preescolar a la educación primaria-Decreto 1710. (Educación conveniente más no obligatoria).</p> <p>- 1968, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, para atender al <i>menor en situación irregular</i> y a sus familias. (Se definen modalidades de atención).</p>	<p>- 1985, se desarrolla el Programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (Pefadi).</p> <p>- 1988, se crean los Hogares Comunitarios de Bienestar-HCB: atención integral de la primera infancia.</p> <p>- ICBF asumió el reto de 100 mil hogares para la atención de un millón y medio de niños y niñas altamente vulnerables.</p> <p>- 1989, se adopta y ratifica la Convención Sobre Derechos del Niño con la resolución 44/25 del 20 noviembre.</p>	<p>- 1991, se adopta los acuerdos definidos en la Convención sobre los derechos del niño, mediante la Ley 12.</p> <p>- 1994, se establece la obligatoriedad del grado de preescolar mediante la ley 115 (Lo cual impulsa la reflexión y la práctica sobre la atención a la primera infancia en Colombia).</p>	<p>- 2006, se crea el Código de la Infancia y la Adolescencia) -Ley 1098 (la misma, facilitó la formulación de la Política de Primera Infancia y la conformación de la Alianza por la Niñez Colombiana)³.</p> <p>- 2007, se aprobó la "Política pública nacional de primera infancia, Colombia por la primera infancia" mediante el CONPE 109.</p> <p>- 2011, se crea la Estrategia De Cero a Siempre- Política Pública para la Atención Integral a la Primera Infancia en marco del Plan de desarrollo <i>Prosperidad para todos</i>.</p>

Fuente: Autoras con base en ICBF y MEN.

Social, con sus entidades adscritas el Instituto Colombiano de Bienestar familiar ICBF y la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema.

Centros de Desarrollo Infantil –CDI en la estrategia de Cero a siempre

La estrategia de cero a siempre está conformada por cinco ejes estructurales: i) Cuidado y crianza, ii) Salud, nutrición

y alimentación, iii) Educación inicial, iv) Recreación y v) Ejercicio de la ciudadanía.

Dentro del eje de educación inicial, la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia ha definido las modalidades de atención así: Modalidad Institucional a través de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y Modalidad familiar y Modalidad comunitaria (Hogares Comunitarios de Bienestar). Esta clasificación se hace con el

3 Grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE–, Save the Children y UNICEF. En el 2004 este grupo de trabajo se amplía a 19 instituciones bajo la coordinación del ICBF.

propósito de lograr coherencia al reorganizar los servicios y unificar criterios entre los sectores al momento de garantizar las diversas atenciones que requieren los niños en pro a su desarrollo integral.

El siguiente cuadro presenta un análisis comparativo de las características y la población atendida por las diferentes modalidades de atención a la primera infancia.

Tabla No. 2. Modalidades de atención en Educación Inicial

Modalidad	Qué son	Población que atiende	objetivos	Procesos	Componente de atención	Intensidad horaria	Suministro nutricional	Recursos humanos
COMUNITARIA	Hogares Comunitarios de Bienestar - HCB	Niños de 2 a 5 años	Fortalecer las habilidades de cuidado, crianza y construcción conjunta para la promoción armónica e integral del desarrollo de los niños	Atención centrada en la protección, cuidado y nutrición de los niños incluyendo algunas actividades pedagógicas.	Cuidado, protección, salud, nutrición y desarrollo psicosocial	Jornada de 8 horas o media jornada, durante 200 días al año	65% del requerimiento nutricional	Madres comunitarias
FAMILIAR	CDI	Mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas menores de 2 años	Fortalecer el vínculo afectivo de los niños con sus familias y fortalecer las habilidades de cuidado, crianza y construcción conjunta para la promoción de armónica e integral del desarrollo de los niños.	Procesos de formación y acompañamiento a familias y cuidadores mediante encuentros educativos grupales y en el hogar.	Familia, salud y nutrición, pedagógico, talento humano, ambientes educativos y protectores, administrativos y de gestión	Una vez a la semana y los encuentros el hogar una vez al mes.	Aporta el 70% requerimiento nutricional en un refrigerio semanal y un paquete alimentario mensual para llevar a casa calculado para 5 días de la semana.	Equipo psicosocial, un profesional de la salud, docentes y auxiliares pedagógicos.
INSTITUCIONAL	Centros de Desarrollo Infantil -CDI- y Hogares infantiles -HI-	Niños de 2 a 5 años	Garantizar una atención integral de calidad a los niños y las niñas	Proceso de formación, acompañamiento, cuidado cualificado mediante acciones planificadas Acciones dirigidas a materializar los derechos a la educación inicial, cuidado, salud nutrición, protección y participación a través de una intervención en las dimensiones del Desarrollo infantil Temprano.	Familia, salud y nutrición pedagógico, talento humano, ambientes educativos y protectores, administrativos y de gestión	Jornada de 8 horas diarias, durante 220 días al año en los CDI Jornada de 8 horas diarias, durante 120 días al año en Iso HI	70% del requerimiento nutricional diario	Coordinadores, equipo psicosocial, un profesional de la salud, docentes, auxiliares pedagógicas.

Fuente: Autoras con base en ICBF, 2015.

En el año 2011, con la implementación de la Estrategia de cero a Siempre, se empiezan a transitar de los Hogares Comunitarios de Bienestar- HCB a los Centros de Desarrollo Infantil-CDI para asegurar el desarrollo integral de la población de primera infancia en Colombia, mediante una atención y acompañamiento cualificado en ambientes seguros y protectores, en el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos y protagonistas de su propio desarrollo.

En los CDI se planean y desarrollan acciones dirigidas a materializar los derechos a la educación inicial, cuidado, salud, nutrición, protección, participación y acceso a bienes culturales, a través de una intervención en las dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano (DIT); atenciones que se han definido como inherentes a la concepción de desarrollo Integral.

En este sentido, los equipos profesionales que acompañan y desarrollan el proceso deben ser interdisciplinarios con el fin de orientar la acción en la comprensión holística de la atención (Ministerio de educación nacional-MEN, 2012 pág. 5).

La atención ofrecida en los CDI debe ser diferencial para los niños con relación a su edad. La asistencia de los niños y las niñas a estos centros es a partir de los dos años de edad. Los menores deben permanecer bajo el cuidado y crianza de la familia o red de apoyo de la misma. No obstante, existe la posibilidad de apoyar y atender a los niños y las niñas en sus primeros años de vida, cuando los padres tienen obligaciones por fuera del hogar.

Los CDI operan a través de organizaciones comunitarias, sociales y educativas, quienes desarrollan procesos de mejoramiento continuo debido a la definición de estándares en el Sistema de Gestión de Calidad. También funcionan como organizaciones dinámicas que desarrollan programas y proyectos fundamentados en principios de eficiencia, transparencia y compromiso social con las familias y comunidades habitantes del lugar donde se encuentra ubicada la organización (responsabilidad social).

Con el fin de garantizar la calidad de la atención, se definieron cinco componentes de calidad para evaluar, supervisar, y hacer seguimiento a los procesos desarrollados en los CDI en diferentes áreas:

Salud y Nutrición: El CDI debe ser un escenario donde se promocióne hábitos de vida saludables. Las acciones en el componente de salud no solo están orientadas a verificar el acceso de los niños a los servicios de salud, sino deben incluir aspectos relacionados con la creación de hábitos saludables y la generación de espacios en condiciones higiénicas sanitarias para la salud de niños y niñas y el consumo de los alimentos requeridos (nutrientes) para su edad.

Desde el punto de vista de la atención integral, los equipos de trabajo del CDI deben estar en condiciones para hacer seguimiento a las acciones del desarrollo infantil en el marco del desarrollo integral, lo que significa que el desarrollo nutricional es importante en cuanto hace parte del desarrollo integral del

niño y niña. En consecuencia, deben contar con conocimiento sobre los aspectos de valoración y seguimiento al desarrollo infantil.

Proceso Pedagógico: La educación inicial ofrecida en los CDI tiene un carácter intencional, con sentido en sí mismo, centrado en responder a los intereses y necesidades de la primera infancia, donde el juego, la literatura, la exploración del medio y el arte se constituyen en experiencias fundamentales de la educación de los niños. El proceso pedagógico debe ser pertinente y coherente que oriente la acción de todos los que participan en la promoción del desarrollo de las niñas y los niños en el CDI.

Esta mirada del trabajo pedagógico en educación inicial está basada en la comprensión del niño como un sujeto integral, de allí que las acciones y experiencias propuestas busquen promover su desarrollo también integral, es decir, de todas sus dimensiones interrelacionadas: corporal, socio-emocional, cognitiva, artística y comunicativa.

Lograr este trabajo intencionado en educación inicial implica partir de la observación y escucha de los intereses y características de los niños y las niñas para proponer experiencias que posibiliten su máximo desarrollo, las que a su vez son consecuentes con la idea del niño-la niñas como sujeto activo y participe en su proceso de desarrollo. En este sentido, las propuestas pedagógicas de los CDI han de estar ajustadas a los contextos particulares de la población a atender y a los intereses de estas. Estas experiencias educativas para

los niños en su primera infancia se orientan a expandir sus capacidades y a potenciarlas para lograr un óptimo desarrollo.

Talento Humano: El CDI requiere un equipo interdisciplinario, integrado por profesionales de las ciencias sociales, ciencias de la educación, ciencias humanas y ciencias de la salud.

En tanto los CDI fusionan el cuidado y la educación se requiere un número adecuado de personas que garanticen la seguridad y protección de los niños. La naturaleza holística que debe orientar el quehacer de un CDI conlleva la necesidad de conformar equipos de trabajo funcionales y con excelentes capacidades profesionales. Para ello, ha sido fundamental definir áreas de conocimiento que desde sus diferentes saberes aportan a la comprensión del desarrollo infantil, así como profesiones que tienen por objeto dentro de sus procesos de formación, la inclusión de temáticas relacionadas con el desarrollo infantil.

Ambientes Educativos y Protectores: Los ambientes de los CDI deben construirse para favorecer el desarrollo, bienestar y seguridad del niño y para incentivar ambientes abiertos para explorar la naturaleza. Tanto a nivel de mobiliario como de espacios (escaleras, patios, baños, entre otras) deben estar adaptados a las características y condiciones de los niños y las niñas. Los CDI deben contar con espacios delimitados que les den al niño y la niña seguridad, pero a la vez amplios que les permitan autonomía para manejarse en ellos.

En consonancia con lo anterior, el Centro de Desarrollo Infantil es un escenario donde la atención, el cuidado, la protección y la educación están vinculados al trabajo pedagógico. Por ejemplo la rutina diaria del centro les posibilita a los niños y a las niñas una estructuración mental, la asimilación del tiempo, la seguridad de sentirse cómodos, a la vez que permiten la satisfacción de sus necesidades de comida, sueño, aseo, entre otros.

Para garantizar efectivamente el derecho de cada niño al desarrollo integral, teniendo en cuenta sus particularidades, las de sus familias y las de su contexto, los CDI han de proporcionar las condiciones físicas, humanas, pedagógicas, culturales, nutricionales, sociales y administrativas, con suficiencia y calidad.

Familia, comunidad y redes sociales: Desde este se reconoce a la familia como el escenario donde inicia la atención integral de los niños. Por tanto en los CDI se asumen funciones de

formación y acompañamiento a las familias, orientando el trabajo hacia una educación inicial de calidad que fortalezca y potencie las capacidades de los niños y las niñas durante el ciclo vital de la primera infancia.

Proceso administrativo y de gestión: los Centros de Desarrollo Infantil son una organización en sí misma. En este sentido, deben orientar su gestión de forma organizada, sistemática y coherente con una mirada estratégica propia. Tienen una clara visión y misión relacionada con el desarrollo de políticas sociales, especialmente en procesos relacionados con el bienestar de los niños, las niñas y sus familias. Esto requiere que el CDI sea una organización con información organizada, actualizada, con procesos de gestión que propendan por generar un clima laboral adecuado, por mantener condiciones y relaciones interpersonales de respeto y armonía, con alto nivel de compromiso hacia el servicio que se presta.

II. Contexto

Según proyecciones de población del DANE para el año 2015 Cartagena contaba con 1.001.755 de habitantes de los cuales el 96% reside en el área urbana y el 4% en el área rural. El 39% de la población se asienta en la Localidad Histórica y del Caribe Norte. De igual forma, esta localidad cuenta con el mayor número de barrios (aproximadamente el 41%). Por su parte, las dos restantes localidades, Industrial de la Bahía y de la Virgen y Turística, le siguen en importancia poblacional con 31 y 30%, respectivamente.

La estructura y dinámica poblacional en Cartagena ha sido descrita por varios autores⁴ a partir de tres grandes tendencias: una fuerte expansión demográfica, la maduración relativa de la población y una reducción de la tasa de dependencia global (Arrieta, 2014).

Una forma de analizar estas dinámicas es a través de la evolución de las pirámides

poblacionales de Cartagena. En éstas se evidencia el tránsito de una población joven a adulta -maduración relativa de la población- que se refleja en el angostamiento de la base de la pirámide entre los años 2000 y 2020⁵.

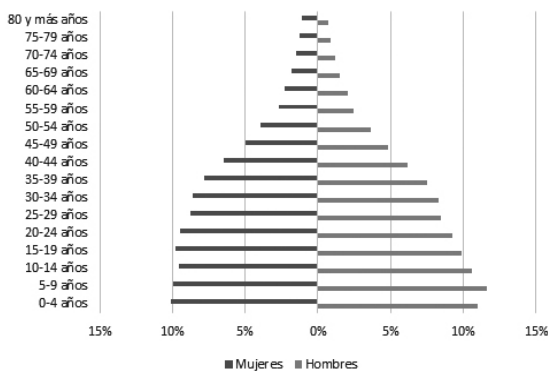
Según Acosta (2012) Cartagena además de ser uno de los centros urbanos con mayor crecimiento poblacional, se ha convertido en el principal puerto de la Costa Caribe colombiana. No menos importante es el papel que la ciudad tiene dentro del departamento de Bolívar: concentra un sustancial porcentaje del turismo, aporta casi la totalidad de su producción industrial, es su única terminal portuaria y una de los principales de Colombia y, aunque sólo representa el 2,2% de su extensión geográfica, concentra el 48% de su población.

No obstante este dinamismo económico, las estadísticas de pobreza y calidad de vida del

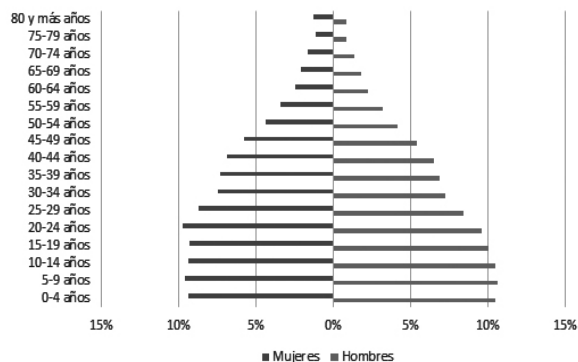
4 Entre ellos Espinosa (2013), Arrieta (2014).

5 Para el año 2020 se utilizan las proyecciones poblacionales del Dane.

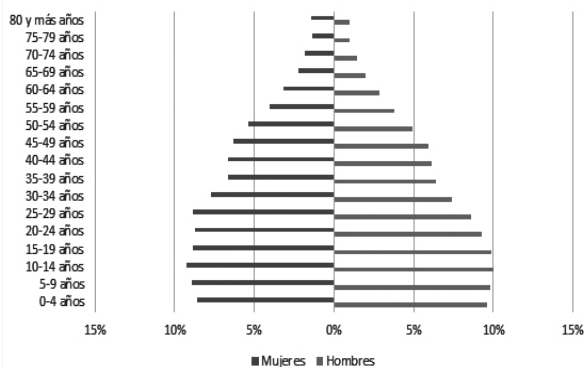
Pirámide poblacional, Cartagena, 2000



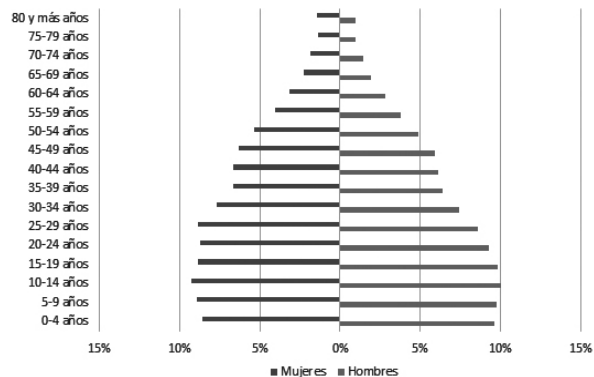
Pirámide poblacional, Cartagena 2005



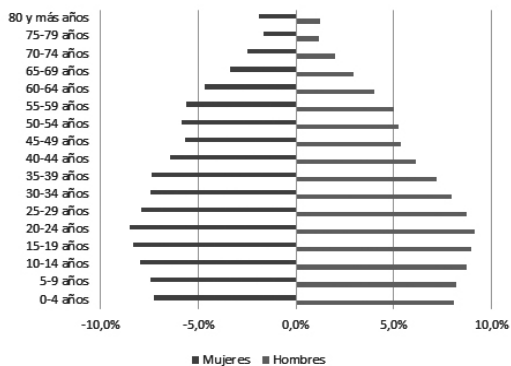
Pirámide poblacional, Cartagena 2010



Pirámide poblacional, Cartagena 2015



Pirámide poblacional, Cartagena 2020



Fuente: Autoras con base en Censo y proyecciones poblacionales Dane

DANE para 2015 no son positivas. Cartagena fue la segunda ciudad entre las 13 principales de Colombia con mayor incidencia de pobreza monetaria (26.2%) y pobreza extrema (4.2%) después de Cúcuta. De igual forma, en comparación con el periodo 2002-2005, Cartagena es la única, cuando se compara con las cinco de las principales ciudades,

cuyo coeficiente de Gini aumentó entre 2008 y 2011 (Acosta 2011).

Otros autores como Alvis y Espinosa (2011) muestran que las tasas de desempleo de la ciudad de Cartagena no son homogéneas en toda la población. Es decir, hay vulnerabilidad diferencial al desempleo en contra de las mujeres y los jóvenes. Según estos autores el desempleo está focalizado principalmente en el grupo femenino y de jóvenes para quienes es muy superior al del resto de grupos. Como muestra de ello, se encuentra que la tasa de desempleo de los hombres es casi tres veces inferior al de las mujeres.

El contraste entre la dinámica económica y los resultados sociales en la ciudad imponen un reto a la administración distrital en dos sentidos: primero, la necesidad de garantizar espacios dentro de la economía local a la población joven que ofrece su mano de obra en el mercado o busca oportunidades para cualificarse; y segundo, la puesta en marcha de estrategias encaminadas a generar oportunidades y reducir los determinantes de la desigualdad social en la ciudad.

En este sentido, la garantía de los derechos y la generación de capacidades a los más jóvenes de la ciudad se convierten en una estrategia determinante para cambiar las estructuras sociales que naturalizan la inequidad y la exclusión.

Una forma de evaluar los logros y desafíos de Cartagena en este sentido es a partir del análisis de los mínimos del desarrollo humano,

más específicamente de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, vigentes hasta 2015.

Según Espinosa (2015) el cumplimiento de las metas de los ODM no indica avances en Cartagena en la medida en que el cumplimiento de los indicadores de meta no alcanza el 35% para el año 2015. Los mayores logros de la ciudad se observan en el ODM 1 en donde la pobreza general y extremas (ambas medidas por ingresos) y la tasa de desempleo se ubican, por primera vez, por debajo del umbral señalado.

De igual forma, al analizar las metas de ODM relacionadas con la población menor de cinco años, se encontró que de los ocho indicadores propuestos se cumplen los relacionados con el bajo peso al nacer, la mortalidad en menores de un año y el porcentaje de atención institucional del parto. Otras metas relacionadas con las coberturas de vacunación (que reducen los riesgos de enfermarse), el porcentaje de nacidos vivos cuyas madres se realizaron controles prenatales y la mortalidad en menores de cinco años no se alcanzan.

Este panorama refleja la necesidad de que en Cartagena se avance en la garantía de derechos y la generación de capacidades a los más jóvenes, con el fin de romper los círculos de pobreza e inequidad existentes, y homogenizar los buenos resultados económicos con los sociales.

III. Resultados y Hallazgos

La primera infancia en la política pública para la infancia y la adolescencia Cartagena “voces escuchadas, voces que deciden”

En el marco de la Constitución de 1991, la ley 1098 de 2006 y los Lineamientos definidos por el Departamento de Nacional de Planeación en el documento Marco para las Políticas Publicas y lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la infancia y adolescencia en el Municipio, se formula desde la administración local de Cartagena en 2010 la política pública Distrital de infancia y adolescencia Voces escuchadas, Voces que deciden.

La política pública está encaminada a garantizar, mejorar, promover y restituir el ejercicio de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes de la ciudad propiciando escenarios y acuerdos que faciliten ampliar el acceso a oportunidades de esta población y la superación de la pobreza extrema y la exclusión social.

La política se estructura en dos ejes estratégicos) el compromiso es con todas las niñas y los niños, por el restablecimiento de garantías universales de derechos y II) la generación de escenarios propicios para el goce y el disfrute por parte de las niñas, los niños y adolescentes de sus derechos. Para la materialización de estos ejes se proyectaron nueve líneas estratégicas encaminadas a garantizar y proteger los derechos de los niños y adolescentes. A su vez, estas líneas estratégicas están conformadas por programas. Los programas identificados dentro de la política pública que responden a la atención de la primera infancia fueron: i) respeto a la vida, ii) niños, niñas saludables, iii) niños, niñas sin actividad perjudicial, iv) todos con educación, v) ludotecas para la recreación, vi) niños, niñas sin riesgos y espacios propicios para el encuentro.

La línea estratégica encaminada a la promoción de la educación inicial en el distrito es la referida a todos con educación. Los programas propuestos para alcanzar las

metas proyectadas son: **cobertura con calidad y educación de cuna**, desde los cuales se propone alcanzar una cobertura del 100% para el año 2015, en los Jardines Sociales y Hogares Comunitarios a partir de la construcción y adecuación de ambientes e infraestructura educativa. Para ello, se planteó al año 2012, la construcción de 3 (tres) jardines sociales y 3 (tres) hogares comunitarios. De igual forma se propuso la cobertura universal 100% en la formación y cualificación de agentes pedagógicos para mejoramiento permanente de la calidad al año 2015.

A pesar de la firma de un convenio interadministrativo para la construcción de cuatro (4) hogares comunitarios en los barrios Rosedal, Punta Canoa, Flor del campo y El silencio, en 2010, empezó la construcción de un Hogar Múltiple en Flor del Campo para atender a 120 niños del barrio, con un presupuesto de 465 mil millones de pesos, no obstante, a la fecha solo funcionan los hogares de Rosedal y Punta canoa. Los demás siguen inconclusos.

“La Administración Distrital con un convenio interadministrativo por 5 mil 500 millones de pesos, suscrito el 9 de noviembre de 2009 (...) contrató a Edurbe, para construir y dotar cuatro hogares comunitarios en Cartagena” (Agámez, 2016, El Universal)

“La construcción alcanzó a estar lista en un 70 %, pero a los pocos meses se suspendió, por falta de presupuesto. Entonces, comenzaron los problemas con el Hogar Múltiple de Flor del Campo. La falta de vigilancia,

convirtió al sitio en un foco de inseguridad que servía de guarida a delincuentes y que causaba dolores de cabeza a la comunidad. Poco a poco, los ladrones desvalijaron la edificación”. (Agámez, 2016, El Universal).

Los problemas de inseguridad asociados al abandono de esta construcción siguen vigentes en flor del campo, convirtiéndose en otro problema social, distinto a la vulneración del derecho a la educación inicial de los niños del barrio. Este fenómeno es paralelo al deterioro de la infraestructura originado por la desprotección y no puesta en marcha del servicio de atención integral en la zona.

“Ese hogar infantil estaba para terminarse en un año pero tenemos casi seis años en esto” (Gerónimo Díaz Ballesteros, presidente de la Junta de Acción Comunal de Flor del Campo en Agámez, 2016, El Universal).

En ese mismo año, 2010, a la par de la obra en Flor del Campo, se empezó a construir un Hogar múltiple en El silencio, con una inversión de 782 millones de pesos del mismo convenio interadministrativo, obras que terminaron también inconclusas, acarreando problemas de inseguridad:

“Todo está igual, hace más de seis meses que nadie viene, nadie le presta atención a eso, está igual (abandonado). Eso se comenzó a construir en junio de 2010, duraron como un año y medio construyendo, pero trabajaban dos meses no y dos meses sí. Lo poquito que hicieron quedó abandonado durante dos años, eso generó demasiada inseguridad,

comenzaban a meterse los rateros y a fumar vicio ahí, entonces la comunidad decidió invadir. Actualmente hay unas 100 familias viviendo ahí” (Sergio Moreno líder de la comunidad citado en Agámez, 2016, El Universal).

Al igual que en el barrio Flor del campo, en El silencio, esta construcción se ha convertido en foco de inseguridad y residencias para familias de la comunidad, lo cual refleja que dicha infraestructuras no cumple con el objetivo propuesto desde la política pública distrital, relativo a la atención de la población de primera infancia en la ciudad.

La primera infancia en el Plan de desarrollo Distrital “Ahora sí Cartagena”

El Plan de Desarrollo Distrital-2013-2015, “Ahora sí Cartagena”, aprobado el 18 de diciembre por el Concejo de Cartagena y ratificado por la Administración ante la Corporación el 21 de noviembre de 2013 mediante el acuerdo No. 073; se estructuró en cuatro objetivos estratégicos: inclusión social, desarrollo económico, lo urbano, lo ciudadano y gubernamental. Estos a la vez contenían las estrategias, programas y sub-programas con los cuales se pretendía contribuir al mejoramiento de las condiciones y la calidad de vida de los cartageneros.

La atención a la primera infancia se circunscribió en el eje estratégico *inclusión social* (cursiva nuestra), con la estrategia de *educación*, desde el sub-programa de primera infancia. Se propuso la implementación de

un plan integral de atención a la primera infancia articulado con lo dispuesto en la Ley de infancia y adolescencia. No se definieron los objetivos, las estrategias y las acciones específicas que posibilitarían tal articulación. Sin embargo se planteó como meta, la implementación del Modelo Pedagógico llamado “Círculos Integrados de Desarrollo de Educación Preescolar” (CIDEP) en 50 instituciones Educativas del Distrito; meta que responde a la atención en educación preescolar para niños y niñas mayores de 5 años y no a la población de 0 a 5 años con educación inicial en medios institucionales. Es decir, no se observaron metas puntuales para la atención a la población menor de 5 años.

Gestión académica y administrativa de los Centros de Desarrollo Infantil en el Distrito de Cartagena, 2013 a 2015

Para el análisis de la gestión académica y administrativa de los CDI analizados en el Distrito de Cartagena se revisaron los procesos pedagógicos desarrollados, las metodologías implementadas, las capacidades fortalecidas en los niños, entre otras variables.

Gestión académica-proceso pedagógico

Las estrategias pedagógicas son las “formas de trabajo organizadas que se han construido desde ciertas posturas sobre la enseñanza y el aprendizaje (...) que posibilitan planear y organizar momentos, ambientes, interacciones y experiencias que llenan de sentido el quehacer cotidiano de una maestra

o agente educativo con un grupo de niños y niñas” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia-CIPI 210).

Estas estrategias se caracterizan por ser intencionadas y flexibles, pues solo sirven para orientar el trabajo pedagógico, este último, debe ir direccionado a fortalecer las dimensiones del desarrollo infantil que son i) cognitiva ii) corporal iii) persona social iv) estética y v) comunicativa, las cuales son traducidas en capacidades y habilidades en los niños y las niñas mediante las actividades propias de la infancia, juego, arte, literatura y exploración del medio definidas en marco de la atención integral- Estrategia de Cero a Siempre.

Las estrategias propuestas por la CIPI son: *proyecto pedagógico, proyecto de aula, asambleas y rincones pedagógicos.*

Las actividades pedagógicas desarrolladas con las niñas y los niños menores de cinco años al interior de los Centros de Desarrollo Integral de Cartagena, se contemplan en el proyecto pedagógico de la Entidad Administradora del Servicio como parte del PAI -Plan de Atención Integral (eje de la planeación y articulador de los procesos de atención en los Centros de Desarrollo Infantil).

Los proyectos pedagógicos institucionales se formulan a raíz de las necesidades de los niños identificadas mediante el diagnóstico social del entorno donde se desenvuelven, con participación directa de las familias y comunidad. Su objetivo es intentar dar

soluciones a las problemáticas reconocidas. Asimismo, el proceso pedagógico direccionará actividades socializadoras con los niños y las niñas relacionados a la resolución pacífica de conflictos, buen trato, convivencia familiar, derecho sobre el cuerpo, entre otras experiencias significativas que ayudaran a la transformación de la realidad.

Del mismo modo, *los proyectos de aula* se constituyen en sub proyectos del proyecto pedagógico institucional dirigidos por cada docente de los ambientes pedagógicos, en coherencia a los objetivos propuestos en el mismo.

“Acá trabajamos por proyectos, de acuerdo a la necesidad de los niños. Se les pregunta al niño que quiere conocer, creamos el proyecto y le damos a conocer el mismo” (Entrevistada 9. Agente pedagógica, 2015).

Otra estrategia utilizada en los CDI es la asamblea; la cual consiste en adaptar un espacio dentro del ambiente pedagógico, para el encuentro interpersonal entre niños, niñas y la docente, desde este escenario se dialoga sobre asuntos de la vida cotidiana, dando apertura a la socialización de las actividades a desarrollar durante la jornada. Esta estrategia tiene como objetivo principal premiar la participación de los niños y las niñas en las actividades pedagógicas, reconocidos como sujetos propositivos y autores del conocimiento.

“Se les da la bienvenida, se le pregunta que hicieron antes de llegar acá, el tema

que vimos el día anterior y les decimos que trabajaremos hoy” (Entrevistada 12. Agente pedagógica).

Este primer momento se le llama bienvenida, la cual consiste en dar recibimiento humano a cada niño cuando llegan a la institución, conversando temas de la vida cotidiana, a la vez, se indaga sobre su estado emocional, convirtiéndose en un espacio de conversación y dialogo caracterizado por la ausencia de imposiciones, que permite la expresión libre de los niños y las niñas de sus experiencias, sentimientos y expectativas. Luego de este momento, se procede a la planeación y socialización de las actividades para la jornada. Las asambleas en los CDI de la ciudad se realizan todos los lunes y el primer día de cada mes.

“Semanalmente los lunes le damos a conocer los temas que se darán en la semana, eso lo hacemos los lunes y el primer día del mes” (Entrevistada 8. Agente pedagógica, 2015).

A partir de la información de las entrevistadas, se encontró que mediante esta estrategia, con la participación activa de los niños y las niñas durante el trabajo pedagógico, entendida no solamente como derecho a la información (saber qué se trabajará, cómo y en qué tiempo se propone), sino también como derecho de expresar libremente lo que sienten y piensan frente a lo que se le socializa, se posibilita el desarrollo y enriquecimiento de las dimensiones comunicativas, cognitivas, persona social en los niños y las niñas, teniendo incidencia en el desarrollo artístico y corporal.

“El niño aprende mucho cuando estamos en la asamblea, cuando está al lado del compañerito, cuando da su opinión. (...) Cuando pregunta desarrollamos la capacidad de pensar, comunicarse” (entrevistada 5. Agente pedagógica, 2015)

En conclusión, el uso de *asamblea* como estrategia en el proceso pedagógico hace posible el desarrollo de las dimensiones del desarrollo infantil en los niños y las niñas que participan en ella, pues las actividades desarrolladas allí, permiten el reconocimiento del sujeto en sus emociones, experiencias, conocimientos, necesidades y derechos, haciéndole sentir valiosos en la escucha de sus opiniones, aportes, percepciones e inquietudes, lo que fortalece la estima propia y el aporte de significado a la existencia de los otros, mediante la construcción del valor de la amistad, solidaridad, respeto y confianza. En este sentido, los niños van adquiriendo conciencia de los derechos que poseen en expresar libremente lo que sienten, piensan, en proponer, y ser respetado por sus singularidades.

Además mediante las interacciones dadas en la asamblea, los niños y las niñas empiezan a comprender al “otro” “otra” desde sus particularidades, y a través del respeto de las normas entienden los principios y valores culturales necesarios para la convivencia con el otro-otra.

Otra estrategia pedagógica utilizada en los CDI son *los rincones*, los cuales consisten en ambientar y adecuar el espacio pedagógico

de acuerdo a las actividades rectoras en la infancia: juego, literatura, arte y exploración del medio, cada uno ubicado en lugares estratégicos dentro del aula.

“Los rincones los establecemos dentro de los ambientes de aprendizajes, que son las aulas, dotados de elementos reciclables necesarios para potencializar de forma simultánea las dimensiones del desarrollo infantil. Estamos trabajando las dimensiones comunicativa, corporal, cognitivo, se trabajan estas dimensiones al mismo tiempo. En esta media, las actividades desarrolladas en los rincones son planeadas y organizada en un planeador a partir de las necesidades e inquietudes identificadas durante el proceso pedagógico en los niños” (Entrevistada 1. Agente pedagógica, 2015).

Asimismo, las actividades a desarrollar mediante los rincones son creadas a partir de las necesidades e inquietudes identificadas por la docente durante el proceso pedagógico en los niños y las niñas:

“Se trabaja según las inquietudes que tiene el niño, se crean las estrategias, la docente decide cuantos días trabajara ese tema (...) La docente analiza qué habla, qué hace, qué quiere saber, a partir de eso se planean los temas, según las inquietudes, si el niño vine hablando sobre la flor, ese puede ser un tema para el día siguiente y se crean las estrategias, la docente lo maneja durante un día, dos de acuerdo a lo que se dé” (Entrevistada 8. Agente pedagógica, 2015).

Los rincones en los CDI de la ciudad, se organizan a partir de las actividades propias de la infancia, los cuales llevan el nombre de las mismas, es decir; rincón de juego, de literatura, de arte y de exploración al medio, y tienen por objetivo el desarrollo simultáneo de capacidades en las dimensiones cognitiva, corporal, estética, comunicativa y personal social en los niños y las niñas con el propósito de asegurar un desarrollo integral.

“Estamos trabajando las dimensiones comunicativa, corporal, cognitivo, se trabajan estas dimensiones al mismo tiempo” (Entrevistada 3. Agente pedagógica, 2015).

Los rincones, se caracterizan por ser flexibles, autónomos, diferenciados y lúdicos, los cuales permiten al niño aprender según sus necesidades, características y singularidades; estos se encuentran dotados de elementos reciclables utilizados para potencializar capacidades en los niños y las niñas.

Los procesos pedagógicos mediante los rincones en los Centros de Desarrollo Infantil en la ciudad, se trabaja mediante “momentos”, durante estos, los niños y las niñas se rotan por los diferentes espacios intencionados según sus intereses y desarrollan allí las actividades propuestas para ese día. La agente pedagógica solo guía el proceso de acuerdo a lo anteriormente planeado y “provoca” la acción de los niños y las niñas, y son ellos y ellas quienes deciden qué hacer y cómo hacerlo:

“Ellos escogen lo que quieren hacer, de acuerdo al tema por las “provocaciones” (Entrevistada 5, agente pedagógica 2015)

Según el MEN (2014), los procesos pedagógicos desarrollados en el marco de la educación inicial en los Centros de Desarrollo Infantil inciden en el la construcción de niños-niñas con las capacidades de convivir con otros seres humanos, establecer vínculos afectivos con pares y adultos significativos - diferentes a los de su familia-, relacionarse con el ambiente natural, social y cultural; a conocerse, a ser más autónomos, a desarrollar confianza en sí mismos, a ser cuidados y a cuidar a los demás, a sentirse seguros, partícipes, escuchados, reconocidos; a hacer y hacerse preguntas, a indagar y formular explicaciones propias sobre el mundo en el que viven, a descubrir diferentes formas de expresión, a descifrar las lógicas en las que se mueve la vida, a solucionar problemas cotidianos, a sorprenderse de las posibilidades de movimiento que ofrece su cuerpo, a apropiarse y hacer suyos hábitos de vida saludable, a enriquecer su lenguaje y construir su identidad en relación con su familia, su comunidad, su cultura, su territorio y su país.

Gestión administrativa -cobertura

Como se mencionó anteriormente, la atención a la primera infancia en el Distrito de Cartagena es coordinada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar- ICBF- y se ofrece por medio de tres modalidades: Comunitaria (Hogares Comunitarios de Bienestar HCB), Institucional (Hogares Infantiles HI – Centros

de Desarrollo Infantil) y Familiar (dirigida a madres gestantes y lactantes, priorizando atención de NN menores de 2 años).

Antes de la formulación de la Estrategia de Cero a Siempre, la atención era ofrecida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF en articulación con las entidades prestadoras del servicio mediante los programas de Hogares Comunitarios, agrupados y múltiples. En 2011 estos últimos, transitaron a la modalidad de Centros de Desarrollo infantil – CDI y familiar; es decir, muchos niños que eran atendidos en HCB, Hogares múltiples, entre otros empezaron a ser atendidos en la modalidad de CDI y Familiar.

Para hacer posible este proceso de tránsito, el SENA capacitó y otorgó título de técnicas en atención a la primera infancia a las Madres comunitarias que laboraban en los mencionados programas de atención, como requisito para la cualificación de agentes pedagógicos.

Gracias a esta capacitación las antiguas madres comunitarias se categorizaron como técnico perfil 1, es decir cumplían dos características: técnicos laborales en áreas de la Pedagogía o desarrollo Infantil y cinco años de experiencia en trabajo con niños menores de cinco años.

En este mismo contexto, en 2015, el ICBF delegó a la Alcaldía Mayor de Cartagena como operador del servicio de educación inicial en la ciudad; para ello, sub- contrata Entidades Administradoras del Servicio-EAS,

caracterizadas por ser instituciones sin ánimo de lucro, para la atención a niños menores de 5 años o hasta su ingreso al grado de transición en las modalidades Centros de Desarrollo Infantil y Desarrollo Infantil en medio familiar.

Por tanto, la Administración distrital es responsable del funcionamiento en la ciudad de 49 unidades aplicativas, correspondientes a CDI, distribuidas en las 3 localidades; 29 unidades institucionales CDI (modalidad institucional - CDI) y 20 unidades familiares (modalidad familiar), desde las cuales se atiende a 6264 niños en las unidades familiares y el resto 4754 en la modalidad institucional, para un total de 11.018 niños de 0 a 5 años (Funcionaria del ICBF, 2015).

El resto de la población de primera infancia es atendida en 1.795 HCB- Hogares comunitarios de Bienestar modalidad No integral, con una cobertura de 4.830 niños y 3.885 en 27 HI- Hogares Infantiles, por consiguiente en los diferentes programas el total de la población atendida en la ciudad para el año 2015 corresponde a 19.733 niños y niñas.

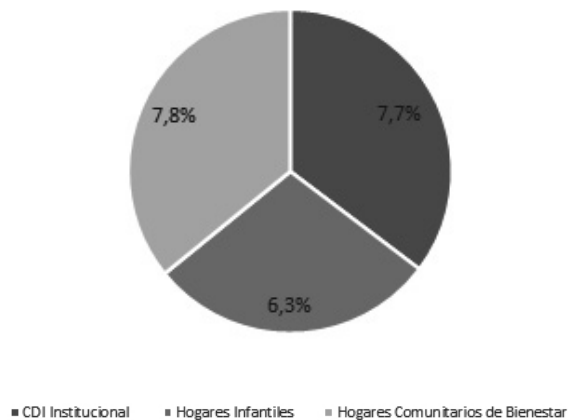
Tabla No. 3. Población de 0 a 5 años atendida por modalidad

Modalidad de atención	Población atendida
CDI Institucional	4754
CDI Familiar	6264
Hogares Infantiles	3885
Hogares Comunitarios de Bienestar	4830
Total	19733

Fuente: Autoras con base en ICBF

Lo anterior permite afirmar que las metas proyectadas en la política pública para alcanzar el 100% de cobertura en la atención a niños y niñas menores de cinco años no se alcanzaron. De los 62.074 niños entre dos y cinco años incluidos en el Sisben a 2015 (población vulnerable que debe ser atendida de forma gratuita) solo el 7.7% fueron atendidos en los CDI en modalidad institucional, el 6% fueron atendidos en Hogares Infantiles que también ofrecen atención integral pero donde las familias deben pagar por el servicio⁶ y el resto, el 7.8% es atendido en la modalidad comunitaria. Es decir, del total de niños y las niñas de dos a cinco años que deben recibir atención, menos de un tercio de la población es atendida por las diferentes modalidades en la ciudad.

Gráfica 1. Cobertura de atención niños de 2 a 5 años, 2015



Fuente: autoras con base en ICBF y Sisben 2015.

⁶ Cálculo por las autoras, basadas en datos ICBF, enlace regional de primera infancia, 2015 y Sisben 2015.

En cuanto a la cobertura geográfica de los diferentes programas de atención se observa la poca presencia en las zonas rurales de la ciudad con excepción de la boquilla y pasacaballos, mientras en las zonas urbanas se observa una gran concentración de los hogares comunitarios y los CDI en la zona sur y suroriental de la ciudad, mientras los hogares infantiles no.

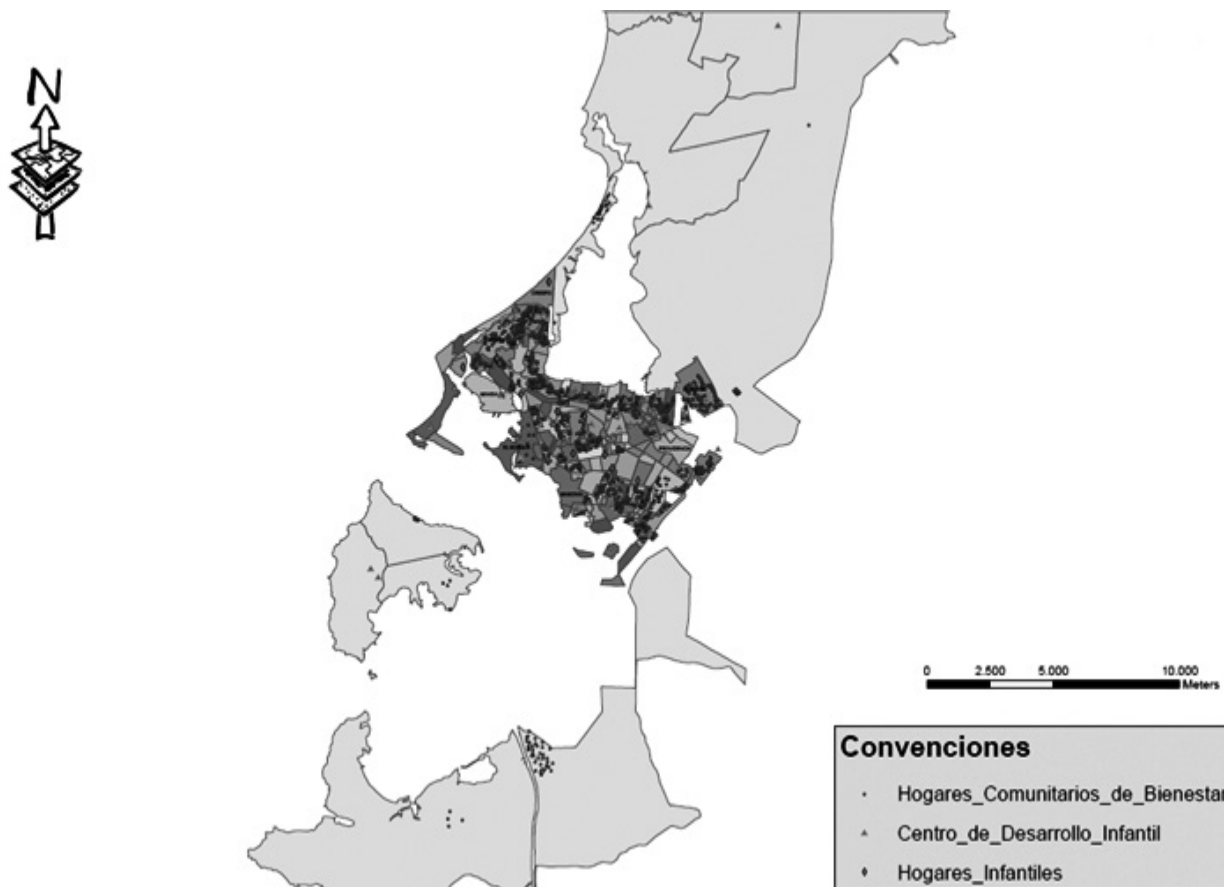
En los corregimientos la atención se centra en los hogares comunitarios siendo casi nula la atención con modalidad integral. Esto refleja la exclusión territorial en el acceso a los servicios de las zonas rurales que albergan gran parte de la población vulnerable y pobre de la ciudad limitando la posibilidad de las nuevas generaciones de escapar de las trampas de pobreza.

Mapa 1. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena, 2015



Fuente: Autoras con base en ICBF

Mapa 2. Localización geográfica por modalidad de atención en Cartagena y sus corregimientos, 2015



Fuente: Autoras con base en ICBF

Gestión administrativa-articulación Entidades interinstitucional

La atención integral a primera infancia en 2015 en Cartagena era operada por diferentes instituciones educativas, fundaciones, cajas de compensación familiar, las cuales fueron

contratadas por la administración distrital para la ejecución de la política pública de cero a siempre.

En la modalidad institucional y familiar la atención se distribuyó entre los siguientes operadores así:

Tabla No. 4. Distribución de la atención en modalidad institucional y familiar por Operador

OPERADOR	COBERTURA
Caja de Compensación Comfenalco	8%
Fundes	6,34%
Fundación Granitos de Mostaza	4,53%
Fundación Granitos de Paz	4,37%
Fundación Hijos de Bolívar	4,24%
Fundación Preservar por Colombia	3,63%
Fundación Salud y Nutrición	47,31%
Colegio Educativo Los Ángeles	3,63%
Corporación Educativo Colegio Gran Colombia	2,84%
Ut Primera Infancia Barrullo	2,72%
Colegio San José	2,51%
Fundación Actur Por Bolívar	2,12%
Aldeas Infantiles S.O.S	1,81%
Corporación Paulo Freire	1,81%
Asociación Fomento para el Desarrollo Social-Fodes	1,71%
Skinner	1,81%
TOTAL	99%

Fuente: Las autoras con base en ICBF enlace regional atención a la primera infancia, 2015.

Para la operación del servicio, el ICBF asigna a cada institución los insumos definidos en la *canasta de atención (cursiva nuestra)* la cual estructura los costos de la modalidad de atención para que las entidades diseñen el presupuesto y planeen las actividades a

desarrollar. La canasta cubre por cada 200 niños y un grupo de 10 menores de 2 años en sala cuna (atención especializada a niños menores de 2 años).

En los CDI, la canasta esta costeadada para 220 días de atención y un mes de receso. Los aportes recibidos por las Entidades Administradoras del Servicio-EAS por cada 200 niños por el ICBF están destinados al pago mensual del personal: coordinadores, maestros, profesional de apoyo psicosocial, salud y nutrición, auxiliares pedagógicos, de cocina, servicios generales y administrativo; pagos para infraestructura, lo que incluye, arriendos, servicios públicos, gastos operativos, pago de póliza de seguro de los niños, dotación de consumo, material didáctico de consumo y papelería y dotación de aseo, suministro de alimentación, aporte nutricional del 70% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes y aporte para mantenimiento y adecuación (elementos de aseo institucional, mantenimiento de la sede, control de agua, fumigaciones, manejo de basuras y control de plagas).

Por tanto, es responsabilidad de la Alcaldía desembolsar los recursos aportados por el ICBF para la atención de la primera infancia a cada Entidades Administradoras del Servicio- EAS y garantizar que los mismos sean utilizados exclusivamente para el funcionamiento del objetivo de la contratación. Dicho desembolso está determinado estrictamente por la presentación informes de seguimiento trimestral por las EAS donde describen los procesos desarrollados por componentes

y todas las actividades que se realizó con los niños y las niñas, con la familia, y con la comunidad.

Se encontró, que existen dificultades en la gestión administrativa de las EAS debido al inoportuno desembolso de los recursos definidos en la canasta de atención del ICBF por parte de la Administración local, lo que impide de forma directa la implementación de los proyectos, actividades, pagos de personal, de infraestructura, adquisición de suministro alimenticio para los niños y en últimas, garantía efectiva del derecho a la educación inicial.

“Lo negativo son los desembolsos, después de presentar los informes al ICBF el desembolso era rápido, ahora con la Alcaldía es diferente, de entrada no nos han pagado” (Entrevistada 3. Coordinadora administrativa, 2015).

Esta problemática referida a la demora en el desembolso de los recursos a las EAS para el funcionamiento de los CDI en la ciudad, además de afectar de forma directa la calidad del servicio también incide en el grado de satisfacción o motivación de las docentes que no reciben un salario a tiempo, vulnerándose el derecho al trabajo y la contribución de condiciones óptimas para laborar.

“Los pagos están siendo muy demorados. Uno acá viene todo el día, todos los días y espera su plata, por mucho amor que uno le tenga a las cosas, eso lo desmotiva. Se nos está siendo vulnerado nuestros derechos (Entrevistada 4. Agente pedagógica, 2015).

También se encontró que existe incumplimiento de las responsabilidades pactadas en el marco de la articulación institucional para aunar esfuerzos a favor de la primera infancia entre las EAS con la alcaldía mayor de Cartagena. Esta última, se comprometió en aportar recursos para la atención integral de los niños en la ciudad, pero manifiestan los entrevistados que aún no han recibido tal contribución económica.

“Hay un numeral que la alcaldía debe poner una cuota para mejorar ese servicio, pero hasta la fecha nada ha pasado, y entonces ¿Cuál es la gestión que se está haciendo? Entonces en cuanto a eso si estamos preocupados, porque estamos trabajando con la primera infancia, que no es cualquier asunto, es un trabajo más integral” (Entrevistado 2 Coordinador administrativo, 2015).

IV. Conclusiones y Recomendaciones

A pesar de los avances normativos a nivel internacional y nacional para la atención integral a la primera infancia y el reconocimiento de las niñas y los niños menores de 5 años como sujetos de derechos; en Cartagena las coberturas totales y por modalidad de atención se mantienen muy bajas, se evidencian retrasos en la construcción de infraestructura física para la atención a los niños y las niñas, la contratación de operadores es baja y se presentan problemas en la articulación entre la administración distrital, el ICBF y las administradoras del servicio.

Por todo lo anterior, se hace necesario aunar esfuerzos por ampliar la cobertura de la atención institucional en la ciudad mediante la contratación de nuevos sub-operadores y la construcción de varios Centros de desarrollo Infantil-CDI especialmente en las zonas más vulnerables de la ciudad.

De igual forma se debe avanzar en el tránsito de los más de cuatro mil Hogares Comunitarios de Bienestar que funcionan en la Ciudad

a modalidades de atención institucional y familiar para garantizar la atención integral de los niños y las niñas de primera infancia. Asimismo y con el fin de reducir el impacto sobre las madres comunitarias de estos HCB, es necesario hacer un diagnóstico sobre la formación, años de experiencia y edad para garantizar que el mayor número de madres comunitarias desarrollen las competencias pedagógicas y didácticas para hacer el tránsito a agentes docentes.

Teniendo en cuenta la poca inclusión dentro de la política pública de infancia del Distrito de estrategias y programas para atender a los niños de 0 a 5 años; es importante aprovechar la oportunidad que ofrece la necesidad de actualizar la política pública, para incluir dentro de ella una línea estratégica para la atención a este grupo poblacional.

Se deben tomar las medidas administrativas necesarias para garantizar el desembolso oportuno de los recursos definidos en la canasta de atención a las Entidades Administradoras

del Servicio, en la medida que estos recursos permiten el funcionamiento de los procesos y la atención en los Centros de desarrollo Infantil-CDI. De igual forma se debe dar la discusión técnica que permita aumentar los aportes del distrito a la estrategia. En este sentido se debe discutir la propuesta de que el impuesto que se cobra a las empresas administradores del servicio sea invertido en el fortalecimiento de la atención a los niños y las niñas menores de cinco años, como un aporte de la entidad territorial al programa.

Es necesario fortalecer la cualificación de las agentes pedagógicas en los CDI debido a que las competencias, conocimientos, habilidades y saberes teórico-prácticos determinan en gran medida el impacto en el desarrollo y potenciamiento de capacidades de los niños y niñas. La formación de calidad y pertinencia se constituye en un eje fundamental para asegurar el futuro de la primera infancia en la ciudad.

Por lo anterior se propone generar nuevos espacios de reflexión e investigación que permitan indagar sobre los procesos de formación de las agentes docentes en los CDI de la ciudad, el impacto de su cualificación profesional en el desarrollo de capacidades y la construcción de niños y niñas como sujetos de derechos y el aporte de experiencias significativas que surjan en el proceso.

La ampliación de esta frontera del conocimiento aportara a la toma de decisiones de los gobiernos en clave de derechos a la educación inicial, atención y desarrollo integral a la primera infancia y el mejoramiento de la calidad del sistema educativo en la ciudad.

Por último es necesario articular los procesos pedagógicos desarrollados en los niveles de educación formal con la educación inicial ofrecida en los CDI como estrategia para asegurar la integralidad de la educación de los niños y las niñas en la ciudad.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, K. (2012). Cartagena entre el progreso industrial y el rezago social. Documentos de trabajo sobre económica regional. Banco de la república. Número 178. 2012.

Abello A y Flórez F. (2015). Los desterrados del paraíso. Raza, pobreza y cultura en Cartagena de indias. Instituto de cultura y turismo de Bolívar- ICULTUR. Cartagena-Colombia.

Arrieta, R. (2014). La política pública de infancia y adolescencia en Cartagena. Cuaderno de políticas públicas NO. 7. Instituto de Políticas Públicas Regionales y de Gobierno-IPREG, Cartagena- Colombia.

Bernal, R. (2014). Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia, cuaderno n°51, FEDESARROLLO. Colombia.

Comisión intersectorial de primera infancia, CIPI. (2011). Fundamentos técnicos de la estrategia de atención integral a la primera infancia, Lineamiento técnico para la protección integral del ejercicio de los derechos de las niñas y los niños desde la primera infancia. Bogotá -Colombia.

Comisión intersectorial de primera infancia. (2012), atención integral: prosperidad para la primera infancia- versión actualizada octubre. Bogotá -Colombia.

Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, CIPI. (2013) Estrategia de atención integral a la primera infancia- fundamentos políticos, técnicos y de gestión. Bogotá –Colombia.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2002). Desarrollo humano y pobreza.

Ministerio Nacional de Educación- MEN (2012). Desarrollo integral en la primera infancia. Modalidades de atención.

Ministerio de Educación Nacional – MEN. (2014). Documento n° 21, el arte en la educación inicial. Bogotá, panamericana formas e impresiones s.a.

Irwin, L., Siddiqi, A. & Hertzman, C. (2007). Early Child Development, A Powerful Equalizer, Final Report for the World Health Organization's Commission on the Social Determinants of Health.

Fandiño, G. (2012). De la educación preescolar a la educación inicial. En: educación y cultura no 93.

Paiva, A. (2005). La educación liberadora de paulo Freire y el desarrollo del pensamiento. En: ciencias de la educación, valencia.

Política pública para la infancia y la adolescencia en el distrito de Cartagena de indias “voces escuchadas, voces que deciden” (2010).

SEN, Amatya, (2000). DESARROLLO Y LIBERTAD, Bogotá: Planeta.

UNICEF. (2011). Guía 50, modalidades y condiciones de calidad para la educación inicial. Ministerio de educación nacional. Bogotá 2014.

GUIA PARA LOS COLABORADORES

- Los autores enviarán su trabajo en letra calibre 11, espacio 1.5 por correo electrónico a la dirección ipreg2@unicartagena.edu.co en formato pdf, con una extensión no mayor a 40 páginas incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía. El ipreg podrá solicitar el documento en papel si lo estima conveniente. No se admitirán trabajos publicados anteriormente en series de otras instituciones o en revistas especializadas.
- Cada texto deberá ir precedido de una página que contenga el título del trabajo y el nombre del autor(es), sus filiaciones, dirección y correo electrónico. Así mismo se hará explícito el autor de contacto, caso de varios autores. Los agradecimientos y menciones de ayudas financieras se incluirán en esta página.
- En una página aparte se incluirá un breve resumen del trabajo de un máximo de 150 palabras así como las palabras clave.
- La lista de referencias bibliográficas debe incluir solamente publicaciones citadas en el texto. Las referencias irán al final del artículo, ordenadas alfabéticamente por autores y de acuerdo con el siguiente orden: Apellido, inicial del nombre, año de publicación entre paréntesis, título del artículo o libro, nombre de la revista en caso de artículo de revista, lugar de publicación en caso de libro, editorial en caso de libro, número de la revista y páginas.
- Las notas irán numeradas correlativamente y voladas sobre el texto, incluyéndose su contenido a pie de página y a espacio sencillo.
- Las referencias bibliográficas deberán hacerse citando únicamente el apellido del autor(es) y entre paréntesis el año.
- Los cuadros, gráficos y tablas irán numerados correlativamente incluyendo su título y fuentes, y debe anexarse un archivo en Excel, en el caso de que sea necesario editar.
- El ipreg confirmará por correo electrónico al autor de contacto la recepción de originales.
- Los originales serán remitidos para su evaluación anónima. El informe de evaluación se enviará a los autores que, junto con la versión revisada, deberán contestar a las sugerencias que se les hayan realizado, incorporando una carta de respuesta al evaluador. Los editores, a la vista de los informes de los evaluadores, resolverán sobre su publicación.
- Para cualquier consulta o aclaración sobre la situación de los originales, los autores pueden dirigirse al correo electrónico del ipreg señalado en el primer párrafo.

ÍNDICE DE TRABAJOS PUBLICADOS

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 1, Septiembre de 2010

Hambre y desnutrición en Bolívar: Un análisis desde el enfoque de equidad y la seguridad alimentaria. 2005. Rosaura Arrieta Flórez, Aura Tatiana García Martínez, Laura Leviller Guardo.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 2, Abril de 2011

La ciencia y la tecnología en el departamento de Bolívar: Un análisis desde las políticas Públicas. Julio Adolfo Amézquita López, Diana Carolina Martínez Torres.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 3, Diciembre de 2011

Justicia Transicional y ley de víctimas: Una aproximación desde las políticas públicas. Rafaela Ester Sayas Contreras.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 4, Diciembre de 2012

Cartagena sitiada, pero no vencida: una política pública para liberarla. Germán Ruiz Páez.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 5, Octubre de 2013

Del armario al escenario: políticas públicas y diversidad sexual en Cartagena de Indias y el Caribe colombiano. Alexander Pérez Álvarez.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 6, Octubre de 2014

La política pública de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo del distrito de Cartagena de Indias 2008-2013. Rosaura Arrieta Flórez, Rosario Blanco Bello.

Cuaderno de Políticas Públicas

No. 7, Octubre de 2015

Política pública de infancia y adolescencia en Cartagena: Balance y perspectivas. Rosaura Arrieta Flórez.

La serie Cuadernos de Políticas Públicas es realizada por el Instituto de Políticas Públicas, Regional y de Gobierno de la Universidad de Cartagena para dar a conocer a la comunidad académica los trabajos de investigación que puedan ser publicados como artículos en revistas científicas y ofrecer los resultados preliminares de los proyectos de investigación adelantados por parte de los profesores, investigadores y/o estudiantes.

Este documento presenta los resultados de la investigación “análisis de la educación inicial ofrecida en los centros de desarrollo infantil-CDI (modalidad institucional) en el distrito de Cartagena, su incidencia en la generación de capacidades y formación de sujetos de derecho a niños y niñas menores de 5 años”, el cual describe, analiza y representa el estado actual de la garantía del derecho a la educación inicial para la primera infancia en las modalidades de Atención Institucional y Familiar en la ciudad en el periodo comprendido entre los años 2011 a 2015.

En primer lugar se detalla la evolución histórica de la política pública nacional para la atención de los menores de cinco años desde sus orígenes hasta lo que hoy se denomina Estrategia de Cero a Siempre; en segundo lugar, se describen los objetivos y enfoques de la política pública haciendo énfasis en la modalidad de atención institucional referida a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI). En tercer lugar, se analiza la inclusión de programas de atención a la primera infancia en el Plan de desarrollo “ahora sí, Cartagena” y en la política pública distrital “Voces escuchada, Voces que deciden y por último; se explica el estado de la atención de la primera infancia en Cartagena en materia de cobertura y dificultades en la implementación de la misma en la ciudad.

Se encontró una baja cobertura de la educación inicial en la ciudad generada por las reducidas contrataciones de operadores y la limitada infraestructura física para el funcionamiento de los CDI construidos por la administración local; así como también dificultades para el desembolso oportuno de los recursos a las Entidades Administradoras del Servicio.