

Política Pública Comparativa en la Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI). Los Casos de *Primeira Infância Melhor (PIM)* en Brasil y De Cero a Siempre en Colombia.

Oscar Holguín Villamil ¹
Jonas Rafael Dos Santos ²

RESUMEN

El documento presenta la contextualización y el estado de diagnóstico que soporta el desarrollo de una investigación comparativa y de tipo bibliográfico que centra sus reflexiones en la importancia de construir un concepto válido para el proceso dialógico entre la política y la política pública, que se inscribe para su evidencia, en la comparación de dos tipos de política pública orientadas a la atención integral a la primera infancia [AIPI] en Brasil y en Colombia. Dada la caracterización de los dos modelos de gestión de la política pública y la riqueza del trabajo de aporte de evidencias de los productos desarrollados en cada caso, se identifica la modelación de las experiencias significativas del proceso de formación profesional de los primeros responsables y visitadores, que en algunos casos corresponden a maestros en ejercicio del programa *Primeira Infância Melhor* en el caso de Brasil y la proyección de participación del estado para la reducción a cero del índice de desatención a las necesidades de los niños en la franja de los cero a los seis años en el marco de incorporación del programa “De Cero a Siempre” en el caso de Colombia. El principio orientador que se incorpora al trabajo de investigación es la necesidad siempre vigente del desarrollo humano desde el aporte efectuado por la educación para toda la vida.

PALABRAS-CLAVE: Política Pública, Atención Integral, Primera Infancia.

¹Maestría en Análisis y Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: oscar.holguin@gmail.com.

²Doctorado en Historia de la Universidad Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). E-mail: jrafsantos@yahoo.com.br.

INTRODUCCIÓN

La teoría y la investigación pedagógica enuncian que la importancia de iniciar los procesos de estimulación temprana, radica en que serán mejores las oportunidades de los niños en convertirse en adultos exitosos; Heckman (2010), se ha sugerido que atender la franja etaria de los cero a los seis años a través de políticas en las que se brinde prioridad al desarrollo integral en la primera infancia, trae resultados medidos en franjas de tiempo pertinente y se tiende a mostrar el impacto positivo no solo en aspectos que tienen que ver con la formación del pensamiento de los niños, sino que además los países logran consolidar los procesos de desarrollo económico, puesto que los procesos de formación en programas de esta naturaleza, aportan a la formación del denominado “capital humano”.

Según la perspectiva de Amartya Sen (2000) y de James Heckman (2010), la apropiación cultural y de la escuela, como instituciones sociales desde las cuales efectuar la participación de los procesos educativos en la etapa inicial de la vida, pueden ser la opción de los mejores retornos a la inversión efectuada por los estados, a través del diseño de políticas públicas que atiendan la perspectiva de formación integral del ser humano, a la superación de los obstáculos de desarrollo cultural y a la pobreza que aqueja a las regiones en desarrollo en el mundo y particularmente a países del cono latinoamericano como Brasil y Colombia.

Se desarrolla un ejercicio de reflexión que posibilita identificar las buenas prácticas de dos programas de política social que se han implementado para la atención integral a la primera infancia en cada país, con la perspectiva de aportar metodológicamente al desarrollo de procesos de investigación y a la producción de conocimiento en el campo de la educación infantil, como un campo fértil que demanda atención particularmente en el aspecto de la formación inicial y continuada de docentes que atiendan las necesidades educativas de la franja etaria (de 0 a 6 años), que en el caso de Brasil se acerca a los 25 millones (IBGE, 2010) de individuos de los más de 200 millones de su población; en el caso colombiano esta cifra se aproxima a los seis millones; cifras que son el reporte del censo de población brasileiro de

2010; y del cálculo de la encuesta de calidad de vida de 2017 que se desarrolla en Colombia por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2017).

ASPECTOS CONCEPTUALES

1. El Concepto de política pública adoptado

Según Celina Souza (2006) no hay una única, ni más aceptada definición de lo que es la política pública. Así, de acuerdo con una perspectiva no restrictiva del concepto, para los propósitos de este artículo, se adopta la perspectiva de Lawrence Mead (1995), según la cual, la política pública constituye un campo dentro del estudio de la ciencia política que analiza el gobierno a la luz de las principales cuestiones públicas, en tanto que para Laurence Lynn y Stephanie Gould (1980), este campo constituye un conjunto de acciones gubernamentales que en el futuro producirán efectos específicos. Esta se puede considerar la perspectiva menos determinista, pero también más simple a la cual se puede añadir que, en la medida en que concentra el enfoque de la política pública de manera casi exclusiva en el papel de los gobiernos, esta perspectiva gubernamental tiende a dejar de lado su aspecto conflictivo social y los límites que se deben establecer a la toma de decisiones de los gobiernos.

La discusión sobre las políticas públicas ha sido en las últimas décadas una dimensión cultural de todos los países que tanto desde el sector académico, como desde el judicial ha ganado terreno epistemológico e investigativo dado el avance de las condiciones democráticas en todos los rincones del mundo y la gama de arreglos institucionales de los gobiernos que se hicieron necesarios para que se lograra el proceso de Gobernanza que las sociedades esperan de sus gobernantes. En el caso de los estudios de políticas de Atención Integral a la Primera Infancia [AIPI], gobernabilidad significa el esfuerzo administrativo de la gestión pública por garantizar las condiciones apropiadas para que los gobiernos permanezcan estables. Estas condiciones son apropiadas, en la medida en que las actitudes de los gobiernos en las esferas nacional, regional y/o estadual y municipal, permitan

la participación social que caracteriza el diseño de las políticas públicas.

A partir del estudio elaborado por Souza (2006, 2007), se puede establecer a manera de constructo conceptual en permanente revisión, un paralelo sobre algunas de las principales perspectivas que han adquirido a través de la historia las políticas públicas, que se pueden igualmente adoptar como válidas y aceptadas por la comunidad académica, y que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Reglas conceptuales sobre el estudio de las políticas públicas. Representantes notables del campo.

Autor	Características Y/O Definición De Políticas Públicas	Año
Harold Laswell	Responde a las siguientes preguntas: quién gana qué, por qué y qué diferencia hace.	1958
Laurence Lynn & Stephanie Gould	Conjunto de acciones del gobierno que producirán efectos específicos.	1980
John Kingdon	Construcción de múltiples factores agendas y alternativas (<i>Fluxos</i>)	1984
Thomas Dye	Lo que el Gobierno decide hacer o no hacer.	1984
Guy Peters	Suma de las actividades de los gobiernos, que actúan directamente o a través de la delegación, y que influyen en la vida de los ciudadanos.	1986
Lawrence Mead	Campo dentro del estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de las principales cuestiones públicas.	1995

Fuente: Elaboración propia.

En suma, para Celina Souza (2007) y en la perspectiva adoptada en este estudio; la comprensión de las políticas públicas se puede asumir a la manera de un:

Campo de conocimiento que busca, al mismo tiempo, "poner al gobierno en acción" y/o analizar esta acción (variable independiente) y cuando sea necesario, proponer cambios en la dirección o curso de estas acciones y/o entender por qué y cómo las acciones tomaron una determinada dirección en lugar de otra (Variable dependiente). En otras palabras, el proceso de formulación de las políticas públicas es aquel mediante el cual los gobiernos traducen sus propósitos en programas y acciones, que producirán resultados o cambios deseados en el mundo real (SOUZA, 2007, p. 65)

[Traducción y subrayados propios].

2. Política y Política Pública. Una distinción necesaria.

Desde la perspectiva de Norberto Bobbio (2015, p. 1215), se debe recurrir a la reconstrucción social del significado clásico en perspectiva de la visión moderna de la política. Así, según el autor, en la perspectiva clásica:

Derivado del adjetivo de polis (*politikós*) que significa todo lo que se refiere a la ciudad, y en consecuencia ciudadano, civil, público, y también sociable y social, el término p. ha sido transmitido por influjo de la gran obra de Aristóteles intitulada Política, que debe ser considerada como el primer tratado sobre la naturaleza, las funciones y las divisiones del estado y sobre las varias formas de gobierno, predominantemente en el significado de arte o ciencia del gobierno, es decir de reflexión, sin importar si con intenciones meramente descriptivas o incluso prescriptivas (pero los dos aspectos son de difícil distinción) sobre las cosas de la ciudad.

En función de la riqueza de las aportaciones de la ciencia política y de la filosofía política en el esfuerzo por construir un concepto válido sobre la política y la política pública, que logre dar cuenta de sus relativas distancias y en la medida en que a pesar de lo importante de la aportación que efectúan por una parte Celina Souza y desde la perspectiva diccionarista que le puede ser asumida con perspectiva crítica, precisamente por el intento de “definir” que aporta Norberto Bobbio y que de manera conjunta significa la visión multifacética que trae consigo la construcción del concepto de política pública en el campo de la educación y la Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI), en el marco del estudio abordado y por consiguiente en este artículo, se entiende que el mejor término que puede definir, por su carácter didáctico, y por la dinámica judicial que le acompaña, es el de la política pública como toda aquella acción premeditada que un gobierno hace o deja de hacer y que lo lleva a la obligación de reconocer todos los impactos que puede traer cada una de sus acciones o de sus omisiones; perspectiva que podría ser aquí apropiada a la manera de la visión más moderna de la política. En tal sentido aporta el autor que:

[...] al igual que el dominio sobre la naturaleza, la definición del poder como tipo de relación entre sujetos debe integrarse con la definición del poder como la posesión de los medios (de los cuales los dos principales son el dominio sobre los otros hombres y el dominio sobre la naturaleza) que permiten conseguir, justamente, "alguna ventaja" o "los efectos deseados". El poder político pertenece a la categoría del poder de un hombre sobre otro hombre (no del poder del hombre sobre la naturaleza), (BOBBIO, 2015, p.1216).

Más que restrictiva, esta construcción conceptual se compromete con una visión integradora entre el ejercicio de la sociedad como acto de política, su participación y acción de causa efecto, razón por la cual resulta pertinente la perspectiva de Souza sobre la correlación de variables dependientes e independientes dentro de las acciones gubernamentales. Así, en virtud de la perspectiva binaria entre hacer o no hacer del gobierno (DYE, 1984), se podría llevar al constructo aquí elaborado a la escala que permite leer la política pública como una interpretada en la perspectiva del gobierno y otra en la interpretación y en la perspectiva de la sociedad. Esto significa que la sociedad civil, o más bien, el pueblo, aunque no sea directamente responsable de la gestión de la acción y/o de la implementación de las políticas públicas; tiene sin duda responsabilidad en el seguimiento a la implementación, en la evaluación de esas políticas, lo que en palabras de Gomes de Pinho & Silva Sacramento, (2009) vendrá a constituir los procesos de rendición de cuentas o *Accountability*, proceso que le asiste responsabilidades desde las cuales la sociedad civil, la gente; en virtud del derecho a participar, de la justicia como filosofía de la política; hace política.

Pero que se considere que todo lo que un gobierno hace o no hace, así como los impactos de su acción u omisión constituya un campo de estudio, significa de manera simultánea que se "eduque" socialmente a la sociedad civil, que se adopte la cultura de la evaluación sistémica de los procesos participativos, de educarse en torno de aspectos como la economía social, el derecho civil y la judicialización; de modo que, si un gobierno decide no hacer nada en relación con alguna situación emergente, la sociedad esté en condición de comprender que aquella situación también es una política pública, toda vez que le implicó a la sociedad y al gobierno, la toma de una

decisión, ojalá basada en la evidencia.

En suma, podría para los propósitos de discusión y sin pretensión de dejar en el ambiente del lector la sensación de discusión acabada, pero con la idea de matizar la perspectiva integradora, aquello que distingue a la política pública de la política, en general; es que cada una de las categorías debe ser una práctica al alcance de la sociedad civil y no únicamente o de manera restrictiva o privativa del gobierno. Esto significa que la responsabilidad didáctica y educativa que le asiste al gobierno para que la sociedad participe de la construcción, seguimiento, implementación y evaluación de los programas de política pública, trae como única condición que aquel (el gobierno); como diseñador de política o *policy maker*, “disponga” los mecanismos y “se disponga” en apertura frente a la formulación, deliberación, ejecución y seguimiento en toda la extensión del proceso.

MATERIALES Y MÉTODO

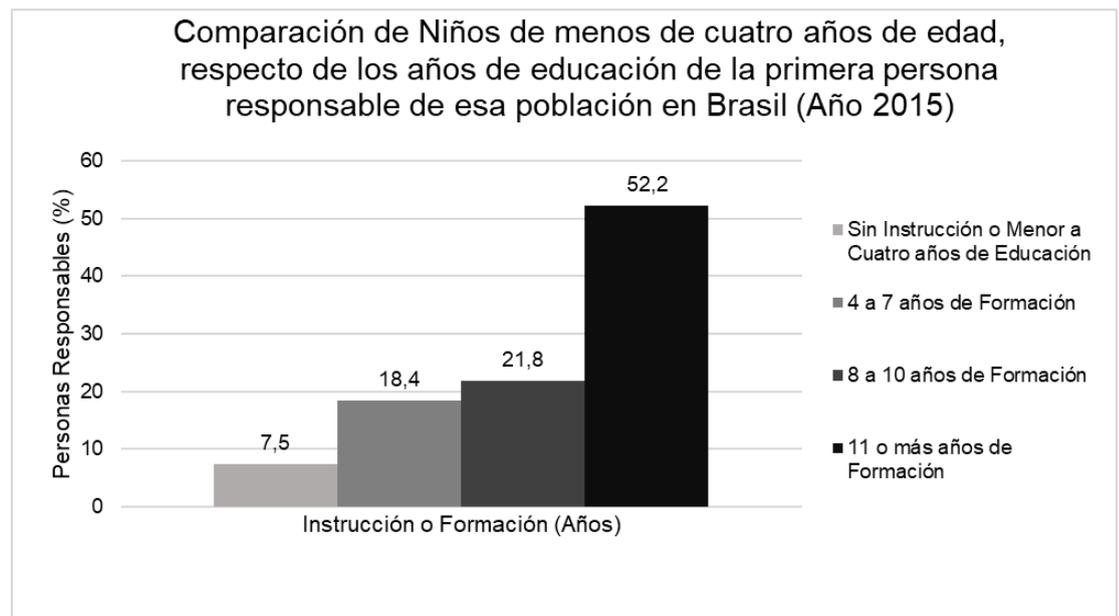
1. Sobre “Primeira Infância Melhor”. El Caso de Brasil.

En Brasil, las políticas orientadas a la atención a la primera infancia se han orientado a que estas políticas sean garantizadas como parte del proceso de legislación gubernamental del estado. Para ello, desde la firma de la Constitución Federal de 1988, se ha enunciado que la educación infantil sería un derecho de los niños y un deber de la familia y del estado brasileiro. La Ley de Directrices y Bases de la Educación (LBDE) identificada con el número 9.394 de 1996, trajo cambios significativos en el proceso de desarrollo e incorporación de la educación infantil al currículo de educación inicial (BRASIL, 1989); estos cambios dirigidos a los procesos educativos, traen consigo la necesidad de diseñar un currículo especial de valoración pedagógica y desarrollo integral de la educación inicial, desde la identificación de las mejores prácticas de maestros en la superación de la idea asistencial que había caracterizado la implementación de políticas de educación y atención integral a la primera infancia.

De acuerdo con datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2015 -PNAD-* (BRASIL, 2015), cerca de 10,3 millones es el grupo de niños de menos de cuatro años de edad en el país, lo que

representaba el 5,1% de la población (BRASIL, 2015; IBGE, 2010). Llama la atención que dentro de este mismo estudio se efectuó el análisis de tendencia de la primera persona responsable por los niños de menos de cuatro años y los niveles educativos de estas personas. Según los resultados el mayor valor con once años de formación, supera el 52% y las personas que tienen menos de cuatro años de instrucción, se acercan al 7,5%, hecho que muestra la efectividad de las políticas implementadas por los gobiernos en este aspecto (Figura 1).

Figura 1: Crecimiento sostenido de la formación profesional de los primeros responsables de los niños en el programa *Primeira Infância Melhor*.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -PNAD-* de 2015.

El gobierno del estado de Rio Grande do Sul desde el año 2003, en consideración de la importancia de constituir políticas significativas y efectivas de atención a la primera infancia y con conocimiento de experiencias significativas en países del caribe latino-americano⁶, pero fundamentalmente

⁶ El programa PIM se inspira en la experiencia significativa que se ha desarrollado desde el año 1992 en la isla de Cuba denominada *Educa a tu hijo* y que ha contado con el acompañamiento y aval de instancias de gestión multilateral como el fondo de las naciones unidas para la infancia [UNICEF] y *save the children*. Para mayores informaciones sobre el programa Educa a tu hijo se sugiere el sitio web <http://preescolar.cubaeduca.cu> Acceso en jun. 2018.

de las necesidades del contexto, implementa el Programa *Primeira Infância Melhor (PIM)*, que constituye la articulación de entidades e instancias del orden ejecutivo gubernamental, tales como ministerios de salud y de educación desde la dirección municipal e incorpora dentro de las actividades de atención integral, la denominada “Visita Domiciliaria” a las familias que se encuentran conformadas por niños de cero a seis años de edad y de manera preventiva, concibe la atención de las madres gestantes, con lo cual se consigue evidenciar la importancia otorgada al ejercicio de atención a la primera infancia desde el momento previo al nacimiento, como ha sido sugerencia de entidades multilaterales como UNESCO, UNICEF, *Save The Children*. El trabajo de este programa de política se ha orientado al acompañamiento a las familias con altos índices de riesgo social y de pobreza que adolecen de condiciones para hacer efectivos los procesos de atención a los niños particularmente en salubridad y en educación fundamental inicial en condiciones de equidad y calidad, para conseguir apropiarse de la cultura de garantía de derechos y de sujetos de derechos que los niños han adquirido al nacer y a partir del aporte al estímulo y al desarrollo de las dimensiones humanas y de la superación de limitantes que se suelen dar por las condiciones económicas del contexto, pero también por las formas de pensar adquiridas por tradición cultural en estas comunidades y que son el mayor factor de incidencia en el atraso del desarrollo humano desde la primera infancia.

Una característica fundamental y que se deberá exigir en el futuro inmediato a los programas de atención integral a la primera infancia, es el respeto y el reconocimiento de la experiencia cultural y etnográfica que caracteriza las comunidades favorecidas por el programa; con lo cual, es entendible que este tipo de programas sociales, no se conviertan en una directriz vertical de ordenamiento y de política; sino en la manifestación del trabajo de conformación de pares, en el que el saber de la tradición familiar es considerado para el aporte al desarrollo de la cultura infantil.

El programa -PIM- hoy elevado a la categoría de política de estado con la Lei 12.544 en Brasil, inicia sus labores en el año 2003 a través de la

Portaria n° 15/2003 (RS, 2003) bajo la coordinación del sector educación y con la participación colectiva de las Secretarías Estadales de Salud, de Educación, de Justicia social y de Desarrollo, de Cultura; y estas instancias trabajan mancomunadamente como evidencia de que la atención a la primera infancia, tendría que ser un trabajo intersectorial aunado y no una acción aislada como se ha concebido en algunos sectores del contexto latinoamericano.

Como producto de la sistematización de experiencias de atención integral a la primera infancia se crea en la última década del siglo pasado el Centro de Referencia Latinoamericano para la Educación Preescolar, cuya labor es la promoción y el intercambio de las experiencias allí sistematizadas, a través de la participación de profesionales de diferentes campos con intereses comunes en la atención integral a la primera infancia. Este centro de investigación, al reconocer la riqueza de la experiencia cubana, se ha encargado de diseminar lo significativo de la práctica y de compartirla con países como Argentina, Ecuador, Chile, Brasil, Colombia; de donde tardíamente (en el caso colombiano); ha provenido la inspiración en la constitución de la política de primera infancia “De Cero a Siempre”.

La orientación teórica que inspira el desarrollo de los programas de atención integral a la primera infancia, dada la influencia de los estudios neurocientíficos, se ha dirigido hacia el desarrollo de los procesos cognitivos y al aprovechamiento que de estos procesos puede efectuar la escuela con estrategias de estimulación provenientes de currículos no segmentarios, ni centrados en contenidos; sino en perspectiva de desarrollo de las dimensiones humanas (MARTINEZ, 2011), y con marcado acento en la interpretación de las teorías del desarrollo psicogenético de Jean Piaget (1989), psicosocial-lingüístico de Lev Vigotsky (1998), de la antropología infantil de William Corsaro (2011) entre otras.

Amartya Sen (2000) y la declaración mundial de educación para todos en Jomtien (UNESCO, 1990b), coinciden en afirmar que la educación y el aprendizaje para toda la vida, comienzan en la primera infancia, que es necesario comprender que los primeros seis años de edad de un niño valen

para siempre, particularmente en aquellas poblaciones más desfavorecidas y en mayor riesgo por sus condiciones económicas.

Puesto que entre las formas más eficientes de verificación de impacto en la planeación y evaluación de las políticas públicas, se encuentra la estrategia de identificación de indicadores de desarrollo, para efectos del proceso de seguimiento al programa -PIM-, se han organizado de un banco de indicadores⁷; de manera extractiva los siguientes, que a criterio del autor; por parte de los gestores del programa y de acuerdo con evidencias, se incorporan al trabajo de estímulo al desarrollo de los niños.

2. Sobre “De Cero a Siempre”. El Caso de Colombia.

La política pública colombiana de atención integral a la Primera Infancia proviene igualmente de experiencias internacionales que han evidenciado pertinencia, pero que solo hasta el año 2016, resulta sancionada como política de estado, el programa que caracteriza esta política, se denomina “De Cero a Siempre” y es el resultado de un proceso articulado de movilización social multilateral, que se genera en la necesidad de retomar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 denominado “Todos por un Nuevo País” y se refuerza por los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (UNICEF, 2006, 1989; UNESCO, 1990a).

Para la perspectiva de educación inicial y la formación de maestros en la franja etaria de los cero a los seis años, que se ha adoptado desde las facultades de educación, el tema de la niñez ha venido adquiriendo la perspectiva de un ejercicio intelectual que debe pensar el cumplimiento de derechos y deberes. Colombia que hasta apenas hace un par de años, se percibió en el escenario mundial como efecto del encierro en problemas de narcotráfico, guerra entre fuerzas armadas oficiales y al margen de la ley,

⁷ Llama la atención, que se ha organizado en grupos de indicadores, la acción de los actores involucrados en el programa PIM, para ampliación de estas informaciones se sugiere ver: www.pim.saude.rs.gov.br/v2/wp-content/uploads/2014/07/PIM-Celep-Informe.pdf

atentados y diferencia radical entre partidos políticos de ultraderecha y de extrema izquierda; ha descuidado el tema fundamental del desarrollo humano, del bienestar y de la calidad de vida de los niños.

En los orígenes de la institucionalización de la política pública nacional de primera infancia “Colombia Por La Primera Infancia” reunió el trabajo sectorial de instancias como el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- con lo que en el año 2006 se expide el código de la infancia y la adolescencia (2006) o Ley 1098 de 2006 (COLOMBIA, 2007; ICBF, 2013) en perspectiva de superar la visión asistencial, donde ya no sólo predomina el cuidado de la madre sino que el tema fundamental de la niñez, es responsabilidad también del estado. Involucrar el futuro de los niños como parte de la agenda, hace necesario resaltar el papel de la investigación sobre la base de aporte de evidencia en torno a la respuesta del porqué las políticas públicas asistenciales en general no resultan eficientes para la prevención, protección, atención en perspectiva de derechos de la infancia.

Como parte del trabajo conjunto entre países Latinoamericanos, en el caso colombiano desde las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- (2016), se articulan los esfuerzos para desarrollar políticas nacionales y regionales, que se han propuesto la atención a la primera infancia con perspectiva de garantía de derechos y de bienestar para los niños. En el proceso de organización de acciones tendientes a la atención integral a la primera infancia, desde miradas particulares de acuerdo con las administraciones gubernamentales de turno, se formulan procesos de formulación de políticas públicas para Colombia con el apoyo de distintos sectores y niveles gubernamentales tanto locales como internacionales de trabajo multilateral. De este modo, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional y con el apoyo de UNICEF, se crea el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia PAFI (COLOMBIA, 2011), que retoma las directrices de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y los planteamientos conceptuales de la educación para todos de la Cumbre de Jomtiem (UNESCO, 1990). Se origina una estrategia

de protección, desarrollo y bienestar que es implementado por el ICBF, a través del Programa FAMI —Familia, Mujer e Infancia— que se orienta a la entrega de productos de complemento nutricional a las madres gestantes, a las mujeres lactantes y a los niños entre 6 y 24 meses, y desde el trabajo educativo se vinculan formas básicas de trabajo pedagógico con las madres de los niños hasta los dos años de edad.

Dentro de los marcos normativos y con origen en la estructura conceptual de la política de primera infancia originaria en la perspectiva mundial, pero contextualizadas en la construcción de país, en Colombia se establecieron los siguientes objetivos e indicadores de la política: Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. (COLOMBIA, 2016).

Por otra parte, la integralidad relaciona principalmente el reconocimiento de que los derechos de los niños son universales, indivisibles, interdependientes, irreversibles, progresivos, exigibles e irrenunciables a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niño, y que hacen posible su desarrollo físico e integral.

De lo anterior se establece que la Estrategia “De Cero a Siempre” denomina realizaciones a los reconocimientos integrales y asume labores de buen desempeño afirmando que como resultado esta atención asegura de manera propia que cada niña y cada niño:

[...] Cuento con padre, madre o cuidadores principales, que le acojan y pongan en práctica pautas de crianza, que favorezcan su desarrollo integral. 2. Viva y disfrute del nivel de salud que requiere lo más alto posible. 3. Goce y mantenga un estado nutricional adecuado. 4. Crezca en ambientes que favorezcan su desarrollo. 5. Construyan su identidad en un marco de diversidad. 6. Exprese sus sentimientos, ideas y opiniones en los entornos cotidianos y que éstos sean tenidos en cuenta. 7. Progrese en un contexto que promueva sus derechos, y actúe ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración (COLOMBIA, 2014).

Con la conformación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y la presentación de la Estrategia De Cero a Siempre, la Consejería

Presidencial para la Primera Infancia continúa el camino adelantado por los Programas Especiales que persiguen establecer el compromiso nacional por los derechos de los niños y las niñas entre los 0 y los 6 años de edad. En Colombia hay 4.3 millones de niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 3.2 millones son vulnerables. La cobertura actual de atención (educación inicial y nutrición) de esa población es del 28%, y la de atención integral (educación inicial y nutrición) alcanza al 21 %. Llama la atención, el que según la encuesta integrada de hogares realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas -DANE-, hasta el 2010, el 60.03% de los niños de los cero a los seis años vivía en condiciones de pobreza en Colombia. De este total, un 23,36% alcanzó condiciones de pobreza extrema (DANE, 2017). En consideración de estas cifras, dentro del plan de desarrollo se asignan metas e indicadores de gestión que anticiparon en el año 2019, (como se muestra en el grafico 2), de acuerdo con la estimación estadística, el comportamiento sostenido de avance en la implementación del programa De Cero a Siempre; se esperaba contar con el 100%⁸ de cobertura a la primera infancia, hecho que incluye a la población vulnerable (COLOMBIA, 2014).

⁸ Nótese el comportamiento de los modelos de atención existentes que se representan con las líneas entrecortadas y que en el grafico 2 representan para el año 2019 los resultados alcanzados SIN programa y con programas de bienestar social de tipo aislado, que no necesariamente son producto de pensar la situación de la infancia en el país; se evidencia así el comportamiento contrario a la proyección efectuada para el mismo año con la implementación del programa De Cero a Siempre y que se representa con la línea continua.

Figura 2: Estimación para 2019 de Atención Integral a la Primera infancia en Colombia.



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Ministerio de Educación Nacional – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-.

3. Sobre los Indicadores de Desarrollo en la Primera Infancia

Puesto que no se trata de cerrar el debate y dar la percepción de un dialogo metodológico acabado dentro de la estrategia de evaluación de impacto de la política pública a través de las políticas públicas de educación para la primera infancia; es necesario enunciar que desde el primer año, hasta el sexto año de edad y de la misma manera dentro de las responsabilidades del equipo gestor de los programas de política de Atención Integral a la Primera Infancia, se disponen en la literatura y en la discusión aportada por OCDE 2016, UNICEF (2006, 2016) entre otras organizaciones de cooperación multilateral, algunos indicadores que han sido orientados a la acción que se espera de las familias, de la comunidad y de los grupos técnicos municipales de gestión, que al igual que las evidencias del desarrollo de los niños, significa, la identificación de evidencias que se disponen en escalas de medición que deben ser vinculadas a matrices de seguimiento y diligenciadas por los visitantes para posteriormente constituir las bases de datos de los programas y que bien pueden ser factor de análisis para posteriores reflexiones en torno del campo de gestión de política pública en educación

infantil.

4. Sobre el método comparativo

El análisis comparativo de las políticas públicas constituye la estrategia de análisis de contenido y la forma de identificar patrones entre los programas de política de AIPI. Así, para efectos contextuales de la comparación, es preciso enunciar que tanto el gobierno brasilero en *Rio Grande do Sul*, como el colombiano en todo el territorio del país han desarrollado un registro importante de los materiales históricos que han llevado a la materialización de los programas PIM y De Cero a Siempre, así como de los debates parlamentarios que los han constituido, pero estos últimos registros demandan un tratamiento diferente para su análisis, razón por la cual no se vincularon al corpus documental de análisis. Como una manera de subsanar esta falencia dentro de la estrategia de triangulación de las fuentes de información, siempre que fue posible, se recurrió a la implementación de múltiples fuentes para aportar evidencia sustancial y para corroborar la cohesión entre las reflexiones, los supuestos personales y los hallazgos que “emergen”; hecho con el que se pretende hallar el punto de equilibrio que logre asegurar el control de los inevitables sesgos del observador (KERLINGER, 2002; VASILACHIS, 2006; HERNÁNDEZ et al, 2012) que provienen de la postura ideológica de las políticas presentes en todas las fuentes y con ello evitar el desvío de percepción dentro del análisis.

El enfoque metodológico del estudio corresponde a la combinación de enfoques de análisis que pueden enriquecer el análisis de contenido y el análisis estadístico de documentos. La estrategia que combina estas dos técnicas ubica su estatuto en la perspectiva comparativa, perspectiva que se recomienda y se discute en profundidad por Miguel Valles (2007), en alusión a que:

(GLASER y STRAUSS, 1967, p. 21) observan que la lógica de la comparación está presente no sólo en su estrategia propuesta de "Análisis comparado", sino también en los Métodos experimentales y en los experimentos estadísticos. Como la Expresión "Análisis comparativa" es utilizada por algunos investigadores sociales con el propósito de verificación o al "referirse sólo a las comparaciones entre las unidades sociales a gran escala", GLASER y STRAUSS hacen referencia

a que su uso está dirigido a la generación de la teoría y para su uso en las unidades sociales de cualquier tamaño (GLASER & STRAUSS apud VALLES, 2007, p. 303).

La completud de la estrategia combinatoria entre enfoques, se proyecta en este estudio a través de la perspectiva comparativa, la cual contempla un estatuto epistemológico que supera la idea de método comparado y le atribuye el valor de un tipo de investigación; en este sentido reafirma Goergen (1991) el postulado de Glasser & Strauss y agrega que las investigaciones comparativas en la actualidad han alcanzado en su trayecto histórico y en las ciencias humanas desde la década de 1970; un alto grado de especificidad e institucionalidad que traen consigo la aparición de las reflexiones que aportan evidencia con los estudios que desarrollan las entidades multilaterales de cooperación.

RESULTADOS

El trabajo desarrollado a partir del análisis de contenido expuesto y extraído de fuentes secundarias a partir de los documentos de tipo legal que se han elaborado en cada país por parte de los gestores de política de AIPI y a partir de artículos científicos revisados por pares y arbitrados como parte de las bases de datos de periódicos CAPES de Brasil y a las de ERIC y Colciencias en Colombia; constituyeron las fuentes que se incorporaron a la construcción del corpus textual, que permitió traducir el hallazgo de problemáticas y elementos comunes entre los dos países y en las definiciones de las políticas de AIPI que dirigen el diseño de los programas PIM y De Cero a Siempre como se puede observar en el cuadro 2 a continuación:

Cuadro 2: Problemas que originan los programas de política en la AIPI en Brasil y en Colombia.

Problemáticas	Patrones
<p>1) Inexistencia del horizonte de sentido para las acciones de política de AIPI en Brasil y en Colombia, dirigidas a la mejora de la calidad de vida de los niños, el cual establece que: “La calidad de vida es la satisfacción de los intereses y las necesidades sociales, materiales y afectivas de los niños; estas necesidades e intereses se derivan de sus derechos, cuyo ejercicio pleno es el horizonte al que hay que tender”. (UNESCO, 1990a; UNICEF, 1989, 2006)</p>	<p>1) La protección integral para la garantía de los derechos de los niños tal como está expuesta en la ley Numero 12544 y su reglamentación (<i>portaría</i>) N° 15 de 2003 del estado de RS (Brasil) y en la Ley 1098 de 2006 (Colombia), debe ser introducida como enfoque clave y debe ser visibilizada en la estructura de la política.</p>
<p>2) Existen situaciones inadmisibles en el tratamiento a los niños que constituyen lo que la población podría reconocer fácilmente como asuntos que no se pueden tolerar en los dos países en relación con el derecho de la infancia y la atención integral con calidad.</p>	<p>2) Aparición de ejes generadores de acción en cada programa, tal como son formulados por las políticas de AIPI, que han cumplido la función de identificar la existencia social de temas de la educación de la primera infancia que convocan fuertemente a varios sectores sociales y a la administración pública en torno a la garantía de los derechos de los niños y deben transformar su intencionalidad para convertirse en ejes programáticos o estratégicos de la política en relación con el desarrollo sostenible de los niños.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido.

El trabajo de triangulación metodológica para conseguir el análisis comparativo de los dos países demandó la identificación de categorías a priori que luego desde la perspectiva emergente de Glasser & Strauss (1967), facilitaron la “emergencia” de otros componentes que se caracterizaron a la manera de categorías de análisis que en su identificación empírica como “hechos sociales” (DURKHEIM, 1995) en el mediano plazo, habrían de aportar evidencia en la medición del impacto social que agregan los programas de AIPI a la solución de las problemáticas comunes de la construcción, implementación y seguimiento a las políticas públicas en el segmento de cuidado y atención integral a la población infantil en la franja de los cero a los seis años.

En tal sentido, se identificaron en el estudio cuatro categorías de análisis alrededor de las cuales se han caracterizado las perspectivas de seguimiento y continuidad que adquiere el estudio, estas categorías son aspectos que actúan a la manera de acciones puntuales o ejes, componentes y líneas que en su orden se han considerado diferenciales por su grado de vinculación a la población en el proceso participativo de construcción de indicadores y por su grado de generalización en la cobertura de mecanismos de rendición de cuentas y *accountability* (GOMES & SILVA, 2009) como puede ser evidenciado en el cuadro 3.

Cuadro 3: Categorías de Análisis de contenido para la comparación Brasil y Colombia.

Categorías de Análisis	Impacto
1) Ejes de identidad: Forma y sentido de la política.	Los ejes generadores de acción, tal como estaban formulados, han cumplido ya su función de abordar “temas fuertemente convocantes” en torno a la garantía de los derechos de los niños y deben transformar su intencionalidad para convertirse en ejes programáticos o estratégicos de la política en relación con el desarrollo humano.
2) Ejes generadores de acción: Temas que convocan a todos los sectores y actores sociales, que al abordarlos permitieran incidir en muchos de los factores determinantes de la calidad de vida de los niños.	En particular los ejes generadores de acción, en su transformación a ejes programáticos, deben organizar las acciones intencionadas de Brasil y Colombia con enfoque diferencial que considere todas las etapas del ciclo vital, desde la gestación hasta la adolescencia, de acuerdo con los temas y las situaciones relevantes para la ciudad, identificados por los diagnósticos.
3) Componentes generadores de acción	Los componentes actualizados de las políticas públicas de infancia y adolescencia de Brasil y Colombia, para los siguientes diez años deben considerar los temas y las situaciones que, en su trayectoria, demostraron ser significativos por su impacto en la calidad de vida de los niños; que son relevantes en la promoción, prevención, garantía, ejercicio y restablecimiento de los derechos de los niños, en particular aquellos que no fueron introducidos en la formulación de los documentos de las políticas de AIPI de cada país.
4) Líneas de Acción	Acorde con el enfoque diferencial y con la protección integral de los derechos, los grupos de derechos al desarrollo y a la ciudadanía en particular, los derechos a la participación, a la cultura, al patrimonio, al arte, al juego, a la recreación y al deporte deben ser visibilizados por referencia a su relación con la formación de los niños, como ciudadanos y sujetos políticos en Brasil y en Colombia. Esto en respuesta a los retos que representarán para ellos los nuevos contextos de desarrollo sostenible que se prevén para los próximos diez años.

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de contenido.

Teniendo en cuenta que las únicas habilidades importantes que adquieren los niños en el nivel inicial de la educación en los dos países no son las cognitivas, el estudio pretendió abordar no solo las diferencias en los

resultados de la implementación de los programas de AIPI en cada país, sino también la perspectiva de resultados e impactos en el desarrollo de habilidades socioemocionales del grupo etario de los cero a los seis años. Aunque no existe evidencia empírica para efectos de validar este fenómeno, lo que se puede extraer a la manera de supuestos es que, entre los materiales analizados, de manera no experimental; no es posible evidenciar las diferencias en los resultados de atención integral para los niños que son atendidos por los visitantes y que son focalizados por los programas PIM y De Cero a Siempre.

Es decir, se requiere dar continuidad al análisis aquí reportado a través del aporte de datos que se puedan recoger en trabajo de campo y con definición de procesos de muestreo estadístico que representen significativamente las comunidades (municipios) tanto de Brasil que han adoptado el programa PIM, como de Colombia que desde el año 2016 se encuentran en proceso de implementación del programa De Cero a Siempre, pero que adicionalmente se apoye en el aporte de información administrativa de las secretarías de salud, de educación y de desarrollo social, responsables en cada país del desarrollo de la política. Con este aporte de datos, se espera desarrollar correlaciones entre el análisis de contenido de tipo cualitativo y el aporte empírico de datos que logre por la vía de la triangulación mostrar el impacto de los programas de AIPI a través de su evaluación en el marco de gestión de las políticas públicas de atención integral a la primera infancia.

CONSIDERACIONES FINALES

La perspectiva comparativa de este trabajo, que se inscribe en el marco de un estudio bibliográfico con enfoque de análisis de contenido e identificación de las buenas prácticas de las políticas de atención integral a la primera infancia en Brasil y en Colombia; pone en evidencia la pertinencia de efectuar investigaciones que sistematicen y socialicen las experiencias significativas entre los países de la región latinoamericana, como una forma de conseguir comprender la manera en que se solucionan los problemas particulares de cada país de la región, en la perspectiva de cumplir con las

metas del objetivo cuatro dentro de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), en el marco de la agenda mundial 2030, particularmente desde el reconocimiento que tiene en el sector económico y académico, la incorporación de las políticas públicas de inversión y desde la normativa que deja expresado que es necesaria la inversión en capital humano, concretamente en la atención integral para la Primera Infancia.

El análisis de institucionalización del programa PIM con origen en el estado de *Rio Grande do Sul* dentro de la política de Atención Integral a la primera infancia en la proyección para otros municipios de Brasil; pone de manifiesto la pertinencia de diseminar la experiencia vivida por familias y equipos de gestión del programa, puesto que el factor de análisis implementado expresa basado en la evidencia, que de la capacidad de gestión y sostenibilidad de las tareas, depende el desarrollo de los equipos de profesionales que atienden la propuesta de acompañamiento a las familias, así como el grado de formación sostenida de los equipos de maestros en sus procesos de formación permanente y específica, que garantiza el ejercicio y el rigor pedagógico de la formación de la primera infancia y en consecuencia el cumplimiento de las metas y la evidencia de los indicadores implementados en el caso de la política de atención integral a la primera infancia en Brasil.

El programa “De Cero a Siempre” instituido en Colombia como política pública desde agosto de 2016, apenas inicia su registro de los datos que permitirán, en el mediano plazo y de acuerdo con las proyecciones, a partir de 2019; evidenciar los impactos de gestión y los cambios efectivos de modelos curriculares que en los procesos educativos para la primera infancia se han caracterizado por una tendencia a la centralización e incorporación de contenidos que suplen necesidades en la agenda gubernamental, pero que se muestran insuficientes en el mundo de la vida escolar de los niños, de los maestros y de las escuelas en el proceso de formación del siglo XXI.

Finalmente, de manera conjunta en la perspectiva de investigación comparativa es importante acentuar que el elemento transversal que imprime sentido al desempeño de las funciones de gobierno y del estado en el desarrollo de las políticas sociales en general y de AIPI en particular, en los

niveles local y global; que permiten organizar la vida comunitaria de los niños en perspectiva de cumplimiento de reglas de juego de comportamiento social, pero también en la cotidianidad en la asignación y rotación de tareas para satisfacer las necesidades inmediatas de las comunidades en términos de vivienda, trabajo, acceso a espacios públicos, vías de comunicación, salud y educación.

Las políticas públicas son así la vía expedita de configuración de una autonomía de facto que es fruto de las necesidades de las mismas comunidades y sociedades, antes que una decisión política deliberada de hacer o dejar de hacer para verificar quien es o no afectado (DYE, 1984).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, N. Política. *In*: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Diccionario de Política**. Méjico: Siglo XXI, 2015. *E-book*.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Lei Federal de 1988. 3. ed. São Paulo: Jalovi, 1989.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB**. Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Brasília: MEC, 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>
- BRASIL. Ministério da Saúde. Sistema Único de Saúde – SUS. **Lei 8.069 de 13 de julho de 1990**. Brasília: MS, 1990.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD- 2015. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD- 2015. *In*: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA -IBGE- (Brasil). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD**. 2015. Brasília: IBGE, 31 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=9130&t=downloads>>. Acesso em: 17 mar. 2018.
- COLOMBIA. Consejo Nacional de Política Económica Social. Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Política Pública Nacional De Primera Infancia. **Colombia Por La Primera Infancia- Argumentos ligados al contexto institucional y programático**, 2007.
- COLOMBIA. **Colombia Por La Primera Infancia- Política Pública Nacional De Primera Infancia**. Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. DNP-DDS-SS Versión aprobada, Bogotá, D.C., 03 de diciembre de 2007.
- COLOMBIA. Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica **DECRETO NUMERO 4875 DE 22 DE DICIEMBRE DE 2011**, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia-AIPI-y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.
- COLOMBIA. **Estrategia de Atención Integral a La Primera Infancia Un modo de concebir, comprender y actuar**. Cartilla sobre los fundamentos

- políticos, técnicos y de gestión. Bogotá D. C., Colombia, 2014
- CORSARO, W. A. **Sociologia da Infância**. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2011.
- DANE. **Encuesta Nacional de Calidad de Vida -ECV-2017**. Bogotá D.C., Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2017.
- DURKHEIM, É. **Educación y Sociología**. Paris: Península, 1995.
- DYE, T. **Policy Analysis: wath governments do, why they do it, and wath difference it makes**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1984
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. -UNICEF-. **Convención sobre los derechos del niño**. Unicef Comité Español. Madrid, p. 2-52, 1989.
- FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA. -UNICEF- **Primera Infancia- Invertir en la primera infancia para romper el círculo de la pobreza**. 2006 Página web: http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index_investment.html.
- GLASER, B.; STRAUSS, A. **El Descubrimiento desde la Teoría Fundamentada: Estrategias para la Investigación Cualitativa**. Nueva York: Aldine de Gruyter, 1967.
- GOMES DE P., J. A.; SILVA S., A. R. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista de Administração Pública (43), 1343-1368. Nov/Dez de 2009.
- HECKMAN, J. **La inversión en el desarrollo infantil temprano: Reducir el déficit, fortalecer la economía**. *National Institute for Early Childhood Education Research*, 2010
- HERNÁNDEZ, S. R.; FERNÁNDEZ C.C.; BAPTISTA L., M., D. **Metodología de la Investigación**. Méjico: McGraw-Hill. 2012.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira** 2010. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.
- ICBF. **Atención a la estrategia de primera infancia en Colombia**. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013
- KERLINGER, F. **Investigación del Comportamiento**. Méjico: McGraw-Hill. 2002.

- BRASIL. **Lei Estadual 12.544**. Institui o Programa Primeira Infância Melhor e dá outras Providências. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 03 de julho de 2006.
- LEY 1098. **Código de la Infancia y la Adolescencia**. 2006
- LYNN, L.; GOULD, S. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Santa Monica - California: Goodyear Publications Company, 1980.
- MARTINEZ, M. Dimensiones básicas de un desarrollo humano integral. In: **Polis**, n. 23, Julio de 2011.
- MEAD, L. **Public Policy: Vision, Potential, Limits**. Policy Currents. 1-4, 1995.
- UNESCO. **Convención Internacional sobre los Derechos Del Niño y los de la Cumbre de Jomtien**, 1990a
- UNESCO. **Declaración Mundial de Educación para Todos**. Tailandia: Unesco, 1990b.
- UNICEF ESPANA (Madrid). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. **Convención Sobre Los Derechos Del Niño: 1946 - 2006 Unidos por la Infancia**. 1. ed. Madrid: UNICEF, p. 52, 2006.
- UNICEF FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). **Estado mundial de la infancia: Una oportunidad para cada niño**. Nueva York. 2016.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO – OCDE-. **La educación en Colombia**. París: OECD. 2016
Disponível em: <http://www.mineducação.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf>
- PIAGET, J. **La Construcción de lo Real en el niño**. Méjico: Grijalbo, 1989.
- BRASIL. SECRETARIA DE SAUDE DO ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL. **Portaria N° 15 de Abril 7 de 2003: Primeira Infância Melhor**. Porto Alegre (RS), 2003.
- SEN, A. Invertir en la Infancia: Su papel en el Desarrollo. In: SEN, A. **Desarrollo como Libertad**. Madrid: Planeta, 2000.
- SOUZA, C. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre, p.

20-45, 1 jul. 2006. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, p.65-86; 2007.

VALLES, M. S. **Grounded Theory Methodology (GTM) and CAQDAS: an exercise of autobiographical research and methodological reflection. Historical Social Research**. Alemanha, v. 1, n. 19, p. 299 - 325, 2007.

VASILACHIS, DE G. I. (Org.). **Estrategias de Investigación Cualitativa**. 1ª ed. Barcelona: Gedisa, 2006.

VOGOTSKY, L. **Lenguaje, desarrollo y aprendizaje**. Buenos Aires: Paidós, 1998.