

BASES PARA LA FORMULACIÓN DE UN PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA*

MARÍA CRISTINA TORRADO

MARÍA EMMA REYES

ERNESTO DURÁN

*Observatorio de Infancia***

Universidad Nacional de Colombia

RESUMEN

El artículo presenta las bases generales y preliminares para la formulación de un plan nacional sobre desarrollo de la primera infancia. Con este propósito se amplían los argumentos en los que se sustentan dichas bases, proponiéndose referentes conceptuales de consenso mundial; luego, se expone un balance de los principales programas nacionales adelantados en el campo del desarrollo infantil, señalando sus logros y dificultades; por último, se proponen algunos lineamientos a tener en cuenta para el diseño de políticas públicas en este campo, que obedecen a la preocupación cada vez más creciente por establecer líneas de acción eficaces que sirvan de fundamento para entender el desarrollo de la primera infancia, así como comprender, a partir de una mirada psicosocial, su situación en el país.

Palabras clave: primera infancia, desarrollo, plan nacional, comunidad, niñez.

ABSTRACT

The aim of this document is to contribute as a general and preliminary base for the formulation of a national plan on development of the first childhood. For this purpose, the fundamental supporting arguments are detailed, proposing conceptual references for the world-wide consensus; later, we present a balance of the main national programs in the field of the infantile development, indicating its achievements and difficulties; finally, some parameters for the design of public policies in this field are suggested. These parameters respond to the increasing preoccupation to establish effective actions which serve for the understanding of the first childhood development, as well as to understand the situation of the childhood in the country from a psychosocial point of view.

Key words: First childhood, development, national plan, community, childhood.

* La preparación del documento base de este artículo contó con el apoyo económico de Unicef.

** Correspondencia: obssi_bog@unal.edu.co

Recibido: 25 de agosto de 2005 / Revisado: 15 de septiembre de 2005 / Aceptado: 29 de septiembre de 2005.

INTRODUCCIÓN

Desde hace algún tiempo, un conjunto de organizaciones de la sociedad civil ha venido uniendo sus esfuerzos para avanzar en la comprensión de la situación de la infancia en el país y en el análisis y fortalecimiento de las políticas públicas, con el propósito de contribuir a la defensa y promoción de los derechos de las niñas y los niños en Colombia. En este marco, el desarrollo de la primera infancia se ha identificado como una de las líneas de acción prioritaria en el conjunto de la política, el cual, por su importancia y sus particularidades, exige atención especial.

Cuando se habla de desarrollo de la primera infancia se quiere resaltar, más allá de la salud y la nutrición de niños y niñas, el despliegue progresivo de un conjunto de capacidades psicosociales, proceso en el que tienen especial importancia las condiciones en las que transcurren los primeros seis años de vida, aun cuando se entiende que dicho despliegue se extiende a lo largo de todo el ciclo vital. Lograr el desarrollo pleno de tales capacidades se considera, a partir de la Convención sobre derechos del niño (CDN), un derecho fundamental de las niñas y los niños y, por tanto, una responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado, que deben brindar los contextos de socialización y el cuidado adecuados para dicho propósito.

Este ideal está lejos de alcanzarse, en especial en los países en vía de desarrollo; por esta razón, el desarrollo de la primera infancia sigue siendo uno de los grandes propósitos mundiales y base fundamental en la construcción de *Un mundo justo para los niños*, como se denomina la Declaración final de la Asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizada en mayo de 2001, en la cual se renovaron los compromisos suscritos en la Cumbre mundial en favor de la infancia de 1990.

Dicho documento plantea tres grandes metas por alcanzar en los próximos diez años, una de las cuales es “Que los niños adquieran una buena base para el futuro, en un medio acogedor y seguro que les permita sobrevivir, mantenerse físicamente sanos, mentalmente despiertos, emocionalmente seguros y socialmente competentes, y en condiciones de aprender” (Naciones Unidas, 2001).

En este sentido, la promoción del desarrollo durante los primeros años de vida adquiere carácter estratégico, pues contribuye de manera decisiva a la mayor equidad social, que sólo es posible con el mejoramiento de las oportunidades para todos. Propósito que adquiere el carácter de obligación moral en un país como el nuestro, marcado por la pobreza y la exclusión social.

En 2001, Colombia tenía una población calculada de 4'849.561 niñas y niños menores de cinco años (Ministerio de Salud, 2001), y una aproximada de 5'800.000 menores de seis años (13% de la población general), con una tasa de fecundidad de 2,6 (Profamilia, 2000), según la cual, en 2002 deberían nacer, aproximadamente, un millón de nuevos colombianos. Dado que la tasa de fecundidad es mucho más alta entre los sectores más pobres de la población (4 para mujeres sin educación frente a 1,5 para universitarias) (Profamilia, 2000), la mayor parte nacerá en condiciones de pobreza, que podrían afectar su desarrollo. Si en 1997 cincuenta y cuatro por ciento de la

población se encontraba por debajo de la línea de pobreza (Ministerio de Salud, 2001), este porcentaje puede superar 60% cuando hablamos de pequeños, situación que se puede haber exacerbado en los últimos años con el aumento de la exclusión social y el deterioro de la calidad de vida de gran parte de la población por la crisis social y económica que vive el país.

¿POR QUÉ UN PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA?

En la actualidad, pocas personas dudan de la importancia del cuidado y la atención de los más pequeños, pues saben que sin ello su supervivencia y su desarrollo psicosocial pueden verse en peligro; adultos, padres y profesionales de las más diversas disciplinas reconocen en esta tarea una responsabilidad y una inversión social importante a mediano y largo plazo. Así mismo, la comunidad internacional, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil reconocen cada vez más los múltiples beneficios que genera la inversión pública en programas para el desarrollo de la primera infancia.

La primera infancia como periodo inicial y básico de la vida humana merece atención prioritaria en los planes de acción de los gobiernos, por varias razones que se exponen a continuación:

Argumentos políticos y legales

Gran parte de los gobiernos del mundo, y de Colombia en particular, se han comprometido con los derechos de los niños y las niñas, elevando a principio constitucional los compromisos adquiridos al suscribir la CDN. Así, el artículo 44 de la Constitución política reconoce los derechos fundamentales de niñas y niños (todos ellos relacionados con su desarrollo integral), establece la obligatoriedad para el Estado, la sociedad y la familia de protegerlos contra toda forma de maltrato y explotación y se compromete a hacer cumplir el interés primordial del niño, declarando que “Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.

La CDN, tal como lo expresó el Grupo sobre infancia y adolescencia (1997), “no representa sólo un consenso universal de carácter normativo, es el más amplio en la historia de los tratados de derechos humanos. La Convención es también un proyecto político que demanda la definición de prioridades, metas y objetivos para las políticas públicas”. Por esta razón, la suscripción de la CDN y de varios pactos internacionales posteriores debe traducirse con urgencia en compromisos reales y efectivos.

La Convención introduce un cambio en la concepción social de la infancia: niñas y niños comienzan a ser reconocidos como sujetos sociales y ciudadanos con derechos en contextos democráticos; así mismo, asigna a la sociedad y al Estado el papel de garantes y responsables de la vigencia de dicha condición. En ese marco, el desarrollo aparece como uno de los derechos universales de los niños y las niñas, convirtiéndolo en “un bien” al cual

todos deben tener acceso, independientemente de su condición personal o familiar.

Por esta vía se trata de asegurar el desarrollo de la personalidad y de las capacidades individuales a todos y cada uno de los niños y niñas, mediante la educación, la salud, el juego y la participación en actividades culturales (CDN, artículos 24 a 31). La familia, en la que se fundan los vínculos afectivos primarios, es considerada la principal responsable en el logro de este proceso, por ser la primera encargada de la crianza y la educación de las niñas y los niños (artículo 18). La Convención reconoce también en la relación entre los padres y los hijos un soporte fundamental del desarrollo de niños y niñas (artículos 9° y 10).

El Estado colombiano ha promovido en décadas anteriores planes y programas de carácter nacional para el desarrollo de la primera infancia, y el asunto ha sido incorporado en los últimos planes nacionales de desarrollo así como en numerosos documentos de política pública, económica y social. Infortunadamente, las llamadas políticas de ajuste, la crisis económica y la agudización del conflicto armado han afectado el curso de la política pública de infancia en el país, impidiendo su fortalecimiento y disminuyendo su impacto.

Argumentos científicos

Múltiples hallazgos en varios campos del conocimiento señalan, sin lugar a duda, que los primeros años de vida resultan críticos para el desarrollo del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico y social. El cúmulo de evidencia aportada por estudios de diversa índole en áreas de salud, nutrición, sociología, psicología y educación, entre otras, ha corroborado que:

- ❖ El periodo prenatal y los primeros años de vida tienen gran impacto en el desarrollo posterior físico y socioemocional de niños y niñas, y, en este sentido, son cruciales para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social.
- ❖ En el momento del nacimiento, los niños cuentan con capacidades físicas, cognitivas, emocionales y sociales que sirven de fundamento para el aprendizaje, la comunicación, la socialización y, en general, el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias.
- ❖ Es crítico reconocer y promover dichas capacidades desde el nacimiento, e incluso durante el periodo prenatal, momentos de enorme plasticidad y oportunidad para el desarrollo.
- ❖ El primer año de vida es definitivo para el crecimiento físico y la nutrición, así como para la vinculación afectiva con las figuras materna y paterna. Deficiencias en el estado de salud, físico y nutricional a menudo llevan a riesgos en el desarrollo infantil. Por su parte, una vinculación afectiva favorable, entendida como la relación diádica madre-hijo al principio de la vida, promueve el desarrollo físico, psicosocial y emocional adecuado. Dentro de los vínculos primarios debe señalarse también la

función paterna, igualmente afectiva, además de reguladora, que contribuye de manera decisiva al ajuste social y las relaciones con los otros.

- ❖ El aporte básico de nutrientes es la base biológica que sustenta, en buena parte, el desarrollo psicológico y social.
- ❖ Las células del cerebro crecen aceleradamente durante los dos o tres primeros años de vida, y en el mismo periodo proliferan las conexiones neuronales. Este desarrollo cerebral depende del estado de salud y de la calidad de las relaciones con los demás y con el ambiente que rodea al niño.
- ❖ Las condiciones ambientales y, específicamente, las relacionales con los primeros agentes socializadores (familiares y responsables del cuidado temprano) marcan la pauta para el éxito o fracaso escolar posterior.
- ❖ Las condiciones biológicas, ambientales o relacionales son necesarias pero no suficientes por sí solas. Es un hecho que las condiciones ambientales pueden afectar las condiciones estructurales de conexión neuronal, y viceversa.
- ❖ Gran parte del desarrollo de los procesos cognitivos que fundamentan la inteligencia del sujeto ocurren antes de los siete años; lo mismo sucede con los procesos socioemocionales que fundamentan la calidad relacional del sujeto. El fracaso escolar está asociado a una atención deficiente durante la primera infancia.

Argumentos relacionados con el desarrollo económico y social

Existen también razones de índole económica y social para justificar la inversión en el desarrollo de la primera infancia, dado su impacto en la dinámica de las sociedades. Dicho impacto se analiza desde la perspectiva del desarrollo humano, en términos de calidad de vida y equidad social, y desde enfoques más centrados en beneficios económicos, que valoran la productividad o el ingreso.

En el primer caso puede establecerse una relación clara entre la promoción del desarrollo de la primera infancia y el desarrollo humano, entendido como la ampliación de las oportunidades y capacidades de las personas, en el sentido propuesto por Amartya Sen:

El desarrollo humano es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas... las tres opciones esenciales son: poder tener una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos y poder tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso (PNUD, 1990, p. 15).

Cabe anotar, entonces, que cuando el desarrollo humano, y no sólo el económico, se convierte en la meta que busca la sociedad, surgen como propósitos la superación de la desigualdad y la exclusión social por medio de la búsqueda del bienestar, dirección en la que se orientan los programas para el desarrollo de la primera infancia.

El bienestar humano, como propósito social, resulta de la elevación del nivel de vida, la realización de la justicia social y la ampliación de oportunidades para que la población pueda desarrollar sus capacidades superiores como ciudadanos sanos, educados, participantes y aportantes (Naciones Unidas, 1995, p. 90).

De esta manera, la calidad de vida de la que disfrutaban las personas se coloca en el centro del debate, pues de ella dependen sus oportunidades para realizarse y ejercer sus derechos. El concepto de calidad de vida no se reduce al acceso a bienes y servicios materiales (ligados con la renta o la riqueza) pues se enfatizan las condiciones que fomentan el despliegue de las capacidades humanas y su uso con fines productivos, recreativos, culturales y políticos. Por ello, la calidad de vida requiere también de los llamados bienes intangibles propios de las sociedades modernas (seguridad, justicia social, identidad y sentido de pertenencia) (Corredor, 1995, p. 40).

En este contexto, es claro que el bienestar de cualquier persona, y el de niñas y niños en particular, no se reduce a la supervivencia (ausencia de enfermedad y buena nutrición) o al acceso a bienes y servicios básicos (agua potable o atención primaria en salud); tampoco puede considerarse un asunto de renta o riqueza. El bienestar es una condición para que los ciudadanos logren el despliegue de las capacidades necesarias para disfrutar y participar de la vida social de manera digna y realizando sus propios objetivos (Sen, 2000).

El bienestar de niñas y niños no es independiente del bienestar general de la comunidad a la que pertenecen; de hecho, se ve afectado en situaciones de pobreza, violencia y discriminación social, tal como lo muestran diferentes estudios. Por tanto, para promover el desarrollo de la primera infancia deben generarse las condiciones materiales, sociales y culturales necesarias para asegurar una vida digna en la que puedan darse el respeto a los derechos de los niños así como la satisfacción de sus necesidades fundamentales.

Una segunda posición reconocida por el Banco Mundial (World Bank Institute, 2000) señala la relación entre el desarrollo de la primera infancia y el llamado capital humano, considerado como un componente importante en las economías modernas y en la construcción de sociedades mejores. Los analistas del capital humano se han preguntado, ¿qué determina la posibilidad de éxito en la vida de una persona? Y en ese sentido, ¿qué determina su productividad?

Desde esta perspectiva, se considera que las sociedades se benefician económicamente con la atención durante los primeros años de vida en tanto desde ese momento se construyen, a mediano y largo plazo, condiciones de productividad de los ciudadanos. Así mismo, se reconoce que la atención de la niñez contribuye a superar el círculo vicioso de la pobreza, que la reproduce, la diversifica y la hace cada vez más compleja.

Como vimos, de acuerdo con el argumento científico, el éxito en los procesos de desarrollo durante la primera infancia tiene repercusiones sobre el desempeño escolar y académico, que, a su vez, tiene eco en los procesos de generación de empleo, que constituye, en últimas, el fundamento de la productividad de un país. De igual forma, la promoción del desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas asegura, en buena parte, adultos capaces de contribuir a la economía familiar, comunitaria y de la sociedad en general.

Por otra parte, al atender al desarrollo de la primera infancia se promueven posibilidades para que los miembros de la familia y otros adultos dedicados a su atención se vinculen a procesos laborales o educativos, mejorando sus posibilidades de participación en la vida social.

Así mismo, la promoción del desarrollo durante la primera infancia contribuye a prevenir la deserción escolar e incide sobre los costos de la repitencia, los programas de refuerzo escolar o apoyo psicológico. Lo mismo ocurre con respecto a la reducción de la delincuencia juvenil y la drogadicción, cuyos costos de rehabilitación son elevados. Estudios de costo-beneficio de la inversión en el desarrollo de la primera infancia, en los que se han comparado grupos con y sin atención durante la etapa preescolar, muestran diferencias en los niveles de criminalidad y demanda de programas sociales remediales (World Bank Institute, 2000).

Argumento social y cultural

Importantes cambios sociales del mundo contemporáneo obligan a pensar de nuevo las modalidades de atención y cuidado de la infancia, para brindar un apoyo adecuado a la familia en su tarea. En efecto, la incursión de la mujer en el mercado laboral, las transformaciones de la estructura familiar y la disminución de las tasas de mortalidad incrementan la demanda de los programas educativos, sociales y de salud dirigidos a los más pequeños. Además, la problemática social en Colombia (que incluye violencia y pobreza, desplazamiento y explotación infantil, entre otros factores) plantea cuestionamientos concretos que es necesario tratar con prontitud.

La incursión de la mujer en el mundo laboral y los cambios culturales frente a sus roles tradicionales han generado nuevas relaciones en el grupo familiar y han modificado las formas tradicionales de cuidado y la atención de los más pequeños. Ya no se trata de una responsabilidad exclusiva de la madre, pues se reconoce el papel del padre y se acepta la participación de otros agentes socializadores miembros del grupo familiar (abuela, tía, hermanos mayores) o responsables de programas de atención (madres comunitarias, educadores).

Estas nuevas formas de atención de la primera infancia exigen el fortalecimiento de los vínculos paternos y de las redes de apoyo familiares y comunitarias, para evitar que se incrementen los factores de riesgo asociados a condiciones de maltrato, abandono o desvinculación afectiva, con consecuencias en la salud física y mental del niño.

La agudización del conflicto armado ha impactado también la estructura familiar y comunitaria y, en consecuencia, los contextos para la socialización y desarrollo de la primera infancia. Muchas niñas y niños han perdido a sus padres o a uno de ellos, y con frecuencia son desplazados hacia otros lugares, en condiciones dramáticas por la ruptura de vínculos y la pérdida de seguridad física y emocional. Al reubicarse en un lugar extraño, las redes de apoyo con que cuenta la familia, muchas de ellas con jefatura femenina, son débiles o inexistentes, lo que dificulta la atención adecuada de niñas y

niños; por otra parte, la situación económica los obliga a asumir roles productivos que afectan su escolaridad y desarrollo individual.

Las condiciones difíciles en que transcurren los primeros años de vida de muchas niñas y niños colombianos constituyen otra razón que convierte el desarrollo de la primera infancia en una prioridad social y una condición para la conservación del patrimonio cultural. En efecto, al fortalecer las redes familiares y sociales para asegurar el cuidado y socialización de los más pequeños se aseguran las condiciones para que puedan transmitirse las tradiciones, valores y costumbres que garantizan la conservación cultural entre generaciones.

Más allá de todo argumento, un asunto ético

Asegurar el desarrollo de la primera infancia es, también, una obligación moral, si se entiende que la razón de ser de una política pública de infancia es su compromiso con la construcción de sociedades más justas y equitativas. En este sentido, asegurar a niños y niñas su derecho al desarrollo es la mejor manera de ampliar sus oportunidades en la sociedad:

Entender el desarrollo humano como la expansión de las capacidades de la gente, implica actuar sobre las dotaciones iniciales y educar para el ejercicio de los derechos, con el fin de que se traduzcan en calidad de vida (Corredor, 1999, p. 55).

Concebido como dotación inicial, el desarrollo durante la primera infancia es, a la vez, condición y resultado del proyecto global de desarrollo humano, en el que se enmarcan las acciones y políticas públicas. Esta dotación abarca la idea de bienestar integral, el cual incorpora la supervivencia, la alimentación y la salud, la protección, el desarrollo psicosocial, la educación, el disfrute de los bienes culturales y el ejercicio de derechos sociales tales como la participación.

Las relaciones requeridas para asegurar el bienestar y el pleno desarrollo de niños y niñas promueven la formación de un sujeto capaz de ejercer sus derechos y de respetar los de los demás; en otras palabras, son fundamentales en la educación de los nuevos ciudadanos. Así mismo, el desarrollo de la primera infancia garantiza la emergencia y el fortalecimiento de las capacidades indispensables para participar en la vida social, combatiendo la llamada “pobreza de ciudadanía”, en el sentido de Eduardo Bustelo:

Los pobres no son sólo aquellas víctimas, de una u otra forma, de una mala distribución de los ingresos y la riqueza, sino también aquellos que sus recursos materiales e inmateriales no les permiten cumplir con las demandas y hábitos sociales que como ciudadanos se les exige. Por eso la pobreza es, sobre todo, pobreza de ciudadanía (Bustelo, 1999, p. 41).

La pobreza de ciudadanía se expresa de múltiples maneras: exclusión, marginalidad, baja participación en la vida social y política, desempleo y subempleo, entre otras. Para las niñas y los niños significa condiciones frágiles para su desarrollo como personas y, en muchos casos, pocas oportunidades para ser miembros de la sociedad en pleno sentido.

De las consideraciones anteriores puede concluirse que el cuidado y educación de los más pequeños, por su efecto sobre el desarrollo entendido como capital cultural, cumple un papel fundamental en la ampliación de ciertas capacidades cognitivas, sociales y emocionales inherentes a la condición de ciudadanos del mundo contemporáneo. Estas capacidades pueden desarrollarse en todos los niños y las niñas, puesto que no dependen de talentos especiales, sino, fundamentalmente, de la calidad de vida y del llamado capital cultural, término con el cual algunos sociólogos y economistas designan el resultado de los procesos de socialización familiar y escolar.

¿CÓMO ENTENDER EL DESARROLLO INFANTIL?

En términos generales, existen consensos interdisciplinarios, interinstitucionales y mundiales en torno a lo que queremos decir cuando hablamos de desarrollo infantil. Los criterios de integralidad, complejidad, continuidad y secuencialidad, multidimensionalidad, naturaleza holística y naturaleza acumulativa son comunes; así mismo, se reconoce ampliamente la determinación biológica y social sobre el desarrollo¹. Tampoco hay duda acerca del papel activo del sujeto en desarrollo, quien es parte esencial del proceso; no se trata pues de un agente pasivo moldeado por el entorno, sino de uno que interactúa con sus capacidades actuales para que en tal interacción se consoliden otras nuevas.

¹ No se trata aquí de un determinismo biológico o ambiental, sino de señalar los componentes en los que de manera interactiva se sustenta el desarrollo.

El desarrollo infantil es, ante todo, un *proceso complejo* que tiene lugar en el/la niño/niña concebido como *sujeto biológico y sociocultural*. Bajo la perspectiva de proceso complejo, el desarrollo infantil se concibe como una totalidad en la que se integran cambios de naturaleza distinta, y como secuencia evolutiva de complejización (no necesariamente lineal). Por otra parte, se reconoce que los aspectos ligados a la maduración biológica y los factores socioculturales interactúan con el desarrollo, determinándose mutuamente. Además, es importante anotar que el desarrollo infantil es también *resultado*, producto de las relaciones que tienen lugar en los contextos de socialización cotidianos, por lo que puede ser objeto de un plan de atención.

Si bien el desarrollo infantil se concibe como totalidad, para efectos analíticos ha sido descompuesto en subprocesos. En ese sentido, se habla del desarrollo infantil en diferentes áreas o dimensiones interdependientes: cognitiva, social, emocional, lingüística y motora. Sin embargo, dicha totalidad no es la simple suma de dichas áreas, en tanto se trata de un inter-juego de dimensiones que interactúan entre sí y se desarrollan simultáneamente, aun cuando no son sincrónicas. En efecto, hoy en día se reconocen diferencias importantes en los ritmos del desarrollo de cada una de las dimensiones o áreas, aceptando en cada una de ellas cierta especificidad, tal como sucede en la interpretación de una partitura donde cada instrumento ejecuta su parte, complementa a otros y, a la vez, participa de la totalidad.

Dado que la temporalidad aparece aquí como un asunto central, es importante señalar que la edad cronológica es un criterio relativo, pues el desarrollo infantil no debe entenderse sólo como un conjunto de comportamientos

asociados con la edad. Sin embargo, el establecimiento de parámetros de desarrollo es una herramienta útil y válida para orientar a los adultos en la observación y reconocimiento de las necesidades de atención de los/las niños/niñas, ya que éstas varían de acuerdo con el momento de desarrollo en que se encuentren.

Reconocer al niño/niña en desarrollo como sujeto biológico y sociocultural implica aceptar la importancia de los factores contextuales y la manera como inciden sobre el desarrollo. El aporte nutricional y la salud como fundamentos biológicos, y los contextos de socialización (familiar, institucional, comunitario) como fundamento social, son condiciones necesarias para el desarrollo de niños y niñas. El desarrollo infantil no puede disociarse entonces de procesos biológicos como la maduración y el crecimiento, ni de las dinámicas socioculturales en las que se dan las relaciones con otras personas y las experiencias con el mundo social y cultural, propias del proceso de socialización.

De esta manera, desarrollo infantil refiere de alguna manera al desarrollo social, pues la concepción de desarrollo infantil trasciende lo individual para permear lo colectivo. El niño se desarrolla para construir una identidad individual y cultural y para ser productivo personal y socialmente (Sandoval, 1996). Por ello, el pleno desarrollo durante la infancia contribuye a mejores condiciones para la vida, que pueden ser entendidas como: consolidación de la habilidad para adquirir habilidades importantes culturalmente; adquisición de comportamientos que le permitan funcionar efectivamente en el contexto actual; y adquisición de comportamientos que le permitan adaptarse con éxito en condiciones de cambio (World Bank Institute, 2000).

Al considerar el desarrollo como un derecho universal de niñas y niños, tal como lo ha hecho la Convención internacional, se obliga a la familia, la sociedad y el Estado a garantizar las condiciones para su realización. De esta manera, el desarrollo deja de ser un asunto de dotaciones individuales para convertirse en una responsabilidad colectiva sobre la que se puede actuar, lo cual sienta las bases para el diseño de políticas públicas en este campo.

Significado de un plan para la atención al desarrollo infantil

El diseño de acciones para promover el desarrollo de la primera infancia ha tenido una clara evolución en el contexto colombiano y mundial, sin duda por la estrecha relación que existe entre el diseño de los planes y propuestas con la manera de entender el desarrollo infantil.

En el caso colombiano, quienes han sido actores claves en la formulación de planes y programas en este campo reconocen la manera como ha progresado esta concepción y, en esa medida, las formas de abordar el desarrollo infantil en el país: Colombia ha avanzado desde posiciones asistencialistas centradas en la supervivencia, en el marco de la salud y la nutrición, hasta llegar a propuestas que agregan a lo anterior el reconocimiento de las capacidades actuales y potenciales del niño, en un contexto social y comunitario, y, más recientemente, incluyen la noción de ciudadanía y de sujetos de derechos (Ortiz, 2001).

En la actualidad, al formular planes para el desarrollo de la primera infancia se reconoce su complejidad e importancia para el logro de objetivos sociales ampliamente reconocidos, así como su carácter *intervenible*, con lo que se señala la posibilidad de adelantar acciones para su promoción. Dichas acciones deben orientarse a la atención directa de niñas y niños y a mejorar los contextos de socialización (familiares, institucionales, sociales y comunitarios) en los que ocurre el desarrollo, para convertirlos en escenarios de formación para la democracia, en los cuales adultos y niños encuentren mejores oportunidades. De esta manera, el desarrollo infantil y el social aparecen relacionados estrechamente.

Brindar oportunidades para el desarrollo infantil es el primer paso, e implica intervenir sobre múltiples factores del contexto: el saneamiento básico como garantía de mejor salud; la alimentación y las prácticas de crianza y cuidado de la salud; el acceso a servicios básicos; y las oportunidades de educación y disfrute de la cultura, entre otros. Dado que el desarrollo de la primera infancia tiene lugar en la interacción con personas y objetos en un contexto socializador, es importante pensar en los ambientes, espacios, materiales y, sobre todo, en la calidad de las relaciones con los adultos, todo en las prácticas cotidianas del cuidado de los niños y las niñas.

Un plan de atención para el desarrollo de la primera infancia debe incluir todos los actores (niños, adolescentes, jóvenes y adultos –madres, padres y cuidadores–) y las relaciones entre ellos en los contextos específicos (jardín infantil, casa, hogar comunitario, parque, mercado, teatro, etcétera), y debe estar orientado a asegurar el bienestar de niños y niñas y a promover sus derechos. En el contexto actual, un plan para la atención al desarrollo de la primera infancia debería ir más allá de la simple oferta de programas sociales de educación inicial o de nutrición y salud, como la vacunación y prevención de las enfermedades más comunes, para promover cambios culturales en la manera de relacionarnos con nuestras niñas y niños.

LA EXPERIENCIA COLOMBIANA EN EL CAMPO DEL DESARROLLO INFANTIL

Desde sus primeras formulaciones en los años 1970 hasta la actualidad, los programas orientados a la primera infancia han tenido importantes transformaciones como resultado de diversas dinámicas: las nuevas realidades sociales de la infancia colombiana, los desarrollos conceptuales y de las orientaciones para la intervención, los modelos de desarrollo económico y las tendencias surgidas de los procesos de globalización, modernización del Estado y descentralización.

En efecto, desde la llamada política nacional de atención al menor de 1979, hasta llegar a los lineamientos de los últimos planes nacionales de desarrollo, se ha recorrido un largo trecho en la conceptualización y diseño de los planes y programas. En pocos años se pasó de un enfoque asistencial, orientado a mejorar la supervivencia infantil, a enfoques centrados en el desarrollo humano y, más recientemente, al marco general de ciudadanía y derechos de la niñez.

Si bien la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la aparición de los Centros de Atención Integral al Preescolar señalan un buen comienzo, a mediados de la década de 1980 logró articularse un esfuerzo que trascendiera los de una sola institución. En efecto, diversos analistas coinciden en señalar el Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil (Supervivir), adoptado por decreto presidencial en febrero de 1985, como un momento clave en la construcción de una política para el desarrollo de la primera infancia, gracias a su mirada integral.

Supervivir fue una propuesta innovadora en muchos sentidos: la concepción del proceso de salud, el papel que atribuía a las prácticas y conocimientos de las personas, su perspectiva intersectorial y, por supuesto, sus estrategias metodológicas, asuntos que por primera vez se introdujeron en las acciones estatales y sociales en favor de la infancia. En el campo del desarrollo infantil, los lineamientos y manuales de Supervivir pusieron su acento en el papel de la vinculación afectiva, la estimulación adecuada y el juego, promoviendo así nuevas formas de relación entre adultos y niños.

En el marco de Supervivir se hizo el estudio para el diseño y normalización de la escala abreviada de desarrollo (1988-1990), instrumento de evaluación orientado a la detección precoz de retardos y riesgos para el desarrollo infantil, dirigido a los profesionales de la salud, en particular a los responsables de la consulta de crecimiento y desarrollo. Además de su valor científico, este trabajo es expresión de la importancia concedida a la promoción del desarrollo infantil en ese momento.

Gracias a su perspectiva intersectorial, Supervivir comprometió varias acciones del sector educativo, dentro de las cuales cabe destacar el Programa de Vigías de la Salud, con estudiantes de educación media, y el programa de Educación Familiar para el Desarrollo Infantil (Pefadi) (convenio Ministerio de Educación Nacional-ICBF-Unicef 1985) dirigido a población rural. Estos dos programas comparten como su estrategia fundamental la educación de la familia y la promoción de cambios en los conocimientos y prácticas de los adultos responsables del cuidado y la educación de los niños y las niñas más pequeñas.

Entre 1987 y 1994, el Pefadi desarrolló acciones en más de trescientos municipios y cerca de 3.500 veredas ubicadas en treinta y dos departamentos, movilizandoo funcionarios de diversas instituciones y representantes de las comunidades rurales. Logró vincular a escuelas normales y realizó un importante trabajo con los maestros de escuelas rurales y los padres y madres de los niños y niñas, fortaleciendo el componente comunitario de escuela nueva.

El énfasis en la educación preescolar formal en la ley general de educación y el establecimiento del grado obligatorio de preescolar a partir de 1995 contribuyeron a debilitar la iniciativa del Ministerio de Educación Nacional, de impulsar acciones comunitarias orientadas a promover el desarrollo de la primera infancia, tarea que se fue delegando casi por completo en el ICBF.

En opinión de algunos de sus actores, el impulso inicial de Supervivir se fue debilitando poco a poco, debido en buena parte a la poca capacidad del Ministerio de Salud para institucionalizar y descentralizar la estrategia. La

propuesta se fue agotando hasta desvanecerse casi en su totalidad con la reestructuración del Estado, hacia 1992. Este abandono paulatino deja ver un salto en la velocidad de disminución de las tasas de mortalidad infantil y en los indicadores relacionados con salud, entre las décadas de 1980 y 1990. En el campo del desarrollo, estas tendencias no se pueden evaluar, por carecer de indicadores y series estadísticas.

Debe reconocerse, sin embargo, cierta permanencia del programa de Crecimiento y Desarrollo en el sector salud, el cual ha venido incorporando concepciones de desarrollo integral, trascendiendo el énfasis en la enfermedad y promoviendo una mirada integral de la salud y el desarrollo infantil, tal como se propone hoy en el programa Salud Integral para la Infancia del Grupo Interinstitucional para los Programas de Salud del Niño en Antioquia y en el documento elaborado por el grupo de Pediatría Social de la Universidad Nacional de Colombia para la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá (Castro y Durán, 1998).

A la vez que se ponía en marcha el plan Supervivir, a finales de 1986² el ICBF adoptó el programa de hogares comunitarios de bienestar (HCB) como la principal estrategia de atención a los niños menores de siete años. Esta decisión estuvo antecedida por la experiencia de más de diez años en la estrategia de los Centros de Atención al Preescolar (hoy hogares infantiles) y el reconocimiento e impulso de otras estrategias para el desarrollo de la primera infancia en varias regiones del país. A este último proceso se le conoció con el nombre de Nuevas Modalidades, por su énfasis en la búsqueda de alternativas menos formales, que pudieran potenciar las formas tradicionales de atención de los niños y las niñas con participación de la familia y la comunidad.

Desde su formulación inicial, el programa HCB incorporó la perspectiva del desarrollo de la primera infancia como su propósito central, recogiendo los avances de la experiencia del ICBF en otros programas. Así, el programa HCB se definió como:

El conjunto de acciones del Estado y de la comunidad, encaminado a propiciar el desarrollo psicosocial, moral y físico de los niños menores de siete años pertenecientes a los sectores de extrema pobreza, mediante el estímulo y apoyo a su proceso de socialización, y el mejoramiento de la nutrición y de las condiciones de vida (ICBF, 1990).

Este énfasis explica el interés del Instituto en el desarrollo infantil, que se concretó en su apoyo a la publicación y difusión del documento *El desarrollo infantil: una conceptualización desde el ICBF* (1990) y, posteriormente, a la realización del estudio nacional para la construcción de la *Escala de valoración cualitativa del desarrollo infantil* (1992-1993). Estos documentos se convirtieron en directrices nacionales para el diseño de estrategias y seguimiento del componente de desarrollo psicosocial y pedagógico del programa.

Al comienzo como una modalidad del programa HCB y luego como un programa independiente, el ICBF fue construyendo durante los años 1990 otra estrategia de promoción del desarrollo infantil, esta vez orientada a las

2 En esa fecha, el Consejo nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el plan nacional de lucha contra la pobreza absoluta, el cual incorporó el programa de hogares comunitarios en estrecha relación con Supervivir.

madres gestantes o con hijos menores de dos años: el programa Fami, que incorpora actividades educativas con las niñas, los niños y con las madres y otros familiares.

El programa HCB se expandió por todo el país, alcanzando una amplia cobertura, cercana a un millón de niños y niñas de los estratos más pobres, y concentrando recursos significativos por varios años. Los HCB constituyeron, además, un logro social más amplio: la construcción del sentido de la redistribución del capital pensando en los niños, asunto que coadyuvó al cambio de la visión social del país y a que se empezara a pensar más allá de la clase trabajadora, en las clases menos favorecidas, conformándose una alternativa frente a la iniquidad.

Infortunadamente, esos logros no estuvieron acompañados de un proceso que asegurara la implementación de todos los lineamientos y orientaciones básicas con que se concibió, con graves consecuencias para su calidad; esta situación se puso en evidencia con la evaluación de impacto realizada en 1996 con el apoyo del Banco Mundial, así como con los hallazgos de otros estudios y evaluaciones de los hogares comunitarios de bienestar.

A pesar de las numerosas críticas al programa HCB, los analistas coinciden en que se trata de una experiencia importante que debe ser cualificada, teniendo en cuenta, entre otros argumentos, el papel social y de transformación cultural que pueden cumplir, superando la función nutricional y de cuidado mínimo a la que parece haberse reducido.

Las lecciones aprendidas

Como puede observarse, entre 1985 y 1995 el país avanzó de manera considerable en la política nacional orientada al desarrollo de la primera infancia; en este periodo no sólo se diseñaron y pusieron en práctica diversas estrategias y programas, sino que, además, se logró crear un contexto favorable a la investigación, el diseño de materiales e instrumentos, el intercambio de experiencias y la consolidación de modelos de intervención. Todo ello gracias a esfuerzos orientados a lograr la coordinación intersectorial, las iniciativas locales, la sistematización de experiencias, la producción de conocimiento y la movilización social.

La importancia de los programas mencionados ha sido reconocida internacionalmente, así como en todos los documentos claves para la política pública de infancia en el país: desde el Pafi (1992), pasando por el documento Conpes "El tiempo de los niños" (1995), hasta llegar al informe presentado por Colombia como balance de la década 1990-2000 ante la comunidad internacional. Si bien entre ellos existen algunas diferencias de énfasis o concepción, todos coinciden en señalar la existencia de un capital acumulado en el país en el campo del desarrollo de la primera infancia, a pesar del debilitamiento de las políticas en el ámbito nacional.

Este debilitamiento contrasta de manera notable con la dinámica de muchas iniciativas regionales que continúan desarrollando estrategias y aportando una importante experiencia. Tal es el caso de proyectos como Promesa

en Antioquia y Chocó, Proyecto Costa Atlántica en comunidades de Atlántico y Bolívar; y Gestación, infancia y desarrollo humano en Caldas, entre otros.

La experiencia acumulada, nacional y regional, permite afirmar que el país cuenta con un conocimiento significativo sobre la promoción del desarrollo de la primera infancia, conocimiento que incluye estar al día en los aspectos conceptuales, el reconocimiento de estrategias exitosas (juego, estimulación adecuada, vinculación afectiva, trabajo con padres) y el desarrollo de instrumentos propios para la evaluación del desarrollo infantil, entre otros.

Los mayores avances en materia de programas para el desarrollo de la primera infancia se lograron mientras se contó con la voluntad política y la iniciativa estatal. Cuando estas condiciones cambiaron, los programas nacionales entraron en una fase de pérdida de dinamismo, deterioro de la calidad o desaparición.

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE UN PLAN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA

De acuerdo con lo planteado, para el país es necesario y urgente formular una política pública de infancia, que trascienda la defensa de los derechos vulnerados de algunos niños para mirar la situación de la niñez en general, en un país donde coexisten múltiples formas de ser y de vivir como niñas y niños. Dicha política debe comprender un plan para el desarrollo de la primera infancia, cuyo objetivo sea garantizar el derecho pleno al desarrollo de los niños y niñas de hoy y los que nacerán en el futuro, dándoles un comienzo justo de su tránsito por la vida.

Entendiendo el desarrollo integral de niñas y niños como una necesidad social esencial, se propone que el desarrollo de la primera infancia sea una de las prioridades de la política social, para construir una sociedad más justa y democrática, en la que la infancia sea el eje de la construcción ciudadana. Tener una alta población infantil no es sólo un problema, sino que debe ser un potencial de riqueza. Invertir en la infancia es invertir en el presente y en el futuro.

El Plan se debe basar en los siguientes principios: solidaridad, equidad, universalidad, flexibilidad, integralidad (en dos sentidos: integralidad de los servicios y del sujeto), participación, sostenibilidad y corresponsabilidad (entendida como la obligación compartida entre el Estado, la familia y la sociedad para garantizarle a los niños y niñas las mejores condiciones para su desarrollo).

El interés superior del niño y de la niña (entendido como que antes de tomar cualquier medida respecto a ellos hay que adoptar las que promuevan y protejan sus derechos) debe ser eje rector del Plan, que, si bien debe partir del principio de universalidad, debe mantener la tendencia histórica de atender prioritariamente a los sectores de la infancia que se encuentran en mayor riesgo o en situación de desprotección, por su extrema pobreza o porque pertenecen a grupos en situación de desventaja (hijos o hijas de

padres en miseria; madre o padre adolescente; mujeres pobres cabeza de familia; hijos o hijas de padre o madre trabajadores sexuales; delincuentes; fármaco dependientes; habitantes de la calle; niñas y niños abandonados, maltratados, explotados, con discapacidades o limitaciones, con retardo en su crecimiento y desarrollo, víctimas de la violencia, desplazados o víctimas de desastres naturales).

Se propone rescatar los logros y aprendizajes obtenidos en las diferentes experiencias nacionales, regionales y locales implementadas en el país, para desarrollar, a partir de los conocimientos adquiridos, estrategias, proyectos y programas sostenibles, accesibles para toda la población, adaptados a las necesidades regionales y locales, respetuosos de las diferencias culturales, que promuevan la equidad, mejoren la inclusión social y permitan lograr la más amplia cobertura, con calidad y calidez.

Se busca que las estrategias, proyectos y programas respondan al potencial de desarrollo de los infantes, a sus necesidades y a las exigencias del mundo actual y futuro, así como a los retos de la globalización y de la revolución científica, y que contribuyan a disminuir los efectos negativos de la pobreza y el estrés en su desarrollo, con énfasis en la prevención y anticipación de los problemas, antes que en su corrección.

Se pretende garantizar a todos los niños y niñas, con equidad de género, el aprendizaje necesario para que puedan ejercer plenamente sus derechos, ser socios activos en un esfuerzo constructivo y duradero (no sólo receptores pasivos de beneficencia), constructores de sociedades justas, equitativas y en paz.

Se reconoce que la primera responsabilidad de la atención a niñas y niños está en el hogar, pero que se requiere del apoyo de la comunidad local y del Estado para que las familias, en especial las más vulnerables, adquieran los conocimientos, la confianza en sí mismas y la organización requerida para atender las necesidades de supervivencia y desarrollo de sus hijas e hijos. Particularmente es importante el desarrollo de acciones dirigidas a mejorar el bienestar de las mujeres.

Se propone trabajar con cinco enfoques complementarios, de acuerdo con lo que han enseñado las experiencias locales y nacionales en diferentes países: 1) atención directa; 2) reforzamiento de las instituciones; 3) educación de los que atienden a los niños y niñas; 4) desarrollo comunitario centrado en los niños; y 5) fortalecimiento de la conciencia y de las demandas (Myers, 1999).

Los proyectos y programas que se desarrollen deben ser participativos, basados en las mismas comunidades, y flexibles, de forma que se adapten a los diferentes contextos socioculturales del país y se apoyen en las diversas formas locales de enfrentar la atención de niñas y niños y promuevan su desarrollo. Para la construcción pública de un plan como el que se propone es necesario repensar la jerarquía tradicional entre diseñadores de políticas, ejecutores y familias beneficiarias.

Partiendo del principio de que entre más temprana sea la intervención positiva el impacto obtenido será mayor y más perdurable en el tiempo, un plan para el desarrollo de la primera infancia debe procurar las mejores condiciones

a las familias gestantes durante la gestación, el parto y el puerperio, preparando a los padres y madres para la crianza y el cuidado responsable y amoroso.

Una vez el niño o la niña nacen, necesitan de la atención y cuidado de sus dos padres, lo que implica que dispongan de tiempo para su cuidado, particularmente durante el primer año y en momentos críticos como la atención de las enfermedades. Es necesario desarrollar estrategias políticas y un marco legal que faciliten este tiempo para ambos padres, prioritariamente para las madres.

El primer derecho de una niña o un niño es a la identidad, por lo que debe darse prioridad a una política pública que permita la pronta inscripción en el registro civil de todos los niños y niñas que nacen en el país.

La lactancia materna garantiza al nuevo ser los nutrientes necesarios durante los seis primeros meses de la vida, así como el contacto físico indispensable, promueve vínculos afectivos fuertes y estimula su desarrollo integral; posteriormente, continúa siendo la base de la alimentación infantil hasta los 2 años de edad. El país tiene en la actualidad el problema de la corta duración de la lactancia para la mayor parte de sus infantes; por tanto, es prioritario promover e impulsar la misma por todos los medios posibles.

Un Plan para el desarrollo de la primera infancia debe estar ligado estrechamente al Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, no sólo en su componente de promoción de la lactancia materna, sino en todo lo que tiene que ver con la nutrición infantil adecuada. Debe comprender la construcción de hábitos alimentarios saludables para los niños desde su ámbito familiar; la prevención y protección específica frente a la deficiencia de micronutrientes, con especial atención del hierro y vitamina A; la educación nutricional integral para niñas, niños, maestros y cuidadores; la vigilancia del estado nutricional para la gestante, el niño y la niña; la prevención y el control de intoxicaciones alimentarias; la garantía de que niñas y niños consuman alimentos seguros e inocuos; la inclusión de niñas y niños con déficit nutricionales en programas de ayuda y asistencia alimentaria; y el fomento de programas de suplementación alimentaria y fortificación de alimentos para los menores con carencias específicas.

Un Plan como el propuesto debe rescatar el desarrollo de las diferentes estrategias de detección y atención del maltrato en el país, así como de promoción del buen trato, promoviendo contextos familiares, comunitarios e institucionales en los que se respete a las niñas y los niños, se les de amor y protección y se garantice el ejercicio de sus derechos, mediante estrategias que mejoren la calidad del trato en las instituciones, promuevan la difusión masiva y en todas las actividades de la necesidad (obligación) del buen trato, protegiendo a las niñas y niños maltratados, explotados o abusados, y fomentando una cultura del buen trato en toda la sociedad.

La construcción de una sociedad más democrática, más tolerante y menos violenta, que es hoy una urgencia nacional, pasa por garantizar a los nuevos seres, desde el momento de la gestación, unas mínimas condiciones de vida, así como una crianza fundada en el amor y el respeto, una familia y una comunidad que los protejan y una sociedad y un Estado que estén pendientes

de ellos y ellas. Una crianza que fomente seres amorosos, libres, respetuosos de sí mismos y de sus semejantes permitirá generar individuos solidarios, constructores de paz y democracia, creativos, resilientes, y, por supuesto, productivos a la sociedad.

Es fundamental construir una conciencia ciudadana respetuosa de los derechos de los niños y las niñas, que convierta su socialización y formación en prioridad social y responsabilidad de todos y todas, proceso en el que se deben involucrar los mismos niños, las familias, las personas que los atienden, los funcionarios públicos y la sociedad en general. Formar, además, una cultura que promueva condiciones de vida digna para toda la población, y promover cambios individuales y colectivos en los estilos de vida y en las prácticas y pautas de crianza, que faciliten y promuevan un desarrollo integral de las nuevas generaciones, y fortalecer valores como la solidaridad, la tolerancia y el respeto por los demás.

Dado que la familia es el nicho fundamental del desarrollo infantil, es necesario que todos los programas y estrategias enfatizan en el trabajo con las familias, capacitando permanentemente a padres y cuidadores, para fortalecer los vínculos afectivos y el papel protector de la familia.

Para que niños y niñas se desarrollen adecuadamente es necesario que permanezcan en entornos amigables que estimulen su desarrollo, lo que comprende condiciones sanitarias mínimas, como son acueducto, agua potable, alcantarillado y disposición adecuada de basuras, así como construcciones accesibles, funcionales, seguras, de calidad, higiénicas, iluminadas, ventiladas, cálidas, con mínima contaminación, así como espacios públicos adecuados a las características y necesidades infantiles. Debe mejorarse el ambiente físico donde permanecen niños y niñas, lo cual hasta ahora ha sido secundario en los planes y programas dirigidos a la primera infancia.

Dado que en el primer año de vida y en la primera infancia las enfermedades y los problemas de salud afectan seriamente la vida de las niñas, los niños y sus familias, con repercusiones importantes en su crecimiento y desarrollo, un Plan para el desarrollo de la primera infancia debe ir estrechamente ligado a las políticas de salud, y comprender, por lo menos, los siguientes aspectos en cuanto a promoción de la salud y prevención de la enfermedad: difusión masiva de medidas de promoción y prevención; garantía de que niños y niñas reciban las actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (contributivo y subsidiado) y en los planes de atención básica; desarrollo de actividades de detección temprana de problemas de salud; incorporación de aspectos de promoción de la salud y prevención de la enfermedad en los currículos de educación inicial y preescolar; capacitación en promoción y prevención a las familias y las personas encargadas de la atención de niñas y niños; ampliación de coberturas de vacunación; vigilancia epidemiológica de eventos prioritarios en salud infantil. Debe procurarse también que reciban atención ágil y oportuna, con calidad y calidez y sin ninguna discriminación por pertenecer a uno u otro régimen de salud, garantizándoles el tratamiento y la rehabilitación integral a todos los que estén enfermos, aplicando para ello estrategias de atención favorables, como Aiepi. Igualmente, es prioritaria su vinculación al sistema de seguridad social.

Es primordial empoderar de nuevo, en el sector salud, las acciones que desde hace varias décadas viene realizando en la promoción de un crecimiento y desarrollo armónicos, así como en la detección temprana y en el manejo oportuno de las alteraciones del crecimiento y el desarrollo. Estas acciones han pasado a segundo plano ante la priorización de las de atención de la enfermedad, con lo que se han perdido oportunidades claves para los niños, sus familias y el país, por el alto costo social y económico que para las familias y el Estado tiene no detectar y manejar oportunamente dichas alteraciones.

Todas las niñas y niños con problemas en su desarrollo o con necesidades educativas especiales por tener algún grado de limitación o discapacidad tienen derecho a acceder a procesos de habilitación y rehabilitación que les permitan mejorar sus potencialidades de desarrollo, integrarse a la sociedad y ser ciudadanos participantes y productivos, para lo cual es fundamental la detección temprana de los mismos y la atención integral y oportuna que comprenda sus aspectos psicológicos, sociales, culturales y familiares. Deben estar integrados a las diferentes estrategias, proyectos y programas que se desarrollen, siendo su incorporación a los mismos una prioridad, para lo cual se debe facilitar y promover su acceso (físico, económico y cultural). Las familias deben recibir capacitación por parte de personal entrenado para la atención y cuidado de sus hijos.

Para los niños de 1 a 3 años es necesario desarrollar estrategias de apoyo a las familias, sean de tipo formal o no formal, que faciliten las condiciones para una crianza responsable y un desarrollo adecuado. Se pueden combinar estrategias según las posibilidades y recursos locales, que comprendan: programas basados en el hogar, que abarquen apoyo y educación a las familias; programas basados en instituciones, que incluyan cuidado y educación; y programas basados en las comunidades, que contemplen apoyo y educación. El país ha desarrollado estrategias de los tres tipos, pero para este grupo etéreo son predominantes las basadas en el hogar, que no siempre son las que la comunidad o las familias necesitan.

Para los niños y niñas de 3 a 5 años los países en desarrollo tienen la meta de lograr, progresivamente, la implementación de una educación preescolar, como ya se imparte en otros contextos. En la actualidad, Colombia tiene una oferta institucional pública aceptable, aun cuando con algunos problemas en calidad de los servicios, limitada en su cobertura. Es necesario un mayor esfuerzo; el reto es reactivar y modernizar los programas existentes, dando un salto de la atención centrada en el cuidado y la nutrición, que fueron los aspectos en los que se enfatizó a fines del siglo pasado, a la atención centrada en el desarrollo, sin descuidar los otros dos aspectos. Las instituciones existentes deben hacerse más sensibles a la demanda de los diferentes grupos socioculturales que habitan el país, superando la oferta institucional rígida que ha sido su tradición, y deben proyectarse más a las comunidades y las familias usuarias, promoviendo el fortalecimiento de redes sociales de apoyo a las familias y la reconstrucción de todo un tejido social en torno al cuidado y protección de la infancia. Los equipos institucionales deben procurar transferir el saber acumulado en la práctica académica e institucional, para que las comunidades elaboren sus saberes y

produzcan las intervenciones más adecuadas posibles, dentro del marco de su especificidad cultural.

En un análisis sobre el programa hogares comunitarios (Cinde-Unicef, 2001) se dice que es urgente revisar las estrategias de capacitación, seguimiento y evaluación de las madres comunitarias. Sin duda, la capacitación e idoneidad de los adultos cuidadores de los niños y niñas en los diferentes planes y programas es un punto crítico. Es necesario replantear el modelo pedagógico vigente en las instituciones, y ligado a este planteamiento revisar la capacitación y el conocimiento que manejan estas personas. Para que este replanteamiento sea efectivo hay que buscar disminuir la distancia entre diseñadores de programas y ejecutores de los mismos, la cual a veces es tan grande que un cambio en un programa puede tardar años en beneficiar a los usuarios, o no beneficiarlos.

Otro aspecto que se debe revisar prioritariamente es el de los criterios y formas de acceder a los proyectos y programas, para evitar exclusiones frecuentes en la actualidad y que hacen que estos no lleguen a las niñas y niños que más los necesitan, como en el caso de la integración a los programas regulares de niños y niñas discapacitadas o con problemas sociales críticos. Es necesario realizar una búsqueda activa de niños y niñas en situación crítica en cada una de las comunidades y priorizar su vinculación a estos programas. Las instituciones o centros de atención para el desarrollo de la primera infancia deberían articularse para ello con el sistema de protección, cumpliendo, además de sus funciones tradicionales, una de protección de estos niños y niñas.

Para los menores de 5 a 6 años se estableció el grado transición en las instituciones públicas y privadas, lo que significó un avance muy positivo de la década pasada; sin embargo, las metas de cobertura propuestas no se cumplieron y el país tiene todavía una gran deuda con este grupo etéreo, que debe saldarse en los próximos años. El reto reconocido, de mejorar la calidad en la educación básica, empieza por tener un primer año de vida escolar en las mejores condiciones, que sustente bases para un futuro educativo mucho más promisorio.

Hasta hace pocos años, en el país se empezó a debatir a profundidad la calidad de la educación básica, dado que en años anteriores la política educativa se centró en la cobertura. Es importante aprender de los errores históricos y no repetirlos; el énfasis actual en los programas públicos que tienen que ver con educación preescolar y educación inicial es lograr el acceso a la misma de más niñas y niños, y poco se debate sobre la calidad de la misma. Es necesario implementar estrategias de sistematización y de evaluación, tanto de procesos como de resultados, de la educación inicial y de la educación preescolar, que comprendan también evaluaciones de cada uno de los programas y funcionarios encargados de los mismos, tal como se propone hoy en la educación básica. Para ello se necesita establecer metas a corto, mediano y largo plazo, así como algunos indicadores, retomando el conocimiento sobre el asunto. La evaluación permitirá fortalecer y desarrollar los programas, mediante el reconocimiento de los avances y logros, y de los vacíos y necesidades.

Es necesario desarrollar paralelamente un sistema de información que permita el seguimiento continuo de los diferentes proyectos y programas que se realicen, así como de la situación del desarrollo infantil en el país, que utilice un sistema de indicadores definido y que establezca claramente las fuentes y mecanismos de recolección de la información.

La veeduría ciudadana se puede convertir en un elemento clave en la evaluación y mejora de la calidad de los diferentes programas. ¿Quiénes mejor que las familias, las comunidades y los mismos niños y niñas para decir qué tanta utilidad han tenido un programa o intervención? Hay que empoderar a las comunidades en esta función, darles elementos técnicos y de conocimiento para que hagan una veeduría constructiva de los diferentes proyectos y programas, que a la vez que les permite apropiarse más de ellos, les da oportunidades de hacer sus aportes al desarrollo de los mismos.

Para el seguimiento y consolidación del plan es necesario el fomento y desarrollo de líneas de investigación, tanto en el análisis de situación como en la evaluación de estrategias, proyectos y programas, que se constituya en un apoyo para la formulación, seguimiento y evaluación del plan, facilitando que el conocimiento académico esté al servicio de la política social, fortaleciendo redes y comunidades científicas en torno al desarrollo de la niñez.

Un plan como el que se propone debe contar con un equipo humano bien capacitado para su implementación, para lo cual deben establecerse nexos con las instituciones formadoras del recurso humano, buscando su compromiso en la formación de profesionales y técnicos, conocedores de los derechos de niños y niñas, su proceso de crecimiento y desarrollo, las prácticas de crianza y las estrategias pedagógicas para el trabajo con niñas, niños, familias y comunidades. Es necesario también trabajar con las instituciones de secundaria, técnicas y universitarias, para incluir en el currículo cátedras relacionadas con la crianza, la paternidad, la maternidad, el desarrollo infantil y los derechos de niños y niñas.

Es indispensable contar también con material de apoyo pedagógico para el trabajo en los diferentes proyectos y programas, el cual si bien se produce parcialmente hoy en el país, no ha sido muy difundido. Se debe establecer una línea de trabajo en materiales de apoyo de bajo costo pero de alta calidad, fácilmente accesibles a todos los interesados.

Como los medios de comunicación cumplen hoy un papel fundamental en la socialización de niñas y niños, es necesario plantear unos lineamientos claros sobre medios de comunicación e infancia, para que ellos desempeñen un papel positivo en su desarrollo. En particular, es necesario incidir en los contenidos de la televisión, que hoy ve más a los niños y niñas como consumidores potenciales que como usuarios que se benefician de ella. Los medios también tienen gran influencia sobre padres y cuidadores y sobre la comunidad en general, por lo que podrían constituirse en elementos claves de una estrategia de promoción de una cultura de respeto a los derechos de niños y niñas y de promoción de las mejores condiciones para su desarrollo.

El plan debe ser costeable y sostenible a través del tiempo. Los recursos para los programas de primera infancia han disminuido en los últimos años;

por tanto, es necesario hacer un esfuerzo económico, mantener o incrementar los recursos parafiscales y otros existentes, buscar nuevos recursos, públicos y privados, aprovechando la gran convocatoria que tiene en las comunidades la inversión en la infancia; gestionar apoyos internacionales, comprometer a los empresarios y la ciudadanía en general, motivar recursos locales, sin sobrecargar o excluir por ello las familias de pocos recursos (error que se ha cometido antes).

Incrementar la cantidad de inversión no es suficiente, pues lo más importante es la calidad de la misma. Los diferentes proyectos y programas deben ser viables desde el punto de vista financiero y costo-eficientes, buscando potenciar al máximo los recursos existentes. Para establecer esto es necesario hacer evaluaciones costo-beneficio de los existentes y prospecciones para todos los nuevos que se desarrollen. Los indicadores sociales de impacto deben orientar las prioridades de inversión, los recursos deben estar donde están las necesidades y los problemas, lo que quiere decir priorizar las zonas y las poblaciones de más alto riesgo.

Las necesidades y potencialidades de la infancia no son suficientemente conocidas y reconocidas por la comunidad en general y por la clase política en particular: es urgente hacer una “abogacía” por ella entre las comunidades, los dirigentes, los empresarios y todos los sectores sociales, para visibilizar a los niños y las niñas como seres en desarrollo, que necesitan de la solidaridad y el apoyo de la sociedad adulta.

Un Plan como este debe tener una institución, persona o personas responsables de su desarrollo, con un liderazgo claramente definido, a la vez que una red intersectorial de grupos de apoyo al mismo. En el ámbito local se deben vincular las autoridades locales, la comunidad organizada, las instituciones públicas y las organizaciones no gubernamentales a un grupo que se articule con los Consejos Locales de Política Social y que se encargue de desarrollar el plan y hacer seguimiento permanente a la implementación del mismo, buscando la complementariedad de las acciones de los diferentes actores.

REFERENCIAS

- ALVARADO, S. V. Y OSPINA, H. F. (2000). *Estado del arte nacional de las investigaciones en infancia en la década 85-95. Investigación en infancia: el caso colombiano en el contexto de la política de educación nacional*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional Dirección General de Investigación y Desarrollo Pedagógico Programa de Educación Inicial. Cinde-Universidad de Manizales.
- BUSTELLO, E. (1999). Pobreza moral: reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible. En Bhattacharjea (Comp.). *Infancia y política social*. México: Unicef.
- CASTRO, C. Y DURÁN, E. (1998). Manual de normas técnico-administrativas del programa de crecimiento y desarrollo de niños de cero a doce años para la ciudad de Santa Fe de Bogotá.
- CINDE-UNICEF. (2001). *Experiencias significativas de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Panamá: Unicef.

- CORREDOR, C. (1995). Modernidad y derechos fundamentales en Colombia. En *Los derechos sociales, económicos y culturales en Colombia*. Bogotá: PNUD-Consejería Presidencial para Política Social.
- CORREDOR, C. (1999). "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual". En Corredor, C. (Ed.), *Pobreza y desigualdad: reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Pág. 55.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. DOCUMENTO CONPES. (1995). El tiempo de los niños.
- GRUPO SOBRE INFANCIA Y ADOLESCENCIA. (1997). Garantizar los derechos de la niñez. Responsabilidad de todos. *Cuadernos de Reflexión, 1*. Bogotá.
- GRUPO INTERINSTITUCIONAL PARA LOS PROGRAMAS DE SALUD DEL NIÑO EN ANTIOQUIA. (1993). *Salud integral para la infancia. Manual de normas técnicas y administrativas*. Tomos I, II y III. Medellín.
- ICBF-OFICINA DE PLANEACIÓN, SUBDIRECCIONES DE PROTECCIÓN Y NUTRICIÓN. (1990). *Organización y desarrollo de hogares comunitarios de bienestar*. Bogotá: ICBF.
- ICBF-SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE PROTECCIÓN. (1988). Lineamientos técnicos proyecto: "Hogares de bienestar". Material mimeografiado.
- ICBF-SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE PROTECCIÓN. (1990). *El desarrollo infantil: una conceptualización desde el ICBF*. Bogotá: ICBF.
- ICBF-SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE PROTECCIÓN. (1993). *Estudio nacional para la construcción de la escala de valoración cualitativa del desarrollo infantil*. Bogotá: ICBF.
- ICBF-SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE PROTECCIÓN. (1995). *Escala de valoración cualitativa del desarrollo infantil*. Bogotá: ICBF.
- ICBF-SUBDIRECCIÓN TÉCNICA DE PROTECCIÓN. (1995). *Agenda de trabajo de la madre comunitaria para orientar el desarrollo de las sesiones educativas con los usuarios del proyecto FAMI*. Bogotá: ICBF.
- ICBF-BANCO MUNDIAL. (1997). *Evaluación de impacto del programa hogares comunitarios de bienestar. Resultados y recomendaciones de la primera encuesta*. Bogotá: ICBF.
- MINISTERIO DE SALUD-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-ICBF (1984). *Desarrollo psicoafectivo: estimulación adecuada para el niño desde la gestación hasta los siete años*. Manizales.
- MINISTERIO DE SALUD-MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-ICBF. (1986). *Manual del vigía de salud*. Armenia: Fudesco.
- MINISTERIO DE SALUD. (1985). *Juguetes para hacer en la casa*. Bogotá: Ministerio de Salud.
- MINISTERIO DE SALUD. (1986). *Programa materno infantil: plan nacional para la supervivencia y el desarrollo infantil. Evaluación 1985-1986*.
- MINISTERIO DE SALUD. (1987). Plan nacional para la supervivencia y el desarrollo de la infancia. Material mimeografiado: Bogotá.
- MINISTERIO DE SALUD. (2001). *Indicadores básicos. Colombia*. Bogotá. Ministerio de Salud.
- MINISTERIO DE SALUD-DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA. (1991). *Escala abreviada de desarrollo EAD -1*. Bogotá: Ministerio de Salud.
- MINISTERIO DE SALUD-DIRECCIÓN GENERAL TÉCNICA. (1991). *Diseño y normalización de la escala abreviada de desarrollo EAD -1*. Bogotá. Ministerio de Salud.
- MINISTERIO DE SALUD-OPS. (1987). *Manual de capacitación en privación psicoafectiva*. Bogotá: Ministerio de Salud.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (1993). *Pefadi: Programa de educación familiar para el desarrollo infantil*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PEDAGÓGICO. (1997a). *Evaluación de impacto Pefadi 1990-1994*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PEDAGÓGICO. (1997). *Apuntes municipales para la gestión en infancia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL-DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PEDAGÓGICO. (1997). *Manual para agentes educativos: proyecto interinstitucional de apoyo a los hogares comunitarios de bienestar*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- MYERS, R. (1993). *Los doce que sobreviven: fortalecimiento de los programas de desarrollo para la primera infancia en el tercer mundo*. Washington: OPS, Unicef, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Publicación Científica No. 545.
- NACIONES UNIDAS. (1995). *La política de bienestar social*. Buenos Aires: Lumen.
- ONU. (2001). *Un mundo justo para los niños*. Declaración de la Asamblea General.
- ORTIZ, N. (2001) *Construyendo ciudadanía desde la infancia*. Bogotá: Unicef.
- PALACIO, M. (1996). Más allá de la supervivencia: el desarrollo infantil. En OPS, Ministerio de Salud y Fundación Antonio Restrepo Barco. *Crecimiento y desarrollo integral: un marco conceptual desde el saber y la experiencia*. Bogotá: Rasgo & Color Ltda.
- PNUD. (1990). *Desarrollo humano: Informe*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (1992). *Plan nacional de acción en favor de la infancia-Pafi (1991-1994)*.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. (2002). *Informe de seguimiento de la Cumbre mundial a favor de la infancia (1990-2000)*.
- PROFAMILIA. (2000). *Encuesta nacional de demografía y salud 2000*. Bogotá: Profamilia.
- SANDOVAL, C. (1996). Dimensión psicosocial del crecimiento y desarrollo. En *Crecimiento y desarrollo integral: un marco conceptual desde el saber y la experiencia*. Bogotá: Rasgo & Color Ltda.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Planeta.
- UNIVERSIDAD DEL NORTE. (1989). *Infancia, Estado y Universidad: el programa de los Hogares de Bienestar*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- WORLD BANK INSTITUTE. (2000). *Early Childhood Counts: Programing Resources for early childhood care and development*
- WORLD BANK INSTITUTE. (2001). *Los beneficios de la calidad, los programas de DIT en los Estados Unidos*. www.worldbank.org.