

**Inversión en primera infancia en dos municipios de la región del Catatumbo-
Colombia: solución u olvido.***

LAURA CRISTINA CASTILLA SÁNCHEZ²

LIZBETH PAOLA BOLAÑO CHAPARRO³

DIRECTOR:

HÉCTOR FERNANDO LÓPEZ ACERO.⁴

DOCTOR EN FILOSOFÍA – UNIVERSIDAD DE VALENCIA

UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER

Mesa N° 11: Conflictividad social, Estado y políticas públicas

Área de Conocimiento: Economía

* TRABAJO DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
ECONOMISTA

² Estudiante último nivel de Economía, Universidad Industrial de Santander (UIS) (Bucaramanga-Colombia). Correo electrónico: l_aucris09@hotmail.com

³ Estudiante último nivel de Economía, Universidad Industrial de Santander (UIS) (Bucaramanga-Colombia). Técnica en Bellas Artes del Colegio Jorge Ardila Duarte (Bucaramanga- Colombia). Correo electrónico: lizpa9523@hotmail.com

⁴ Ph.D Filosofía Universidad de Valencia (Valencia-España). Economista y Magíster en Economía Universidad Nacional de Colombia (Bogotá- Colombia). Profesor Escuela de Economía y Administración, Universidad Industrial de Santander (UIS) (Bucaramanga-Colombia). Correo electrónico: hecferlopez@hotmail.com.

RESUMEN

El trabajo analiza la política de atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre” y su impacto en el desarrollo social en los municipios citados en el periodo 2010 – 2015, mediante la aplicación de la matriz de necesidades y satisfactores de Max Neef. El programa ha tenido efectos positivos sobre un segmento muy reducido de la población infantil pues la inmensa mayoría queda al margen por la acción cruzada de las fuerzas que intervienen en el recrudecimiento de la violencia: presencia de guerrilla, bandas criminales, paramilitares, corrupción administrativa, ausencia del Estado, etc.

Palabras clave: Desarrollo a escala humana, Matriz de Necesidades y satisfactores, Política *De Cero a Siempre*, Catatumbo, conflicto armado, primera infancia.

ABSTRACT

The paper analyzes the policy of comprehensive care for early childhood "De Cero a Siempre" and its impact on social development in the municipalities cited in the period 2010 - 2015, through the application of the matrix of needs and satisfactors of Max Neef. The program has had a positive impact on a very small segment of the child population because the vast majority is marginalized by the cross-action of the forces involved in the upsurge of violence: guerrilla presence, criminal gangs, paramilitaries, administrative corruption, absence of the State, etc.

Keywords: Development on a human scale, matrix of needs and satisfactors of Max Neef, Policy *De Cero a Siempre*, Catatumbo, armed conflict, early childhood.

1. INTRODUCCIÓN

El Catatumbo es una región entre la Cordillera Oriental de Norte de Santander, Colombia y el Lago de Maracaibo en Venezuela. Recibe este nombre por el río que le atraviesa. Esta región está integrada por once municipios, entre los que se encuentran La playa de Belén, Hacarí, El Carmen y San Calixto, los cuales se consideraron inicialmente objeto de estudio del presente trabajo, pero debido a complicaciones de orden público y falta de organización institucional que proporcionara los datos necesarios para llevar a cabo la investigación, se tuvo que dejar únicamente los municipios de Hacarí y San Calixto.

El Catatumbo conserva dos resguardos del pueblo Motilón-Barí, así mismo, la cuenca del río Catatumbo posee dos categorías de conservación nacional, el parque Nacional Natural Catatumbo-Barí y el Área Natural Única Los Estoraques. La posición geoestratégica de esta región ha tenido mucho que ver en su capacidad de desarrollo, ha sido una región rica en diversidad biológica de la cual se han extraído variedad de recursos, principalmente petróleo, madera y carbón. Habitada ancestralmente por los indígenas Barí, ha sufrido procesos acelerados y desorganizados de colonización, principalmente por la búsqueda de recursos petroleros y actualmente por el cultivo de coca. Así mismo, ésta zona ofrece importantes ventajas para los grupos armados ilegales que se disputan el control territorial y los recursos de la región; tales grupos son las FARC-EP, el EPL, el ELN, Las Autodefensas (en su momento) y las BACRIM, quienes se han apoderado de los territorios utilizándolos para la siembra y comercialización de cultivos ilícitos y en muchos casos para violentar a la población civil por medio del desplazamiento forzado, hostigamientos, secuestro, extorsión, asesinatos, pero sobre todo para esconderse pues el Catatumbo se caracteriza por ser rico en bosques y montañas lo que les facilita huir de las autoridades.

Si bien es cierto que las guerrillas, las bandas criminales y las autodefensas hacen parte de la historia de esta región, también es cierto que es histórica la ausencia estatal en la zona, lo que precisamente ha facilitado la llegada y persistencia de dichos grupos armados, el deterioro del desarrollo y poco progreso de la sociedad del Catatumbo en materia de infraestructura, telecomunicaciones, salud, educación, vías, vivienda digna, etc.

Teniendo en cuenta lo anterior y Conociendo La política De Cero a Siempre que va enfocada a la atención integral de la primera infancia en Colombia, el presente trabajo de

investigación tuvo como objetivo analizar la política de atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre” y su impacto en el desarrollo social en los municipios de Hacarí y San Calixto, Norte de Santander, en el periodo 2010 – 2015; mediante la aplicación de la Matriz de Necesidades y Satisfactores de Max Neef. Para saber si ésta política, como política de inversión a la Primera Infancia, está garantizando un mejoramiento en los municipios del Catatumbo caracterizado por ser zona de conflicto armado.

Por tanto, para llevar a cabo este objetivo se tuvo primero que conocer las teorías que hablan sobre el desarrollo económico, especialmente la teoría del desarrollo humano; segundo investigar qué es la política de Primera Infancia, cómo nació y cómo ha evolucionado en el tiempo desde su creación; tercero realizar un pequeño recuento característico de los dos municipios de estudio, para conocer un poco la realidad de la zona del Catatumbo; cuarto aplicar la Matriz de Necesidades y Satisfactores de Max Neef a la política de cero a siempre, para lo cual fue necesario realizar encuestas y entrevistas en los municipios de estudio y recolectar información de diferentes entidades del Estado como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, entre otros. Y por último realizar recomendaciones derivadas de la investigación para ayudar a mejorar los procesos que se llevan a cabo con la política de inversión en Primera Infancia en los dos municipios de estudio pertenecientes a la región del Catatumbo.

Pero mirando la teoría y la realidad, ¿Podríamos hablar de desarrollo real? ¿la historia nos da evidencia de una mejora en las condiciones de vida de TODAS las personas? o se podría hablar más bien de una decadencia del propósito de desarrollo porque más que llevar a los países a tener un crecimiento y desarrollo económico en miras a erradicar la pobreza y tener una mayor calidad de vida lo que emana es la guerra por el poder a costa de lo que sea, como sea y sobre quien sea necesario; llegando a permear el interés propio en proyectos que se suponen están enfocados a las personas menos favorecidas y por tanto, no llegando ésta ayuda a su destino final. Se tiene entonces que una cosa es la teoría y otra cómo se hace patente ese hecho. En este mismo sentido, también cabe resaltar que estos grupos ilegales que están en el país y que no son ajenos a la realidad del Catatumbo, luchan por una libertad, pero son ellos mismos los que de una u otra forma tampoco la están garantizando. Dándose entonces una antítesis de lo propuesto.

2. LO QUE DICEN LAS TEORÍAS

Es importante resaltar la relevancia que, según la teoría, tiene la inversión en Primera Infancia, así, para Amartya Sen, la libertad presenta un papel importante en el hecho de garantizar un ambiente propicio para el desarrollo de las capacidades y habilidades; para Manfred Max Neef, las necesidades son universales, cambiando por tanto los satisfactores de tales necesidades dependiendo de cada cultura y el tiempo, en este sentido, Manfred junto a otros colaboradores desarrollan una matriz de Necesidades Y Satisfactores que va a ser la herramienta de análisis de este trabajo; Por último, Heckman lleva a cabo varias investigaciones en donde logra comprobar que los retornos de inversión son mayores cuando ésta se hace en los primeros años de vida, generando ganancias no solamente personales, sino a la sociedad en general.

3. LA POLÍTICA PÚBLICA “DE CERO A SIEMPRE”

Esta iniciativa surge con el Plan de Gobierno del presidente Juan Manuel Santos como Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad Para Todos. En donde se focaliza la atención a los niños y niñas de 0 a 5 años y 11 meses de zonas pobres o vulnerables.

El programa de Cero a Siempre se establece como una de las estrategias del Gobierno Nacional, con el ICBF a la cabeza, para optimizar la salud física y emocional de los niños y las niñas en edades entre los cero y los cinco años. Por medio de la creación de la Comisión Intersectorial de la Primera Infancia, constituida por la presidencia de la República, la ANSPE, los Ministerios de Salud, Cultura y Educación; el Departamento Nacional de Planeación y el ICBF; se promueve el compromiso de los colombianos para garantizar los derechos de los niños y niñas; es así como surgió el Programa Infantil De Cero a Siempre, consolidándose finalmente como una política pública para la primera infancia.

La política tiene sus bases en los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), y de la legislación nacional e internacional asociada, e igualmente en la Doctrina de la Protección Integral como

marco de acción para la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. La política ratifica los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño destacando entre ellos el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; así como también la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.

3.1. La Política Pública “De Cero a Siempre” Como LEY

El 2 de agosto de 2016 en la plenaria del Senado se aprobó el Proyecto de Ley “por el cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre”, así:

“Artículo 1°. Propósito de la ley: La presente iniciativa legislativa tiene el propósito de establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. Con ella busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho”⁵.

Con este logro, se está garantizando que la Atención Integral a la Primera Infancia perdure en el tiempo y no sea sólo un accionar de un periodo presidencial. Así mismo, con la ley se establece que los recursos destinados cada año para la Primera Infancia, no pueden ser menores que el año inmediatamente anterior.

⁵ Documento Ley 1804 del 02 de agosto de 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>. p, 1. (Consultado el 20/02/2017)

4. LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO.

El departamento Norte de Santander cuenta con 32 municipios, sin embargo, dentro del mismo hay una sub región llamada Catatumbo, conformada por 11 municipios: Abrego, Convención, El Tarra, Tibú, Sardinata, Hacarí, La Playa de Belén, Teorama, El Carmen y San Calixto; estos municipios están establecidos por categorías subregionales basadas en su ubicación y orientados por la cuenca del Río Catatumbo. Esta región, como se mencionó al inicio, representa una zona estratégica para los grupos ilegales por varias razones: es rica naturalmente, cuenta con gran vegetación, fuentes de agua, y zonas montañosas, lo que la hace propicia para el cultivo ilegal; por otro lado, es zona fronteriza con Venezuela, lo que facilita una ruta de comercialización para la mercancía ilegal; así mismo, tanto la ausencia estatal como las montañas le permiten a los grupos armados al margen de la ley seguir haciendo presencia en estos municipios.

En cuanto a la división territorial, el municipio de Hacarí se compone de seis (6) barrios en la zona urbana, una invasión ilegal y una zona de expiación y en la zona rural lo conforman siete (7) corregimientos, sesenta y tres (63) veredas, dos (2) zonas suburbanas y una zona de reserva forestal municipal⁶. Por otro lado, el municipio de San Calixto está constituido socio políticamente por 19 corregimientos, 70 veredas y 11 barrios, cada uno de ellos cuenta legalmente con su respectiva Junta de Acción Comunal. Y Aunque la región cuente con un resguardo indígena, la población perteneciente a este grupo étnico que hacen parte de los municipios de estudio es reducida.

⁶ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2016-2019 "Hacarí participativo, equitativo e incluyente; la llama de la esperanza". Hacarí, 31 mayo 2016. Disponible en: <http://hacari-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/39393838326431613331336333666265/plan.pdf>. p 11-12. (Consultado el 18/01/2017)

5. LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Matriz de Resultados

VARIABLE	DESCRIPCIÓN	RESULTADO	META (2015)	OBSERVACIÓN
SUBSISTENCIA				
SER	Indicador demográfico que señala el número de defunciones de niños en una población de cada mil nacimientos vivos registrados	No hay datos municipales Hacarí 27,01% (2010) San Calixto 28,96% (2010)	niños < 5 años → 18,98% niños < 1 año (por 1000 nacidos vivos) → 16,68%	Aunque se hable de un relativo cumplimiento de la estrategia durante los años estudiados por la disminución que presenta el indicador a través de los años, es importante recalcar que no se cumple el objetivo trazado.
Mortalidad Infantil				
TENER	El complemento alimentario suministrado a los beneficiarios corresponda con lo definido en los lineamientos técnicos administrativos de ICBF para la modalidad.	Reciben, con los alimentos proporcionados por el ICBF mensualmente, un aporte de calorías, proteínas, grasas, calcio y hierro.	N.A.	Solamente los beneficiarios obtienen dichos complementos alimenticios, las mamás gestantes y lactantes y los niños y niñas de 0 a 6 años que no pertenecen a los programas no los reciben y su condición nutricional puede no ser la misma que los primeros.
HACER	Desnutrición: aguda (deficiencia de peso para la altura), crónica (retraso de altura para la edad) y global (peso para la edad).	Depto y país Desnutrición crónica (13,19% y 9,8%) Desnutrición global (3,4% y 2,9%) 2010 ←	Desnutrición crónica → 8% (P.P. 5%) Desnutrición global → 2,6% (P.P. 3%)	
Lactancia Materna	Actúa como un protector de enfermedad infecciosas, es considerado el alimento más nutritivo que existe (estimulante de su coeficiente intelectual, su desarrollo visual, auditivo, comunicativo, etc.)	2015 Hacarí – 3,4 San Calixto - 3,8	Plan Decenal Lactancia Materna 2010-2020, a 2020 los niños y las niñas colombianos reciban lactancia materna de forma exclusiva hasta los 6 meses.	Aunque si se tiene en cuenta la meta establecida en el Plan Decenal de Lactancia Materna 2010-2020, hay posibilidades que en los años que faltan si se desarrollan actividades para promover la lactancia materna, llegar a alcanzar la meta para el 2020. A futuro, la mala alimentación del niño se va a ver reflejada en el incremento de desigualdades, en altos gastos en disposición de servicios en cuanto a trabajo, alimentación salud y dependencia.
ESTAR	Nuclear (Familia conformada por Padre, Madre e Hijos), Extensa (Padre, Madre, Hijos, Abuelos, Tíos, etc.), Monoparentales (Madre cabeza de familia), Reconstruida (ej.: Madre con hijos se junta con padre soltero con hijos, etc.)	En los tres grupos analizados el porcentaje es mayor en familia Nuclear	N.A.	No se puede asociar a la política porque no existe correlación entre esta variable y el tiempo que llevan los beneficiarios en el programa.
Programas de Prevención y Promoción prenatal	Por medio de la PPP se puede llevar un control y seguimiento de su embarazo para cuidar tanto de su salud como la salud y desarrollo del bebé. El Ministerio de Salud y Protección tiene una guía de servicios de promoción y prevención.	La mayoría se están realizando por parte de la UBA y con seguimiento de los Agentes en las mujeres beneficiarias.	N.A.	Sin embargo , cabe mencionar que, por un lado, hay servicios que no se están llevando a cabo en los municipios, como actividades educativas y curso de preparación para el parto; por otro lado, la UBA del municipio no cuenta con suficiente personal médico, dotación y cobertura que le garantice a las personas de los municipios una atención de calidad. Y, Por último, a las madres que se les hace seguimiento son únicamente las que están en el programa, por tanto, no se sabe si las demás madres del municipio llevan control y cuidado prenatal.
PROTECCIÓN				
SER	La importancia de un esquema de vacunación completo radica en que es la	DPT, Triple Viral, Polio,	ODM, PAI y en la P.P. de P.I → 95%	Aunque en general ha habido un aumento en el porcentaje de niños vacunados, los municipios no cumplieron la meta. Ha

	opción más efectiva para combatir la mortalidad y morbilidad debido a enfermedades inmunoprevenibles. (MinSalud)	Hepatitis B y Rotavirus. Hacarí y S. Calixto → Aprox 77%		habido variación en los años, registrándose años anteriores porcentajes más altos.
Abuso Sexual	Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, los niños y niñas “serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos”.	Hacarí (2014) → 1 S. Calixto (2010) → 1	P.P. de P.I “Erradicar a 2019 el abandono, abuso, maltrato, trabajo infantil y desplazamiento forzado en menores de 6 años”	Estos datos no pueden ser del todo confiables debido a que muchos casos de maltrato y violencia sexual no son denunciados ante las autoridades pertinentes por miedo o vergüenza por parte de los niños. Esto no solamente causa una implicación en la vida actual de los niños, sino que éste trauma se va reflejando en su vida futura.
Víctimas de C.A	“La vivencia de la violencia a raíz del conflicto armado, afecta todas las esferas del desarrollo de los menores de 6 años” PP.PI.	2015 Hacarí → 96 S. Calixto → 90	N.A.	“La incapacidad de las políticas, para resolver de manera efectiva las necesidades de inclusión, sociales, económicas, de educación, de salud y de condiciones de vida digna de esta población, hace que los menores de 6 años sean los más afectados.” PP.PI.
Abandono	Según la Universidad de Maryland- Estados Unidos, el abandono infantil es un tipo de maltrato psicológico el cual “ocurre cuando alguien intencionalmente no le suministra al niño alimento, agua, vivienda, vestido, atención médica u otras necesidades”. Artículo 44	Dpto → 2010 y 2011. 105 y 101 NNA de 0 a 17 años declarados en situación de adoptabilidad. de esos, el 52,4% (2010) y el 51,5% (2011) han sido dados en adopción	N.A.	Aunque el departamento tiene una proporción mínima de población menor de edad declarados en adopción, la proporción de niños adoptados en el departamento se encuentra por debajo de la proporción nacional.
Suicidio	“Las enfermedades mentales, principalmente la depresión y los trastornos por consumo de alcohol, el abuso de sustancias, la violencia, las sensaciones de pérdida y diversos entornos culturales y sociales constituyen importantes factores de riesgo de suicidio.” OMS	Hacarí → 1 (2012) S. Calixto → 2 (2012, 2015)	N.A.	Para el departamento se puede ver un aumento en los casos de suicidio por cien mil habitantes, mientras que para los municipios en estudio si se tiene en cuenta que en San Calixto se repite un caso de suicidio para el 2015 se podría decir que la situación ha desmejorado.
Homicidio	Según la Organización Mundial de la Salud, “se calcula que cada año mueren por homicidio 41000 menores de 15 años”	Hacarí → 46,14% S. Calixto → y 50% por 100mil habitantes	N.A.	PDM Harcarí. 2015. en el municipio ocurrieron diversos hechos violentos que afectaron a la población civil “dejando secuelas psicológicas en niños, niñas y adolescentes” quienes debido a combates y hostigamientos tuvieron que interrumpir el curso normal de las clases.
TENER				
Entorno Institucional de derechos	Garantizar el respeto, protección, atención y restablecimiento de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes es un gran paso para consolidar una sociedad estable y saludable.	Municipios: 1.Defensoría de Familia 2.Comisaría de Familia 3.Policía nacional – Policía de Infancia y Adolescencia		Existen diferentes Rutas de atención.
Cobertura en Salud	“La cuestión no estriba en la posibilidad de vivir eternamente (...), sino en la posibilidad de vivir realmente mucho tiempo (sin morir en la flor de la vida) y de disfrutar de una buena vida a lo largo de la existencia (en lugar de vivir en la miseria y sin libertades), cosas ambas que casi todos nosotros valoramos y deseamos intensamente.” Amartya Sen, La Salud en el desarrollo.	2013. Hacarí →86,23% S. Calixto →75,30% (total población) 2015. < 18 años Hacarí →71% S. Calixto → 56% 98% régimen subsidiado, 2% régimen contributivo.	PP.PI. “lograr una cobertura universal de aseguramiento y servicios de salud en el SGSSS para todos los niños y niñas menores de 6 años y sus familias”	Hacarí 2016-2019, el municipio cuenta con 1 enfermero jefe, 2 médicos, 1 odontólogo, 1 bacteriólogo, 5 auxiliares de enfermería en la UBA, 1 auxiliar de enfermería en Astilleros, 1 promotora en la vereda El Cerro, 1 auxiliar en la vereda San José del Tarra, 5 agentes integrales de vacunación, 1 aseadora y 3 conductores de ambulancia.

HACER				
Programas de Primera Infancia orientados a la Familia para que promuevan el cuidado de NNA	Manual Operativo de la Modalidad Familiar para la atención a la Primera Infancia → En los encuentros Grupales se deben desarrollar temáticas orientados a enseñarles a las mamás a cuidarse y cuidar a sus hijos. Así como actividades con éstos.	Hacarí y San Calixto, las familias que sus hijos están siendo beneficiados cuentan con las actividades y charlas orientados a promover el cuidado de los NNA		Estos encuentros tienen como fin, según el Manual Operativo del ICBF, “fortalecer las interacciones y vínculos afectivos, la Resiliencia, la solidaridad entre los miembros y el fortalecimiento de las redes familiares; igualmente, su reconocimiento como sujeto y garante de derechos, promover condiciones de vida saludable en el hogar y capacidades de las familias para favorecer el desarrollo integral de niñas y niños”.
ESTAR				
Confianza en las instituciones	Confianza que tienen las personas en las instituciones como la alcaldía, la UBA, la personería, la comisaría de familia etc.	Hacarí +2años 89% -2años 78% 0 años 55% San Calixto +2años 100% -2años 100% 0 años 40%		Se puede ver un resultado positivo de la Política de Primera infancia en los municipios estudiados en cuanto a que su servicio ha ayudado a aumentar la confianza de las personas en las instituciones. Teniendo en cuenta que la proporción de madres que confían en las instituciones aumenta dependiendo del tiempo del cual han sido beneficiarias de los programas.
AFECTO				
SER				
Violencia Intrafamiliar	Organización Mundial de la Salud-OMS- “el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte”, Comisaría de Familia, la Defensoría de Familia (las cuales forman parte del ICBF), la Fiscalía, la Inspección de Policía, Instituciones de Salud públicas o privadas, la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo.	Hacarí V. NNA= 1 V. P. Mayores = 0 V. Pareja= 5 V. Otros Fam.= 2 Total: 8 T. Mujeres: 6 T. Hombres: 2 San Calixto V. NNA= 0 V. P. Mayores = 0 V. Pareja= 4 V. Otros Fam.= 4 Total: 4 T. Mujeres: 4 T. Hombres: 0	N.A.	Carol Bellamy, Directora Ejecutiva de la UNICEF, “Una familia fuerte, cariñosa y protectora es el entorno idóneo para el crecimiento de los niños y niñas, y es el mejor comienzo para garantizar la plena satisfacción de los derechos de la infancia”
TENER				
Instituciones o programas que prevengan la violencia Int.	Comisaría de Familia, la Defensoría de Familia (las cuales forman parte del ICBF), la Fiscalía, la Inspección de Policía, Instituciones de Salud públicas o privadas, la Personería Municipal y la Defensoría del Pueblo.	Hacarí y San Calixto cuentan con: personería, procuraduría, contraloría, comisaría de familia y una inspección de Policía.		Las instituciones antes nombradas tienen Rutas de Atención. En caso de no contar el municipio con Comisaría de Familia o Casa de Justicia, se debe guiar por una Ruta Básica de Atención.
HACER				
Ruta de Prevención y Atención de la V.I.	Las instituciones antes nombradas tienen Rutas de Atención. En caso de no contar el municipio con Comisaría de Familia o Casa de Justicia, se debe guiar por una Ruta Básica de Atención.	Según el Manual Operativo del ICBF, los agentes de las Unidades de Atención deben conocer e informarles a las familias sobre las instituciones anteriormente nombradas y los servicios que estas prestan.		<p>Fuente: DNP. Ruta de acceso para la prevención y la atención de la violencia intrafamiliar.</p>

ESTAR					
Encuentros de Primera Infancia como espacios de Afecto.	¿Considera como un espacio de afecto los encuentros educativos del programa de primera infancia?	Hacarí= 89% San Calixto= 100%			La mayoría de las mamás consideran que los encuentros realizados una vez por semana son espacios de afecto.
ENTENDIMIENTO					
SER					
Percepción de las mamás hacia los programas	¿Las mamás ven que los programas sirven para el niño?	100%			Las mamás también destacan el acompañamiento que hace el programa en cuanto a los componentes de salud y nutrición y las enseñanzas en cuanto a las pautas de crianza.
TENER					
Equipo de Talento Humano del Programa del 2010 al 2015	Agentes educativos, Auxiliares, Psicólogo, Enfermera, Nutricionista.	Hacarí→ aum. 1 agente y 1 Auxiliar San Calixto→ dism. 2 agentes y 2 auxiliares			El equipo de talento humano es de suma importancia en la realización del Programa de Primera Infancia, pues son ellos los que están interactuando con los niños, madres gestantes y lactantes, estando en sus manos la realización de los componentes dirigidos a la Primera Infancia.
HACER					
Promover el entendimiento en los niños.	RAE→ “potencia del alma, en virtud de la cual concibe las cosas, las compara, las juzga, e induce y deduce otras de las que ya conoce”	Se desarrollan en los encuentros.			Mediante los ambientes pedagógicos, que se desarrollan en los Encuentros Grupales una vez por semana, los agentes promueven, mediante la lúdica, las manualidades, la literatura, el juego, la literatura, la construcción de conocimientos para lograr un aprendizaje significativo. Teniendo en cuenta las características culturales, sociales, territoriales y las necesidades de los beneficiarios.
ESTAR					
Cobertura transición.	Para Heckman, “la educación preescolar fomenta las habilidades cognitivas, junto con la atención, la motivación, el autocontrol y la sociabilidad”	Neta. (2011-2015) Hacarí→ 68,37% al 41,96% San Calixto→ 31% al 27%. Bruta Hacarí→ 88,9% al 77,3% San Calixto→ 57,8% 55,1%	ODM 2. Tasa de cobertura bruta en educación básica (transición), preescolar, básica primaria y básica secundaria del 100%.		Se tiene una disminución de la cobertura en preescolar, así como baja calidad de la educación debido a: el mal estado de la infraestructura de los centros educativos, la demora en el inicio de las clases debido a la demora en el nombramiento de los profesores y la baja preparación de éstos. Por último, la brecha entre el sector rural y el centro poblado, entre los aspectos antes mencionados, hacen que en los dos municipios los pobladores tengan una educación mínima.
PARTICIPACIÓN					
SER					
Crecimiento y Desarrollo	Atención para la detección temprana de las alteraciones del crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas.	Es un requisito para estar en el programa tener los controles de Crecimiento y Desarrollo.			Aunque hay que tener en cuenta que los pocos médicos con los que cuentan los municipios hacen que se dificulte la atención en este aspecto, máxime cuando las madres tienen gastos de transporte y tiempo. Por otro lado, los niños que están por fuera del programa no tienen garantizado este derecho.
TENER					
Cobertura e Inversión Financiera	“Una acción coordinada permitirá mejorar la planeación y priorizar la inversión, ampliar coberturas, y mejorar la calidad de los programas para atender más niños y más niñas y en mejores condiciones.” PP.PI	Cobertura Hacarí 2010: 132 2015: 621 2017: 446 San Calixto 2010: 96 2013: 1027 2015: 987 2017: 460 Inversión F. Hacarí 2010: \$77.215.234 2017: \$991.267.970 San Calixto 2010: \$50.150.660			Aunque teniendo en cuenta el periodo de estudio, del 2010 al 2015 se registra un aumento de la cobertura en los municipios, para el 2017 ésta ha disminuido. Lo que resulta preocupante cuando se compara con el gran aumento que se ha hecho en cuanto a la inversión financiera.

		2017: 1.105.204.220		
HACER Asistencia a los programas.	Tener una alta asistencia de beneficiarios en los Encuentros Grupales puede indicar que la política está llegando de buena forma a las madres y sus hijos dado que los componentes educativos que se desarrollan durante las 4 horas cada semana están siendo bien recibidos por ellas.	Tanto en Hacarí como en San Calixto, la gran mayoría de las madres asisten a los encuentros.		Estos espacios representan para las madres un momento para salir de sus hogares y compartir con otras madres y sus hijos; en donde pueden tomar un refrigerio y contar un momento de juego entre los niños. Todo esto va reforzando las relaciones sociales tanto de las mamás, como de los niños y niñas.
ESTAR Participación en tiempo electoral y Confianza Política	¿Usted acostumbra a ir a votar en época electoral? ¿Confía usted en los políticos?	Hacarí Madres en el programa: 62% sí Madres nunca han estado en un programa de PI: 70% sí San Calixto Madres en el programa: 52% sí Madres nunca han estado en un programa de PI: 55% sí Confianza en los políticos: 100% NO		Se tiene una baja participación electoral, acompañada de una total desconfianza hacia los políticos porque “prometen y no cumplen”, según comentan las encuestadas. Además, siendo preocupante el hecho que los grupos ilegales dispongan del transporte para que los pobladores puedan ir a votar al municipio de Ocaña, pero por el grupo al que ellos apoyen.
Operadores de Primera Infancia	Mediante contratos establecidos con el ICBF, terceras entidades entran en la labor de prestar la Atención Integral a los niños y niñas.	La Asociación de Padres de Los Hogares de Bienestar (2010-2017), La Fundación Estructurar (2014-2016) y La Corporación Trigal del Norte (2017)		Los municipios han tenido atención por parte de diferentes operadores, los cuales, mediante licitaciones abiertas por el ICBF llegan a los municipios a prestar la atención a la Primera Infancia. Estos se deben regir por lineamientos que les da el ICBF quien periódicamente estará haciéndoles interventorías con entes del Instituto de Bienestar Familiar zonal y departamental para asegurarse que el programa se esté ejecutando a cabalidad. La continuidad del operador depende del puntaje obtenido para cada municipio en la interventoría.
OCIO				
SER Atributos Con los que cuenta el niño	Curiosidad, receptividad, imaginación, despreocupación, humor y tranquilidad.	Hacarí: Beneficiarios: curiosidad y la tranquilidad Niños no Beneficiarios: la mayoría San Calixto: Benef. +2 años: la mayoría. Benef. -2 años: curiosidad, imaginación, humor y tranquilidad. Niños no benef.: la mayoría		Los niños presentan diferentes atributos, que tienen especial relevancia siendo una edad en la que mediante su crecimiento los niños se están relacionando con el medio que los rodea y por tanto comenzando a conocerlo. Según la encuesta realizada, no se encuentra relación alguna entre la presencia de los tributos antes mencionados y la permanencia o no al programa de primera infancia.
TENER Espacios de esparcimiento	Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 24 “ Toda persona tiene derecho al descanso, al	Hacarí: Canchas de micro fútbol (veredas), 1 Escuela de		Aunque los municipios cuentan con diferentes espacios deportivos y culturales, los Planes de Desarrollo de los mismos aseguran que varios de los

	disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”	formación deportiva, 1 centro recreacional, 1 parque, 1 cancha, 1 polideportivo, 1 gimnasio, 1 casa de la cultura, 1 biblioteca. Sitios de caminatas ec. San Calixto: 2 coliseos, 1 cancha, canchas de futbol (veredas), 1 casa de la cultura, 1 biblioteca.		espacios deportivos no se encuentran en buenas condiciones. Por otro lado, la dificultad de transporte y la lejanía de las familias que viven en la zona veredal, hace casi imposible que estas disfruten de los espacios que en su mayoría se encuentran en el casco urbano.
HACER ¿Qué hacen en los tiempos libres con el niño?	Según la UNICEF, los niños tienen mayor capacidad de aprendizaje máxime cuando hacen parte de un hogar en donde desde recién nacidos reciben más amor, atención, afecto, buena alimentación, nutrición, atención en salud y una recreación y juego con sus familiares.	Beneficiarios: Juegan, pasean, leen cuentos, les enseñan cosas. No beneficiarios: en su mayoría, ven Televisión.		Teniendo en cuenta la importancia de tener momentos de esparcimiento, juego e interacción entre madre, padre e hijos, para la formación física, social, entre otras, se puede analizar que las madres que han estado beneficiadas en programas de Primera Infancia tienen mayor conocimiento de la importancia de jugar con el niño y compartir momentos con él.
ESTAR Actitudes y comportamientos en los espacios de encuentro como reflejo de las enseñanzas en familia.	Cuidar los espacios disponibles y tener una buena relación en los encuentros.	Durante los encuentros a los niños les gusta jugar entre ellos.		Las relaciones de juego entre los niños en los encuentros grupales se puede considerar un aspecto positivo en cuanto a la creación de relaciones sociales, de comportamiento mientras se va estimulando el desarrollo físico y motriz por medio de la lúdica.
CREACIÓN				
SER Atributos con los que cuenta el niño	Pasión, voluntad, intuición imaginación, audacia, racionalidad, autonomía, inventiva y curiosidad.	Hacer: Intuición, Imaginación y Curiosidad. San Calixto: las madres responden en que los niños, en su mayoría, cuentan con casi la totalidad de las cualidades inicialmente mencionadas.		Como pasa con los atributos mencionados en “Ocio”, los presentados en este apartado relacionan la fluidez de los niños con la relación que van creando al explorar el mundo que los rodea y al relacionarse en los diferentes espacios como su hogar y los encuentros con los demás niños.
TENER Instituciones o programas de bellas artes que incentiven a los niños y sus familias al canto, el baile, el dibujo	Casa de la cultura.	Los municipios cuentan con una casa de la Cultura en la cual se imparten clases de artes: música, danza, canto, pintura.		Estos programas de enseñanza, normalmente son acobijados y patrocinados por la secretaría de cultura de las alcaldías municipales. Cabe resaltar la gran importancia de los mismos, como apoyo y complemento a todos los aspectos que se han tocado anteriormente, los cuales deben desarrollarse en dimensiones cada vez más amplias para así garantizar que los niños y las niñas exploren todas sus aptitudes.
HACER Planes Pedagógicos	El programa realiza una serie de planeaciones pedagógicas por semana sobre los diversos temas a tratar y las actividades a realizar.	Los municipios utilizan los planeadores para llevar a cabo la realización de los diferentes temas a tratar por semana.		Se compone de: Tema, Propósito, experiencia significativa, espacio “vamos a crear” (manualidades con los niños) y la despedida.
ESTAR Percepción de los espacios de arte del municipio.	Definiendo los mismos como biblioteca pública, ludoteca pública, coliseo cubierto etc.	Tanto en Hacer como en San Calixto la mayoría o no los conoce o no		Existe poca cultura del uso del espacio cultural de los Municipios. Por un lado, está la situación de las mamás que viven lejos del casco urbano y, por otro lado, se pudo evidenciar que este mismo

		asisten a estos espacios, aunque consideran que son buenos.			comportamiento de inasistencia de los espacios de arte se presenta en los niños que viven en la cabecera municipal.
IDENTIDAD					
SER					
¿Se identifica el niño con algún grupo étnico?		Hacarí y San Calixto: 0			De los beneficiarios encuestados, ningún niño pertenece a un grupo étnico.
TENER					
¿Los padres son conscientes que el niño es un ser sujeto de derechos?		Hacarí y San Calixto: 100%			Esto es positivo en el hecho en que, así como las madres encuestadas son conscientes que, como ellas, los niños tienen diferentes tipos de derechos que se les debe garantizar, en este sentido actuarán en pro de darles cumplimiento.
HACER					
Reconocimiento de los niños como seres sujetos de derechos por parte de las instituciones.		Hacarí y San Calixto: sí.			Los mismos funcionarios manifiestan que son conscientes que a los niños y más a la primera infancia hay que garantizarles los derechos, como salud, educación, etc., y que hacen todo lo posible y actúan de la mejor manera, sin embargo, manifiestan sentir que les sigue faltando actuaciones y direccionamientos en pro de la primera infancia.
ESTAR					
Demanda al acceso de los espacios de formación		La comunidad ha aumentado su interés en tener mayores espacios de recreación, deporte, entre otros.			Según el Secretario de Gobierno del Municipio de San Calixto Doctor Olivain Angarita Claro, el programa busca el fortalecimiento y desarrollo de la niñez, así como también garantizar educación, salud, recreación etc., por esta razón desde hace un par de años ha aumentado el querer de la comunidad de tener mayores espacios sobre todo de recreación y deporte, y esa búsqueda de dichos espacios, genera que las instituciones locales como las alcaldías, la comisaría de familia, la personería, etc., hagan un esfuerzo más grande para poderle brindar estos espacios a los niños.
LIBERTAD					
SER					
Participación de la comunidad		Mayor participación de la comunidad para mejorar los espacios deportivos, culturales, educativos, entre otros.			Según el Secretario de Desarrollo Social del Municipio de Hararí, las personas utilizan los espacios como el comité de política social para a partir de intervenciones hablar sobre la implementación de sus ideas en pro de invertir en infraestructura que beneficie a los niños y niñas del Municipio.
TENER					
Igualdad de derechos. Zona Rural-Urbana		Existen grandes brechas en cuanto a la prestación de diferentes servicios como salud, educación, recreación.			
HACER					
Las familias buscan ayuda cuando sus necesidades no están cubiertas		Aumento de inquietudes y reclamos.			Según las opiniones de los diferentes funcionarios públicos de las alcaldías de los municipios de San Calixto y Hararí, este tipo de programas genera el despertar de la conciencia de las comunidades, motiva a que haya más inquietudes, reclamos, en búsqueda de las soluciones que se requieren.
ESTAR					
Resiliencia en zona de Conflicto Armado		Mediante las diferentes entidades encargadas como la administración municipal y la personería se			En estos municipios la violencia continua, los asesinatos selectivos siguen, las vacunas, los secuestros, igualmente los hostigamientos al casco urbano de los municipios como el registrado el pasado 12 de abril cuando el Municipio de San Calixto fue atacado con explosivos y

		realizan las diferentes acciones de forma oportuna y con lo poco que se tiene se logra sortear estas situaciones.		ráfagas de fusil a manos de guerrilleros (días inmediatamente posteriores a los que las investigadoras salieron de la zona). Las entidades hacen un llamado urgente al gobierno departamental y nacional para que con su apoyo las víctimas tengan más oportunidades y se les pueda brindar una ayuda integral a estas personas que tanto lo necesitan y que lo han perdido todo a manos del conflicto armado colombiano.
--	--	---	--	---

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este sentido, como se mencionó anteriormente, teniendo como herramienta de análisis la Matriz de Max-Neef, la cual se adaptó a la realidad de los municipios y de la población objeto de estudio -niños y niñas de 0 a 5 años- para realizar un análisis de la Política Pública de Primera Infancia. Con lo cual podemos concluir que, si bien la iniciativa del gobierno por atender a los niños menores de 5 años ha sido de suma importancia, máxime en estas poblaciones vulnerables, aún es mucho lo que falta por mejorar para que los niños y niñas tengan garantizados la protección de sus derechos. Aunque no podemos juzgar deliberadamente la política y decir que en general todo se ha cumplido o que, por el contrario, ésta no ha funcionado, sí se puede ver, como se expuso en el desarrollo del trabajo, que ha habido variables que han mejorado, así como unas que han desmejorado.

Se tiene, por tanto, que algunas de las variables que han tenido un comportamiento positivo durante el periodo del 2010 al 2015 son: los programas de alimentación; el tipo de familia (siendo en mayor proporción, según encuesta realizada, la familia nuclear); los programas de prevención y promoción prenatal; el abuso sexual; el entorno institucional de derechos en cuanto a la existencia de instituciones que garanticen el respeto; protección; atención y restablecimiento de los derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes es un gran paso para consolidar una sociedad estable y saludable; los programas de Primera Infancia orientados a las familias para promover el cuidado de los menores; mejora de la confianza en las instituciones, entre otros.

Pero por otro lado, se tiene que ha habido algunos indicadores que no han mejorado y a los cuales hay que prestarles mayor atención para garantizar su cumplimiento, entre los cuales se encuentran: la mortalidad infantil en niños menores de un año, en la que se tenía una meta de reducción al 16,68% para el 2015 y que en los municipios de estudio se

encuentra en el 27% aproximadamente; altos índices de desnutrición (no llegando a cumplir la meta para el 2015); bajo periodo de lactancia materna, siendo de aproximadamente 3,6 meses para los municipios y estando como meta el que los colombianos reciban lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses; bajos índices de esquema de vacunación completo; problemas con el cumplimiento del control de crecimiento y desarrollo, niños víctimas de conflicto armado; poca cobertura en salud y mala calidad de la misma, en general el sistema de salud de estos municipios estudiados es realmente alarmante, según investigaciones realizadas en las alcaldías se pudo determinar que el personal médico que atiende a la comunidad es casi nulo (2 médicos para atender aproximadamente 15.000 personas en el Municipio de Hacarí), las Unidades Básicas de Atención están muy mal equipadas en cuanto a implementos necesarios para facilitar la atención médica, así mismo existen muy pocas ambulancias disponibles y en buenas condiciones para garantizar una óptima atención. Pero quizá la preocupación más grande que se logró tener tras el trabajo de investigación realizado, es la disminución de la cobertura de los programas de primera infancia teniendo en cuenta el aumento exacerbado de la inversión económica realizada para los dos municipios de estudio durante el periodo. Lo que deja muchas dudas en cuanto a la dirección que ésta está tomando.

Lo anteriormente mencionado, es la realidad que se vive en el Catatumbo adentro, en el corazón, donde el proceso de paz aún no llega, donde no se sabe a ciencia cierta cuántas personas hay porque en las veredas más distantes donde los grupos armados hacen presencia mucho más activa no se ha podido censar, donde aunque la riqueza hídrica y en general ambiental es enorme, no hay garantías ni incentivos para sembrar cultivos lícitos porque no se puede subsistir con las ganancias de los mismos, etc, ésta es una realidad que muchos Colombianos desconocen, donde se vulneran los derechos de los niños como se pudo evidenciar en el presente trabajo, donde no se hace mayor esfuerzo en querer garantizarles ni una enriquecida primera infancia ni un prometedor futuro. Son años, años los que se necesitan para ayudar a estas personas a vivir de una mejor forma, firmar procesos de paz con las diferentes guerrillas es un proceso lento, y más cuando existen en la zona grupos que ni siquiera son reconocidos como tal, el problema es grave, los niños del Catatumbo necesitan que nos fijemos en ellos, que los ayudemos a tener una mejor vida, una mejor salud, un mejor bienestar, que no nos sigamos olvidando generación tras generación de ellos, que dejemos los escritorios y pasemos a los territorios, que dejemos

la teoría y pasemos a la práctica, a luchar contra la corrupción, e intentar darle una solución a tan marcado olvido.

Por tal motivo, como recomendación al gobierno y a las instituciones involucradas en la Primera Infancia, creemos pertinente prestar gran atención a esta población altamente vulnerable por ser zona de conflicto armado para que los recursos que están siendo destinados sean utilizados eficientemente, garantizando que se tenga una cobertura total y una mejor calidad en la prestación del servicio. Así mismo, tener presente que, aunque se estén llevando diálogos de paz con un grupo al margen de la ley, en la zona coexisten varios grupos armados que no garantizan una erradicación del conflicto y por tal motivo, los niños seguirán siendo las principales víctimas de tal situación.

Este trabajo es una invitación para realizar más investigaciones de este tipo, donde se pueda evidenciar la realidad de algunas regiones colombianas, y donde se pueda analizar una política pública en contraste con problemas sociales propios de nuestro país. Igualmente se invita a que se utilice el trabajo como guía para futuras investigaciones, así mismo que se pueda contrastar con análisis del mismo sentido, pero enfocado en otras zonas del país con características diferentes a las estudiadas en este documento de investigación.

7. BIBLIOGRAFÍA

Documento Ley 1804 del 02 de agosto de 2016. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>. 14 p. Consultado el 20/02/2017

MINISTERIO DE TRABAJO (MinTrabajo) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Perfil productivo. Municipio de Hacarí. RED ORMET 2013. 144 p.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2016-2019 “Hacarí participativo, equitativo e incluyente; la llama de la esperanza”. Hacarí, 31 mayo 2016. Disponible en: <http://hacari-nortedesantander.gov.co/apc-aa-files/39393838326431613331336333666265/plan.pdf>. 185 p. Consultado el 18/01/2017