

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA**

**Política pública por los niños y niñas, desde la gestación hasta los  
6 años**

**Bogotá, diciembre de 2006**

## TABLA DE CONTENIDOS

Introducción.....	3
1. Justificación.....	6
1.1 Argumentos científicos.....	6
1.2 Argumentos sociales y culturales.....	9
1.3 Argumentos relacionados con el desarrollo económico.....	10
1.4 Argumentos legales y políticos.....	12
1.5 Argumentos ligados al contexto institucional y programático.....	14
1.6 Más allá de todo argumento, un asunto ético.....	15
2. Antecedentes.....	17
2.1 Análisis de las políticas.....	17
2.1.1 La política orientada a la primera infancia en los años setenta.....	17
2.1.2 Políticas de gobierno más sobresalientes en los años ochenta.....	18
2.1.3 El papel otorgado a la primera infancia en las políticas de gobierno de los noventa.....	19
2.2 La experiencia en el campo del desarrollo de la primera infancia.....	24
3. Las Lecciones Aprendidas.....	30
4. Marco conceptual.....	32
4.1 Concepto de primera infancia.....	33
4.2 Primera infancia y familia.....	35
4.3 Perspectiva de derechos y protección integral.....	37
4.4 Equidad e inclusión social como principios fundamentales para el ejercicio de los derechos y su aplicabilidad desde la primera infancia.....	38
4.5 Corresponsabilidad e integralidad como principios que orientan la política de primera infancia.....	40
5. Situación actual y vulneración de derechos.....	44
5.1 Derecho a la vida.....	44
5.2 El derecho a una vida digna.....	45
5.3 Lactancia materna y nutrición como derecho.....	49
5.4 Derecho a atención en salud.....	50
Ministerio de la Protección Social, 2003.....	51
5.5 Acceso a educación inicial como derecho.....	52
5.6 Derecho a un nombre.....	54
5.7 La asignación del gasto como requisito para el cumplimiento de los derechos.....	54
6. Objetivos, metas y estrategias.....	56
6.1 Objetivo General.....	56
6.2 Objetivos específicos.....	56
6.3 Metas y estrategias.....	57
7. Roles y responsabilidades intersectoriales.....	63
7.1 Actores de la política y responsabilidades.....	65
7.2 Articulación intersectorial.....	67
7.3 Roles y responsabilidades específicos.....	68
7.3.1 Derecho a la supervivencia y la salud.....	68
7.3.2 Derecho al pleno desarrollo.....	69
7.3.3 Derecho a la protección.....	70
7.3.4 Derecho a la participación y la cultura.....	70
Bibliografía.....	72

## Introducción

La construcción de la política pública para la primera infancia, surge como respuesta a un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado, a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. La suscripción de acuerdos internacionales, relacionados con las adecuaciones legislativas y jurídicas necesarias para el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas<sup>1</sup>, desde la gestación hasta los 6 años, ha sido determinante para que el esfuerzo de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, universidades, centros de investigación y el Sistema de Naciones Unidas, entre otros, se haya traducido en una mayor conciencia sobre la importancia de la población menor de seis años<sup>2</sup> y de las madres gestantes y lactantes.

La movilización por la primera infancia tuvo origen en el 2002, en la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, a través de un grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, el Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo –CINDE–, Save the Children y UNICEF. En el 2004 este grupo de trabajo se amplía a 19 instituciones<sup>3</sup> bajo la coordinación del ICBF.

La preocupación por la orientación de la política para la primera infancia, impulsó la realización en 2003 de un Primer Foro Internacional: *“Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década”*. Dos años más tarde se da inicio al *“Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia,”* con el objetivo de definir un marco institucional y un sistema de gestión local, regional y nacional, que permitiera garantizar los derechos de la primera infancia, ampliar coberturas, mejorar la calidad del programa y buscar estrategias para empoderar a las familias y a la comunidad. En 2005, en el marco del mencionado *Programa*, se realizó el Segundo Foro Internacional: *“Movilización por la Primera Infancia”*.

El *“Programa de apoyo para la formulación de la política de primera infancia en Colombia”*, cuyo eje es la perspectiva de derechos como enfoque más cercano al desarrollo humano, conformó siete comisiones o mesas de trabajo, con objetivos y líneas de acción delimitadas, a saber:

- (i) *Mapeo de Investigaciones*, para realizar un registro de estudios pertinentes a la política, producidos durante la última década, y para consolidar la red

---

<sup>1</sup> De acuerdo al artículo 12 de la ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la infancia y la Adolescencia y atendiendo lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-804 de 2006 MP Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, es preciso desde la perspectiva y equidad de género hacer la distinción entre niño y niña.

<sup>2</sup> En la primera infancia se incluyen los niños y las niñas desde la gestación hasta llegar a los 5 años, pero sin haber alcanzado los 6 años.

<sup>3</sup> Las instituciones que conforman el comité técnico del Programa para la política de Primera Infancia son: Banco Interamericano de Desarrollo BID, CERLALC, CINDE, Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS, Departamento Nacional de Planeación DNP, Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Organización Panamericana de la Salud OPS, Plan Internacional, Pontificia Universidad Javeriana, Save the Children, Universidad de Manizales, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Pedagógica Nacional, UNICEF, Visión Mundial.

de grupos universitarios y de investigación, relacionados con el tema de la niñez.;

- (ii) *Expedición por la primera infancia*, para otorgar a la política la perspectiva de los saberes, contruidos a partir de la experiencia de los actores sociales de base, relacionados directamente con la primera infancia, con el fin de visibilizar los procesos locales y regionales de atención integral, formación, participación y movilización social;
- (iii) *Formación de talento humano*, para promover la formación de los actores que intervienen en el cuidado, la educación y la crianza de los niños y niñas menores de 6 años, para mejorar la cobertura y calidad en la atención y educación iniciales;
- (iv) *Lectura en la primera infancia*, que promueve acciones para garantizar el derecho de los niños y las niñas a formarse como usuarios plenos del lenguaje, el juego, el arte y los símbolos de la cultura;
- (v) *Comunicación y movilización* para la construcción de la política de primera infancia y la divulgación de sus resultados, identificando escenarios y públicos, así como las herramientas necesarias para cada uno de éstos;
- (vi) *Gestión y Desarrollo Local*, para diseñar y desarrollar estrategias que permitan acciones de ejecución de la responsabilidad e iniciativa locales y regionales, en la protección integral de la población infantil menor de 6 años;
- (vii) *Sistema de seguimiento y evaluación*, para diseñar la metodología de gestión y seguimiento al proceso de aplicación de la política.

Garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas menores de 6 años, constituye el objetivo de la política pública orientada a la primera infancia. La garantía de los derechos, es indispensable para el desarrollo de la primera infancia y fundamental para elevar su calidad de vida. En el proceso hacia la universalización del ejercicio de los derechos, bajo los ideales de equidad e inclusión social, es condición indispensable respetar la diversidad étnica y cultural del país.

La dinámica, a través de la cual se viene construyendo la Política de Primera Infancia, con la participación en su construcción de estamentos del gobierno y de la sociedad civil le da el carácter de política pública. De la misma forma, sitúa el tema de la primera infancia en el ámbito de lo público, tema antes ubicado en el terreno de lo privado. En este orden de ideas se entiende por política pública “una coproducción de Estado y sociedad, para la definición de un problema y la identificación de las acciones para su resolución”<sup>4</sup>. Desde esta perspectiva, el cumplimiento de los derechos de la primera infancia, si bien es un asunto que no le atañe solo al Estado, sino también a la familia y la sociedad, es el Estado el directamente responsable de garantizar las condiciones materiales, jurídicas e institucionales para respetar, promover, cumplir y proteger los derechos de los niños y niñas en su conjunto, como prevalentes sobre los derechos de los demás, a través de mecanismos expeditos, contruidos con criterios de accesibilidad, disponibilidad, permanencia y aceptabilidad social y cultural.

---

<sup>4</sup> Aguilar, L. 2005.

El documento de Política Pública de Primera Infancia, consta de siete capítulos adicionales a la presente introducción. El primer capítulo está dedicado a presentar *la justificación*, que evidencia la necesidad de una política pública específica, orientada a la primera infancia. Los *antecedentes*, que detallan las políticas desarrolladas en las dos décadas anteriores, se presentan en el segundo capítulo. En el tercer capítulo se resumen las *lecciones aprendidas*. El *marco conceptual*, a partir del cual se construye la política, se consigna en el cuarto capítulo. La descripción de la *situación actual* de la primera infancia, es el tema del quinto capítulo. En el capítulo sexto se presentan los *objetivos* de la política de primera infancia, se describen las *metas* y las respectivas *estrategias* a desarrollar. La presentación concluye con la descripción de los *roles y responsabilidades intersectoriales*.

El documento de política que se entrega al público, constituye sólo un primer esfuerzo más no la culminación de un proceso. La definición del financiamiento de la política y la adopción de un sistema de evaluación y monitoreo de la misma, se están desarrollando bajo el liderazgo del ICBF. En esta primera fase, se espera que el documento de política sea un instrumento que soporte la toma de decisiones, que se adopte como marco orientador de los programas y proyectos orientados a la primera infancia, que incentive el compromiso de las entidades territoriales, para el desarrollo de políticas y planes locales, y que institucionalice el proceso de construcción de la política. Es evidente que el reto fundamental de la política pública de primera infancia, es hacer de ella no sólo uno de los ejes centrales de las políticas sociales, sino también de las políticas de desarrollo del país.

Un Plan de Acción Nacional a favor de la primera infancia, denominado “*Colombia por la Infancia*”, que adopte las orientaciones del presente Documento Marco de Política, será preparado y sometido al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– para su consideración por parte el gobierno nacional, en alianza con los entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos internacionales.

## 1. Justificación

Es innegable el consenso existente, en torno de la importancia del cuidado y la atención de los niños y las niñas en la etapa de primera infancia. Sin el cuidado y atención que este grupo requiere, tanto su supervivencia como su desarrollo psicosocial pueden verse afectados. El reconocimiento de los beneficios de la inversión pública, en programas para el desarrollo de la primera infancia, es cada vez mayor, tanto en el ámbito internacional, gubernamental y de la sociedad civil. Adultos, padres y profesionales de las más diversas disciplinas, e incluso adolescentes, empiezan a reconocer su propia responsabilidad y la necesidad de destinar esfuerzos y recursos, para favorecer el desarrollo de los niños y las niñas menores de 6 años, tanto en el mediano como en el largo plazo. Cabe resaltar la necesidad de impulsar la construcción de una política pública para este grupo poblacional, a partir de la cual se vislumbren los mecanismos, que posibiliten la protección de los derechos de los niños y de las niñas menores de 6 años, en aras de desarrollar su potencial biológico, psicológico, social y cultural.

En este orden de ideas, los argumentos que justifican la construcción de la política están relacionados con factores: *científicos*, dada la importancia de los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano a nivel biológico, psicológico, cultural y social; *legales y políticos*, en la medida en que el país ha adoptado los acuerdos suscritos en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño Ley 12 de 1991 y sus dos Protocolos facultativos<sup>5</sup> así como otros Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos para ajustar su legislación a los criterios emanados de ella, y porque, con el paso del tiempo, se ha ido dejando de lado una política de primera infancia marcada por un carácter asistencialista o paternalista, para empezar a dar cabida a otra, en la cual el niño y la niña se conciben como sujetos de derechos; *económicos*, dada la relación existente entre el desarrollo humano<sup>6</sup> y el desarrollo en la primera infancia; *sociales y culturales*, puesto que la primera infancia crece en una cultura y un contexto social determinados; *institucionales y programáticos*, pues es necesaria la articulación, la definición de competencias y responsabilidades de las distintas entidades que intervienen en el desarrollo de la primera infancia; y, finalmente, argumentos de tipo *ético* que priorizan la construcción participativa de una política pública para los niños y las niñas menores de 6 años.

### 1.1 Argumentos científicos

Investigaciones en varios campos del conocimiento —biología, neurociencia, ciencias del comportamiento, psicología del desarrollo, educación y economía— concluyen que los primeros años de vida son básicos para el desarrollo del ser humano, en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Desde el período de gestación, los niños y niñas cuentan con capacidades físicas, cognitivas, emocionales y sociales, que se deben reconocer y

---

<sup>5</sup> Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Venta de niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000, aprobado por la Ley 765 del 31 de julio de 2002 y declarados exequibles mediante la sentencia C-318 del 8 de abril de 2003, MP. Jaime Araujo Rentarías y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados, adoptado en Nueva York, el 25 de mayo de 2000, aprobado por la Ley 833 del 10 de julio de 2003, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-172 del 2 de marzo de 2004 MP Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>6</sup> A la manera de Sen (2000), el desarrollo humano es concebido en términos de capacidades, asunto que será argumentado y discutido en el marco conceptual.

promover, pues ellas sirven de fundamento para el aprendizaje, la comunicación, la socialización y en general para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias.

Los dos primeros años de vida son definitivos 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 conllevan riesgos en el desarrollo infantil. La alimentación en la primera infancia es, en unión con el estímulo, un factor determinante de los mecanismos neurológicos, que favorecen el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida. Los sistemas inmunológicos y las tensiones son regulados por la alimentación en los primeros años de vida (UNICEF, 2006b).

La leche materna es el alimento ideal para el cerebro, porque proporciona las grasas esenciales para la formación de las vías nerviosas y se asocia con mejor coeficiente intelectual. Se sabe que un niño o una niña nacen con cerca de 100 billones de células cerebrales (neuronas), pero 95% de ellas aún no están conectadas entre sí. Después del nacimiento ocurre una extraordinaria interconexión entre las neuronas, para formar las “*vías neuronales*”, las cuales permiten al niño o a la niña ver, oír, oler, caminar, hablar, pensar, etc. Estas vías se hallan recubiertas de mielina, una sustancia que facilita la conducción eléctrica de los mensajes nerviosos, compuesta por los ácidos grasos esenciales, que proporciona la leche materna. Se trata de un proceso natural, que ocurre de manera muy rápida y casi en su totalidad durante la primera infancia (el proceso de mielinización se completa hacia los dos años de vida). Es un período privilegiado, en el cual el cerebro es más receptivo para fijar experiencias, y que debe ser aprovechado al máximo, proporcionando la leche materna como el único y mejor alimento que asegura el correcto desarrollo neurológico. Además, la práctica del amamantamiento favorece el apego, el vínculo con la madre, la estimulación de los cinco sentidos, la confianza y la seguridad, todo lo cual interviene en el completo desarrollo psicomotor y en el aprendizaje de comportamientos.

Los efectos benéficos de la duración de la lactancia materna han sido demostrados en numerosos estudios en niños y niñas nacidos a término, con peso adecuado, pero con efectos positivos aún más marcados en prematuros y en niños y niñas con bajo peso para su edad gestacional<sup>7</sup>. Los resultados sugieren que el crecimiento cerebral, durante el primer año de vida y en la infancia temprana, es más importante que el crecimiento durante la etapa fetal, para la determinación de la función cognitiva. Razón de peso para promover la práctica de la lactancia materna exclusiva por seis meses, complementada con otros alimentos apropiados hasta los dos primeros años de vida.

También, entre los dos o tres primeros años de vida, proliferan las conexiones neuronales conocidas como sinapsis. Por ejemplo, en el caso de la visión, si las señales del ojo no llegan a las neuronas ubicadas en la corteza occipital, el niño o la niña no logra desarrollar una visión normal; otros circuitos son los sensoriales, básicos para el desarrollo del lenguaje y lo cognitivo, e igualmente importantes para los estímulos emocionales. Así mismo el circuito Hipotálamo-Pituitaria-Glándula Adrenal HPA o del estrés, que afecta la cognición, la emoción, la conducta y el sistema de inmunización; y, en relación a éste,

---

<sup>7</sup> Reynolds A. *Pediatr Clin North Am.* 2001 Feb;48 (1):159-71, Rao MR, Hediger ML, Levine RJ, Naficy AB, Vik T. *Acta Paediatr.* 2002;91(3):267-74, CR, O'Callaghan FJ, Godfrey KM, Law CM, Martyn CN. *Brain.* 2004 Feb;127(Pt 2):321-9, Angelsen NK, Vik T, Jacobsen G, Bakketeig LS. *Arch Dis Child.* 2001 Sep;85(3):183-8.

aparece el circuito del sistema nervioso autónomo, relacionado con la respiración y las funciones cardiovasculares (Mustard, 2002, 2005).

Es a través de estos circuitos, afirma Mustard, como el medio socioeconómico, afecta el cuerpo del ser humano; por ejemplo, el maltrato infantil puede alterar el circuito de serotonina, incrementando la probabilidad de ocurrencia del estrés en la edad adulta, con una magnitud en términos de costos para la sociedad, que bien amerita aunar esfuerzos en aras de diseñar una política pública de primera infancia. La construcción de la política se justifica más aún, dadas las dificultades inherentes al intentar subsanar las consecuencias de un pobre desarrollo del cerebro en la primera infancia.

Durante los tres primeros años, los niños y las niñas aprenden y se desarrollan más rápidamente que en cualquier otra fase de la vida. En estos tres años el cerebro del niño y de la niña es muy receptivo, permitiendo un aprendizaje y desarrollo más rápido que en cualquiera otra edad, en particular cuando al niño o a la niña se le suministran amor, afecto, atención y se le estimula mentalmente. Existen etapas durante los primeros tres años en las cuales, en el curso de un año, el cerebro del niño puede duplicar su tamaño (UNICEF, 2006a).

La evidencia sugiere que algunas estructuras del cerebro, como las vías sensoriales (visión, sonido, tacto), se desarrollan más temprano, mientras que otras lo hacen más tarde (lenguaje y matemáticas) pero con una gran probabilidad de ser influidas por las bases iniciales. El estímulo externo e interno, que se recibe durante el período de gestación e inmediatamente después del nacimiento, es determinante para el desempeño en la edad adulta (Mustard, 2002).

Las investigaciones sobre el desarrollo del cerebro, señalan las relaciones existentes entre los procesos de lectura, escritura y oralidad y el concepto de plasticidad cerebral. El crecimiento acelerado de las células del cerebro y la proliferación de las conexiones neuronales durante los primeros años de vida, es la respuesta a los estímulos del ambiente y a la calidad de las relaciones e interacciones simbólicas, que se establecen con el niño y la niña. Posibilitan que la intervención temprana brinde al niño y a la niña el sustrato para su desarrollo cognitivo, emocional, social y lingüístico (Pérez et al, 2006a).

Las condiciones ambientales, en las cuales se desarrolla la primera infancia, pueden afectar la salud y el comportamiento. Existen evidencias que permiten concluir que las niñas, que crecen en condiciones de pobreza, tienen mayor riesgo de enfrentar en la edad adulta, problemas de salud mental. Así mismo, los niños y las niñas que pasan la mayor parte de su tiempo en instituciones de adopción u orfanatos, presentan bajos desempeños en cuanto a desarrollo cognitivo y habilidades matemáticas (Mustard, 2002 citando a varios autores, página 41). También existen evidencias que muestran cómo el abandono durante los primeros años de vida, afecta la estructura química del cerebro y su organización (UNICEF, 2006b). En la primera infancia, una vinculación afectiva favorable con los padres es promotora de un desarrollo adecuado tanto físico como psicosocial y emocional. .

Está comprobado que una buena atención a la educación inicial, durante la primera infancia, está relacionada con el desempeño académico, el logro de mejores resultados en pruebas de inteligencia, y con menores tasas de repitencia y abandono escolar (Young, 2002).



Las condiciones ambientales y específicamente las relaciones con los primeros agentes socializadores —familiares y cuidadores primarios<sup>8</sup>— marcan la pauta para el éxito o fracaso escolar posteriores.

## 1.2 Argumentos sociales y culturales

Los cambios sociales del mundo contemporáneo, obligan a repensar la atención y el cuidado de la infancia, para brindar un apoyo adecuado a la familia, primera responsable de esta tarea. La incursión de la mujer en el mercado laboral, que ha generado nuevas relaciones al interior del grupo familiar, las transformaciones de la estructura familiar y la disminución de las tasas de mortalidad infantil, son ejemplos de tales cambios. Así mismo, la problemática social del país, caracterizada por la violencia, la pobreza, el desplazamiento y la explotación infantil, entre otros factores resaltan la importancia de la construcción de una política pública para la primera infancia.

Los cambios culturales y la correspondiente modificación de los roles tradicionales de la mujer, ahora inserta en el mercado laboral, (formal o informal) han modificado las formas tradicionales del cuidado y la atención del niño y la niña menor de 6 años. 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, tíos, hermanos mayores) de otras personas encargadas del cuidado personal de los niños y las niñas (terceros). Estas nuevas formas de atención de la primera infancia exigen un fortalecimiento de los vínculos paternos y de las redes de apoyo familiar y comunitario, para reducir los factores que afectan el desarrollo infantil, asociados a condiciones de maltrato, abandono y desvinculación afectiva, que influyen de manera directa en la salud física y emocional del niño y de la niña y en el desarrollo infantil.

La agudización del conflicto armado ha impactado la estructura familiar y comunitaria, y con ésta, los contextos de socialización y desarrollo de la primera infancia. No pocos niños y niñas han perdido a alguno de sus padres y han sido víctimas del desplazamiento forzado, con consecuencias dramáticas, en términos de ruptura de sus vínculos y pérdida de seguridad física y emocional. Al reubicarse en un lugar extraño, las redes de apoyo con que contaba la familia, muchas veces con jefatura femenina, son débiles o inexistentes, lo cual dificulta la adecuada atención de los niños y de las niñas. De otra parte, la situación económica los obliga a asumir roles productivos, afectando su escolaridad y desarrollo individual, y vulnerando sus derechos (CODHES, OIM, 2003).

Las condiciones ambientales en que transcurren los primeros años de vida de gran parte de los niños y niñas colombianos, constituyen otra de las razones que convierten el desarrollo de la primera infancia en una prioridad social y en una condición para la conservación del patrimonio cultural. En efecto, al fortalecer las redes familiares, comunitarias y sociales para asegurar el cuidado y socialización de los niños y niñas, se aseguran las condiciones para que pueda darse la transmisión y recreación de las tradiciones, valores y costumbres que garantizan la conservación cultural entre generaciones (Torrado, Reyes y Durán, 2006).

---

<sup>8</sup> Se entiende como tal la persona encargada del cuidado y la crianza de los niños menores de 6 años. En este sentido, difiere del concepto de adulto significativo que se introducirá más adelante.

Desde la primera infancia, se construyen las condiciones para el ingreso del niño y de la niña a la vida social y cultural. El acceso del niño y la niña a la lectura, la escritura y la lengua tradicional oral, son procesos de construcción y negociación de sentidos, generados a partir del diálogo entre las personas y los diferentes lenguajes y textos culturales. El niño y la niña es un sujeto de lenguaje, en él, el acto de leer se inicia desde su entrada al mundo de lo simbólico. Las actividades propias de dicho acto están mediadas por sus primeras relaciones, fuertemente marcadas por el afecto, con la madre, el padre o con los adultos más cercanos. En estas interacciones comunicativas, con la madre, el padre u otros adultos significativos, el niño y la niña lee los gestos, las miradas, los movimientos y las voces de quienes interactúan con él. Es precisamente mediante esos intercambios, que el niño y la niña va reconstruyendo las reglas de la vida social y cultural. Las prácticas de oralidad, lectura y escritura promovidas institucionalmente y las que prevalecen al interior de las familias, son determinantes para la forma en que se ha de vivir en la sociedad (Pérez, M. et al, 2006a).

El disfrute de la cultura y la construcción de la subjetividad, están condicionados por el desarrollo del sentido estético. El contacto desde una edad temprana con *buena literatura*, desde el punto de vista estético, educa el oído del niño y de la niña, de la misma forma en que se educa el oído para el disfrute y la valoración de la música (Pérez, M. et al, 2006b). Igualmente todos los niños y niñas tienen derecho a participar de las tradiciones orales y estéticas de su cultura de origen.

La diversidad cultural que caracteriza al país, demanda el diseño de estrategias que incluyan la identidad y los patrones de crianza de cada cultura, en la garantía de la equidad en el acceso y la calidad de los servicios de atención a los niños y niñas indígenas, de las Comunidades afrocolombianas, raizales y del Pueblo ROM<sup>9</sup>, y propicien la corresponsabilidad de la familia, el Estado y la sociedad. Al plantearse como objetivo la universalidad en la garantía de derechos, la política pública debe construirse sobre el reconocimiento y la inclusión de la diversidad. El acceso al cuidado y atención de la primera infancia, debe respetar las pautas y prácticas de crianza, propias de las múltiples vertientes culturales que caracterizan a la población del país. De esta forma, la política pública está llamada a trazar lineamientos y orientaciones generales de acción, bajo criterios de interculturalidad y equidad, en función de garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos y su restablecimiento, cuando las condiciones hayan sido afectadas.

### **1.3 Argumentos relacionados con el desarrollo económico**

El desarrollo humano es concebido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como un concepto multidimensional en el que se resaltan tres dimensiones básicas, deseables por cualquier persona: un *ingreso suficiente*, que posibilite el acceso y disfrute de los bienes básicos, pero también de la propiedad, *una vida larga y saludable*, y un *nivel educativo*, mediante el cual las personas puedan aumentar la capacidad de dirigir su propio destino. Este concepto, al centrar el énfasis en la calidad de vida, en la expansión y en el uso de las capacidades humanas, permite captar los logros económicos y sociales y explicita el papel del ingreso como medio y no como fin en sí mismo (PNUD, DNP, ACCI, PNDH, 2003).

---

<sup>9</sup> Gitano.

Siguiendo a Van der Gaag (2002), al definir el desarrollo humano como un concepto más amplio que el Producto Interno Bruto, mediante el cual se puede valorar el progreso económico de los países, se establece una clara relación entre éste y el desarrollo en la primera infancia. Dichos programas incluyen acciones para mejorar las condiciones nutricionales, la salud, el desarrollo cognitivo y la interacción entre los menores de 6 años (Van der Gaag, 2002 citando a Myers 1992 y a Young, 1997). La primera infancia, al influir sobre la salud, el aprendizaje y la conducta durante toda la vida, es una oportunidad única para impulsar el desarrollo humano (UNICEF, 2006a).

Salud, nutrición, educación, desarrollo social y crecimiento, medidos a través de ingreso, son las dimensiones mediante las cuales se estructura el desarrollo humano. Un ser humano sano y la comunidad de la cual hace parte, tienen sus bases en una niñez sana, que se nutre adecuadamente y que recibe los cuidados emocionales necesarios, en un ambiente seguro y confortable. Así mismo, los logros educativos de un país o de una región, dependen de cómo se viene construyendo el desarrollo psicomotor desde la primera infancia, de cómo se forma el cerebro, sus matrices de aprendizaje, su capacidad de pensamiento y su equilibrio emocional. (Van der Gaag, 2002, Martínez, 2004).

Un buen punto de arranque para elevar el desarrollo humano de un país, es invertir en la primera infancia, lo que amerita la construcción de una política pública específica. Como lo anota Fogel, premio Nóbel de Economía, 1993: *“Gran parte de la capacidad para tener éxito en la vida depende del cuidado prenatal de las madres, de una nutrición adecuada durante el embarazo, y del fomento, tanto fisiológico como espiritual, de los niños y niñas en su primera infancia”* (citado en UNICEF, 2006a).

Van der Gaag, 2002 identifica cuatro vías, a través de las cuales se establece el vínculo entre el desarrollo en la primera infancia y el desarrollo humano, a saber: (i) educación, (ii) salud, (iii) formación de capital social, (iv) igualdad. Frente a la primera vía, está demostrado que los procesos de desarrollo durante la primera infancia tienen amplias repercusiones sobre el desempeño escolar y académico y que la educación es determinante, tanto para el desarrollo humano como para el económico<sup>10</sup>. Llegados a la edad adulta, los niños y las niñas que han participado de programas de educación temprana, tienen mayores posibilidades de contribuir a la economía familiar, comunitaria y de la sociedad en general. Pero los beneficios no se limitan al plano personal, la sociedad de la cual los niños y las niñas hacen parte, contará con un potencial mayor, que le permitirá adoptar nuevas tecnologías, un mejor funcionamiento de sus democracias, menores tasas de criminalidad y una reducción en sus tasas de fertilidad<sup>11</sup>.

En lo concerniente a la segunda vía, los nexos entre la salud de los niños, **las niñas** y la alcanzada en la edad adulta, han sido también ampliamente demostrados. La desnutrición antes de alcanzar los 6 años de edad se asocia a los problemas de diabetes y baja estatura; un bajo peso al nacer aparece correlacionado con aumentos en la presión sanguínea, enfermedades pulmonares crónicas y otras cardiovasculares (Van der Gaag, 2002). Y, como bien anota Fogel, *‘Durante estos primeros años de vida, no solamente se crean las bases fisiológicas para una buena salud, sino que se transmiten de padres a hijos aquellos valores*

<sup>10</sup> Desde otra perspectiva Becker (1964) y Schulz (1984) plantean la importancia de la inversión en capital humano dada las tasas de rendimiento propias de la inversión en la educación (escolarización), formación en el trabajo, cuidados médicos, y la búsqueda de información sobre precios e ingresos.

<sup>11</sup> Van der Gaag, 2002 citando a Carnoy, 1992; Rutter, Giller, and Hagell, 1998.

*esenciales que tendrán grandes compensaciones en el competitivo mercado laboral'* (citado en UNICEF, 2006a).

La tercera vía que, conforme a Van der Gaag (2002), relaciona el desarrollo en la primera infancia con el desarrollo humano, es el capital social, que puede ser concebido, tanto desde el nivel micro (individual) como desde una perspectiva macro. A nivel macro, el capital social hace referencia a los arreglos institucionales, la confianza y las redes sociales entre grupos étnicos. Ésta es la perspectiva desarrollada por Coleman (1990) y Putnam (1993). A nivel individual, el capital social se refiere al acceso a recursos insertos en una red social, en aras de alcanzar un propósito determinado, partiendo de la base de arreglos mutuos (Coleman 1998 y Lin, 1999). Los avances de la literatura empírica en relación con el capital social y el nexo entre los conceptos de desarrollo humano y desarrollo en la primera infancia, tienen el reto de demostrar que una mayor participación en programas de primera infancia, es determinante en la reducción de la delincuencia y el comportamiento criminal en general. Y a su vez, esta misma participación genera una mayor motivación y autoestima, reflejada en la aceptación de las normas y valores culturales.

Estrechamente ligada a las tres vías descritas anteriormente, aparece la igualdad, como un nexo entre los dos conceptos (desarrollo humano y desarrollo en la primera infancia). La equidad aparece como un bien en sí misma, que contribuye al desarrollo de la economía, haciendo referencia a los niveles alcanzados en educación, salud y capital social. Así se demuestra que los programas que inciden sobre el desarrollo en la primera infancia, ayudan a reducir las desigualdades existentes en la sociedad, y queda completamente establecido el vínculo entre desarrollo humano y desarrollo en la primera infancia. Mientras que en los niños, las niñas, la inversión en programas de desarrollo para la primera infancia reduce las desventajas de los más pobres en materia nutricional, cognitiva, desarrollo social y salud, en los adultos, cuando se alcanzan condiciones de equidad en salud y educación, se equiparan las oportunidades medidas en ingresos (Van der Gaag, 2002).

El progreso del país y por ende, su capital humano, están supeditados a la posibilidad de poder garantizar a la primera infancia, las condiciones necesarias para que alcance todo su potencial de desarrollo. Por consiguiente, el desequilibrio desproporcionado en materia de discapacidades, problemas de aprendizaje y desventajas sociales generadas en la primera infancia, que afectan a los niños y niñas más pobres, hacen indispensable la construcción de una política pública que contribuya a romper con el círculo vicioso de pobreza y desigualdad de oportunidades, y que asegure un mejor comienzo a los niños y niñas más pobres. La importancia de la construcción de una política, que más tarde se reflejará en programas de inversión que apunten al desarrollo en la primera infancia, puede resumirse citando a Heckman (2004): *“como sociedad, no podemos darnos el lujo de aplazar la inversión en los niños hasta el momento en que se conviertan en adultos, tampoco podemos esperar hasta que ellos alcancen la edad para asistir a la escuela – un momento cuando puede llegar a ser demasiado tarde para invertir”*. Al priorizar la asignación de recursos Heckman sentencia: *“La mejor evidencia soporta la prescripción de la política: invierta en los más jóvenes [primera infancia] y mejore el aprendizaje básico y las habilidades para la socialización”*.

#### **1.4 Argumentos legales y políticos**

La Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños aprobada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la Ley 12 del 22 de enero de 1991, introduce un cambio en la concepción social de la infancia: *los niños deben ser reconocidos como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos en contextos democráticos*. La Convención asigna a la sociedad y al Estado, el papel de garantes y responsables de la vigilancia del cumplimiento de los derechos de los niños y de las niñas. El desarrollo integral, que considera aspectos físicos, psíquicos, afectivos, sociales, cognitivos y espirituales, aparece así como un derecho universal o como *un bien* asequible a todos, independientemente de la condición personal o familiar.

Tal como se anotó en el apartado de argumentos científicos, las condiciones en que los niños y las niñas viven la primera infancia, son determinantes para su desarrollo cognitivo, las habilidades, los vínculos sociales, las capacidades creativas, la seguridad emocional y autoestima del niño y de la niña. Para asegurar el desarrollo de la personalidad y de las capacidades individuales a todos y cada uno de los niños y niñas, son importantes la educación, la salud, el juego y la participación en actividades culturales y de la vida de sus comunidades (Artículos 24 a 31 CDN). La Convención reconoce la relación entre padres e hijos como un soporte fundamental para el desarrollo de estos últimos (Artículos 9 y 10). Para la CDN, la familia, en donde se fundan los vínculos afectivos primarios, es la principal responsable del desarrollo de la personalidad<sup>12</sup> y de las capacidades iniciales del niño y la niña, al ser la primera encargada de su crianza y educación (Artículo 18 CDN)<sup>13</sup>.

Colombia, al igual que otros países del mundo, ha elevado a principio constitucional los compromisos adquiridos al suscribir<sup>14</sup> la CDN, estableciendo en el artículo 44 de la Constitución Política, que los derechos del niño y de la niña prevalecen sobre los derechos de las demás personas. Esta norma Superior, al reconocer los derechos fundamentales de los niños y las niñas<sup>15</sup>, establece la obligatoriedad de la familia, la sociedad y el Estado, de protegerlos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los Tratados Internacionales ratificados por Colombia. Además, se obliga, a estos estamentos, en su orden a asistir y proteger a los niños y a las niñas para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Para responder al deber de armonizar la legislación Colombiana a los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño -como lo señala el reciente Examen de los Informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención, el 8 de junio de 2006, en las Observaciones Finales 8 y 9 del Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas- el Congreso de la República expidió la Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”.

---

<sup>12</sup> En los últimos desarrollos de la psicología se hace referencia al desarrollo de la subjetividad más que de la personalidad. Mientras que el desarrollo de la personalidad está asociado con características individuales, el desarrollo de la subjetividad lo está con aspectos psicosociales. (González, F. 2002)

<sup>13</sup> Torrado, Reyes y Durán (2006).

<sup>14</sup> Mediante la ley 12 de 1991, el Congreso de la República, ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Convención, integra el bloque de constitucionalidad por ser un Tratado de Derechos Humanos (artículos 93 y 94 Superiores) y tiene fuerza vinculante para el Ordenamiento Jurídico Colombiano como ley de la República.

<sup>15</sup> Los derechos fundamentales están relacionados con el desarrollo integral del niño.

Para dar cumplimiento a la CDN, los derechos de los niños y las niñas fueron elevados a rango constitucional en el artículo 44 Superior y en función de ese precepto, la política gubernamental se ha ido desplazando de una lógica asistencialista o de beneficencia<sup>16</sup>, orientada a mejorar la supervivencia del niño y de la niña, que se extendió hasta finales de los años setenta, hacia otra de desarrollo humano.

Las titularidades se refieren al dominio del paquete de bienes que una persona puede tener en virtud del ejercicio de sus derechos<sup>17</sup>. Dado que los derechos son relaciones entre distintos agentes, bien sea entre una persona y otra o entre una persona y el Estado (Sen, Op.Cit.), los derechos son exigibles por parte de los titulares, lo cual plantea la figura de los portadores de deberes para que el derecho se cumpla (UNICEF 2005). En este sentido y frente a los derechos de los niños y las niñas las personas adultas y las instituciones públicas y privadas se constituyen en portadoras de deberes, con obligaciones de respetar y proteger el ejercicio de los derechos, así como de facilitar las medidas de orden legal, técnico y presupuestal para la realización plena de los mismos.

En este orden de ideas, el planteamiento de Sen sobre los metaderechos, para indicar que las personas tienen derecho a exigir políticas que aseguren que los derechos sean realizables, cobra enorme importancia estratégica, ya que, según este autor, si bien existen circunstancias en que un derecho no puede ser inmediatamente alcanzado por todas las personas, como ocurre en casos de hambre o violencia, las personas siempre podrán exigir políticas que conduzcan rápidamente a ese cumplimiento. (Sen 2005)<sup>18</sup>, El metaderecho de los niños y las niñas menores de seis años, es su derecho a que exista una política de Primera Infancia que haga realizables sus derechos humanos en el futuro cercano.

No obstante, al intentar dar cumplimiento a lo acordado en la CDN, elevado a rango de derecho en la Constitución de 1991, la política gubernamental se ha ido desplazando desde una lógica orientada a mejorar la supervivencia del niño y de la niña, que se extendió hasta finales de los años setenta, hacia otra de desarrollo humano y, hasta finales de los noventa y comienzos del nuevo siglo, al marco general de ciudadanía y derechos de la niñez. Durante la última década, las políticas públicas han tendido a privilegiar la asignación de subsidios condicionados, con criterios de focalización fundamentados en situaciones de pobreza y miseria, pero insuficientes para proveer, por sí solos, una solución definitiva. Políticas de este tipo requieren ser conjugadas con programas de desarrollo comunitario e integral que empoderen a las familias para superar relaciones de dependencia y favorecer, entre otros aspectos, el intercambio de saberes y recursos y la generación de procesos de concertación sostenibles, orientados al fortalecimiento del capital social.

### **1.5 Argumentos ligados al contexto institucional y programático**

La familia, la sociedad y el Estado, comparten la responsabilidad del desarrollo integral de la primera infancia, cada uno desde su propio rol diferenciado. Al Estado le

---

<sup>16</sup> Por políticas asistencialistas se entienden aquellas orientadas a transferir recursos a los pobres, en contraposición al gasto social realizado en servicios sociales como los de educación y salud, o en seguridad social (pensiones a la vejez e invalidez). Se toma así la definición proporcionada por Perotti (2000).

<sup>17</sup> Amartya K. Sen, "El derecho a no tener hambre", Traducción de E. Lamprea Montealegre, Universidad Externado de Colombia, Centro de investigación en filosofía y derecho, 2002

<sup>18</sup> Ibid

corresponden compromisos, relacionados con el fortalecimiento de la familia, como unidad básica de la sociedad y primera responsable de la protección, educación y desarrollo de los niños y niñas, y con la prestación de servicios básicos. La provisión de servicios demanda del Estado la organización y estructuración, de forma articulada, de los diferentes estamentos relacionados, bajo la coordinación de una entidad con funciones claramente establecidas. Dicha articulación puede darse en respuesta a la provisión de servicios, desde una perspectiva poblacional y que garantice los derechos respectivos. Esto implica pensar en los niños y niñas, no como individuos pasivos, beneficiarios de servicios fragmentados, sino como sujetos de derechos., Se está hablando de seres integrales, lo que supone, desde la perspectiva poblacional y garantizadora, de derechos la articulación intersectorial de manera eficaz y efectiva.

En el país la lógica es netamente sectorial, y está marcada por la asignación del gasto. Trabajar desde una perspectiva sectorial, implica correr el riesgo de supeditar la garantía de los derechos de los niños y las niñas a los objetivos o preocupaciones de una u otra entidad. *Colombia por la primera infancia*, como propuesta de Política Pública orientada a los niños y niñas desde la gestación a los 6 años, se construye a partir de un enfoque poblacional, rompiendo en parte la lógica de la estructura del Estado. El enfoque poblacional consiste en “*aglutinar los conocimientos y las aptitudes de profesiones y disciplinas diferentes y proporcionar servicios cuyos efectos a largo plazo se refuercen mutuamente*” (Henry Labouisse, 1968, citado en Rivera, J. y Morasso, M. 2005).

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. En consecuencia, el trabajar de forma intersectorial, pero de manera articulada, genera condiciones más propicias para reducir las inequidades en la garantía de los derechos, para lograr, además de la supervivencia, el desarrollo, la protección integral y la participación de todos los niños y niñas menores de seis años.

Como escenario de coordinación a nivel local, se resalta el papel que vienen jugando los *Consejos de Política Social*,<sup>19</sup> como espacios de participación del gobierno, ONG y organizaciones comunitarias, para la construcción de la política social, la acción intersectorial e interinstitucional.

## **1.6 Más allá de todo argumento, un asunto ético**

Las relaciones, requeridas para asegurar el bienestar y el pleno desarrollo de los niños y niñas, promueven la formación de un sujeto capaz de ejercer sus derechos y de respetar los derechos de los demás. En otras palabras, dichas relaciones son fundamentales en la educación de los nuevos ciudadanos y ciudadanas colombianos (as).

---

<sup>19</sup> Como antecedentes del Proceso de Planeación en lo Social y Económico, se tiene la Ley 19 de 1958 mediante la cual se crea el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES –; la Ley 152 de 1994, que establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, esta fue modificada parcialmente por la Ley 290 de 1996. Especialmente para los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, se tienen normas tales como el Decreto No.1137 de 1999 “Por la cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar se reestructura el ICBF y se dictan otras disposiciones”, así como la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.”

El cuidado y educación de la primera infancia, por su efecto sobre el desarrollo entendido como capital cultural, juega un papel privilegiado 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, porque no dependen de talentos especiales, sino de oportunidades para mejorar la calidad de vida y el llamado capital cultural y social.

Asegurar el desarrollo de la primera infancia es también una obligación ética, si se entiende que la razón de ser de una política pública de primera infancia, es su compromiso con la construcción de sociedades más justas y equitativas, de sociedades donde el ejercicio de las titularidades de derecho, garantice el desarrollo pleno de las capacidades de todos sus ciudadanos y ciudadanas. En este sentido, asegurar a los niños y a las niñas todos sus derechos es asegurar su derecho al desarrollo, es la mejor manera de ampliar sus oportunidades en la sociedad. Como diría Sen (1977), no es posible concebir una sociedad de “*egoístas puros*”. Es decir, para Sen de uno u otro modo, las personas comparten sentimientos de ‘*simpatía*’, ‘*generosidad*’, y ‘*espíritu cívico*’, cualidades con amplias consecuencias para la política, la economía y la sociedad<sup>20</sup>. Dichas cualidades se constituyen en uno de los elementos centrales, que han permitido desde comienzos del nuevo siglo, avanzar hacia la construcción de la política, pues utilizando las palabras de Smith, la sociedad no puede permitirse jugar el rol de “*espectador imparcial*”, ante una necesidad imperiosa como lo es el trabajar en pro del desarrollo de la primera infancia.

Dado lo anterior, a pesar de los esfuerzos legales, técnicos y políticos, se presentan no pocas ocasiones, en las cuales se vulneran los derechos de la primera infancia. Una vulneración que puede manifestarse a través del maltrato físico y psicológico, las inequidades y toda forma de exclusión social, de las carencias del cuidado y el afecto de la salud, de la nutrición, y del acceso a una educación inicial de calidad, y de todo lo que demanda la primera infancia justificándose, por tanto, el desarrollo de una política orientada a los menores de 6 años. El reto de la política es la garantía efectiva de los derechos de la primera infancia, lo cual no es posible sin el concurso de las acciones y los compromisos diferenciados y complementarios de familia, sociedad y Estado en su formulación, ejecución y seguimiento.

---

<sup>20</sup> Sen (2003), interpretando los planteamientos de Adam Smith en la Teoría de los Sentimientos Morales (1759).



## 2. Antecedentes

### 2.1 Análisis de las políticas

Las nuevas realidades sociales, a las cuales se viene enfrentando la primera infancia, los desarrollos conceptuales, los modelos de desarrollo económico y las tendencias surgidas de los procesos de globalización, modernización del Estado y descentralización, han marcado transformaciones importantes en la formulación de las políticas públicas del país y, en particular, de las orientadas a la primera infancia. Adicionalmente, entre finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, se produce un giro hacia la adopción de una política basada en el reconocimiento y el respeto de los derechos de la primera infancia. En la mayoría de casos, las políticas descritas habían sido diseñadas por entidades gubernamentales, con una reducida participación de la sociedad civil en su diseño, no correspondiendo, por tanto, a la definición de política pública adoptada al comienzo del documento. La evolución de la política que demarca dicho giro, se presenta a continuación, tomando como marco temporal el período 1978 a 2006.

#### 2.1.1 La política orientada a la primera infancia en los años setenta

La creación del ICBF mediante la Ley 75 de 1968, marca la institucionalización de la asistencia y protección a las madres, los niños y las niñas proceso que se continúa con la creación, mediante la ley 27 de 1974, de los Centros de Atención Integral al Preescolar CAIP, orientados a la atención de los hijos o hijas de trabajadores, los cuales posibilitaron el diseño y puesta en marcha de varios programas (Fernandes y Galvis, 2006).

Mediante el Decreto No.088 de 1976, el Ministerio de Educación Nacional incluye la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo formal. En el marco de la Renovación Curricular, se diseña el Currículo de Preescolar (niños y niñas de 4 a 6 años). Esta medida tiene, como precedente en 1962, la creación de los Jardines Infantiles Nacionales, cuyo fin fue “*garantizar a la población infantil de 3 a 6 años, de escasos recursos económicos, atención para su desarrollo integral y preparación para la educación formal*”. La norma involucró a las familias, con programas de extensión a través de los denominados Clubes de Madres. Esta consideración de etapa previa al ingreso al nivel primario, explica la inexistencia de un programa específico para este nivel y la proliferación de programas diseñados por las instituciones.

Entre 1974 y 1978, la política orientada a la primera infancia está demarcada en el Plan de Desarrollo “*Para Cerrar la Brecha*”, que impregna a la política un enfoque redistributivo, al plantear mediante el *Plan Nacional de Alimentación y Nutrición* PAN, acciones para favorecer la nutrición de la población menos favorecida, otorgando un énfasis particular a la población infantil<sup>21</sup>. El preescolar, como nivel educativo en dos grados no obligatorios, se reconoce en 1976, al aprobar el Decreto No.088 (Fernandes y Galvis, 2006).

La *Política Nacional de Atención al Menor*, concebida en el marco del “*Plan de Integración Social, 1978-1982*”, enfoca la atención del menor de 7 años alrededor de dos problemas: la situación de la salud y los procesos de socialización<sup>22</sup>. Estos dos problemas

<sup>21</sup> DNP. “*Para cerrar la brecha*” 1974-1978.

<sup>22</sup> DNP, “*Plan de integración social*” 1978-1982.

aparecen con relación a la dimensión social que, al lado de la económica, constituyen los pilares en torno de los cuales se diseñó dicho Plan. El fomento a la descentralización y el fortalecimiento regional, figuraron igualmente entre sus propósitos. (Fernandes y Galvis, 2006).

En 1979 se promulgó la ley 7, que además de establecer normas para proteger a los niños y niñas, creó el *Sistema Nacional de Bienestar Familiar* SNBF, con el fin de promover la integración familiar, garantizar los derechos del niño y de la niña y ejercer funciones de coordinación de las entidades estatales, relacionadas con los problemas de la familia y del menor. Basada en una perspectiva de derechos, la ley 7 determinó como derechos fundamentales de los niños y niñas: la participación en los programas del Estado, en particular para los discapacitados; la formación básica suministrada a todos los colombianos; los derechos a un nombre y una nacionalidad; a la asistencia y bienestar social y a la asistencia médica; el acceso a la cultura y al deporte; y el derecho de pertenecer a una familia. Conforme a esta ley, la escogencia del tipo de educación otorgada a los niños y niñas es un derecho de sus padres, pero al no existir un responsable, al Estado le corresponde asumir tal responsabilidad. (Fernandes y Galvis, 2006)

De otra parte, el Título VII del Decreto No. 2388 de 1979, Reglamentario de la Ley 7 de 1979, se refiere a la atención integral al preescolar en su artículo 61, así: “la atención al preescolar que corresponde dar al Instituto, es la que se brinda de preferencia. Al menor de 7 años con el fin de suplir y complementar transitoriamente la protección familiar y obtener su desarrollo integral. Esta atención al preescolar no implica actividades de escolaridad, sino de preparación para ellas.”

La ley 7 de 1979, orientó el curso que debía seguir la educación preescolar: antes que implicar actividades de escolaridad, la atención al preescolar debe prepararlo para las mismas. Para terminar, esa ley erigió criterios para priorizar, en las áreas marginadas urbanas y rurales, la prestación del servicio de atención integral al preescolar, el cual además debería considerar el suministro de complementos alimenticios. (Fernandes y Galvis, 2006)

Finalmente, la Ley 28 de 1981, modificó las leyes 27 de 1974 y 7 de 1979 y en su artículo 1º. señaló que los Centros de Atención Integral al Preescolar, hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

### **2.1.2 Políticas de gobierno más sobresalientes en los años ochenta**

Las políticas consignadas en los planes de desarrollo correspondientes al período 1982- 1990, orientan la atención a la supervivencia y el desarrollo infantil, pero sin dejar de lado el enfoque remedial. Así, en el plan de desarrollo “*Cambio con equidad, 1982-1986*” se fija como prioridad la atención integral a la familia, la madre y el niño o la niña; el adoptar la equidad como uno de sus principios orientadores, le lleva a centrarse en el apoyo a los grupos vulnerables<sup>23</sup>. En *Cambio con Equidad*, la política social se fijó como objetivo ampliar la cobertura de la atención a los menores de 5 años, priorizando los niños y niñas en condiciones de abandono o de peligro. El cumplimiento de este objetivo se plantea sobre la base de la

---

<sup>23</sup> Es marcado el énfasis en los trabajadores del sector informal y en los niños trabajadores.

modificación de la estructura de los CAIP, la creación de hogares infantiles alternos a los tradicionales y el programa de complementación alimentaria<sup>24</sup>.

En esta década, mediante el Decreto No.1002 de 1984, el MEN implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar, con una concepción de atención integral a la niñez con participación de la familia y la comunidad. El plan señala que “*no se determinarán grados ni áreas*”, que el “*centro del proceso educativo es el niño*” y que las modalidades de trabajo deberían desarrollarse mediante actividades integradas, ajustadas a los lineamientos pedagógicos

El “*Plan de Economía Social 1986-1990*”, conserva la importancia otorgada al bienestar y seguridad social de la familia, impulsando programas de nutrición, albergue, salud y educación<sup>25</sup>, e incorpora el concepto de “*desarrollo integral*”, entendido como mejoras en las condiciones de vida de toda la población, pero especialmente de los más pobres. En este sentido, al Estado se le asignó un papel en la planificación de la economía y en la redistribución de sus frutos, con el objeto de eliminar las desigualdades que están en la raíz de la pobreza. En este plan, los Hogares Comunitarios de Bienestar Infantil,<sup>26</sup> basados en la acción coordinada del Estado y la comunidad, son relevantes para adelantar la atención integral de los menores de 7 años. El plan reiteró la responsabilidad del ICBF en la atención estatal de las familias (Fernandes y Galvis, 2006).

La reducida cobertura de los CAIP, sus limitaciones administrativas y lo elevado de sus costos, llevó en 1986 al diseño e implementación de una estrategia de mayor impacto social como el Programa de HCB, mediante los cuales el ICBF brindaría cuidado diurno, alimentación, atención básica en salud y educación preescolar a los menores de 7 años. Además del ICBF estaban llamados a participar de esta iniciativa los ministerios de Educación y Salud, los municipios, el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central Hipotecario<sup>27</sup>, el SENA y la comunidad. El Plan considera adelantar un programa de educación familiar, que promueva el desarrollo infantil y que sea liderado por el ICBF y los ministerios de Educación y Salud. Con este programa de educación familiar, se capacitaría a las familias en áreas de comportamiento básico y otras esenciales para la supervivencia y el desarrollo de los niños (Fernandes y Galvis, 2006). Con el tiempo, la filosofía de este programa se ha ido transformando, quedando su ejecución en manos del ICBF y de las comunidades.

### **2.1.3 El papel otorgado a la primera infancia en las políticas de gobierno de los noventa**

A partir de 1990 y como resultado de la suscripción de la CDN y la adopción de la Constitución de 1991, se ha ido incorporando progresivamente, en los planes de desarrollo del país, la perspectiva de los derechos. En “*La Revolución Pacífica 1990-1994*”, la política social se orientó al fortalecimiento de las capacidades de la población, con el objeto de aprovechar las oportunidades derivadas de los programas económicos, regionales y sociales.

<sup>24</sup> DNP, “*Cambio con equidad, 1982-1986*”.

<sup>25</sup> DNP, “*Plan de economía social 1986-1990*”.

<sup>26</sup> Posteriormente, la Ley No. 89 de 1988, asignó recursos al ICBF y dictó otras disposiciones con el fin de fortalecer el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, entre otras finalidades, y el Decreto No.1340 de 1995 dictó disposiciones sobre el desarrollo del Programa HCB.

<sup>27</sup> Estas dos últimas entidades operaron hasta la década del ochenta.

El plan propuso extender la cobertura y mejorar la calidad de los servicios en los Hogares Comunitarios del ICBF, cuya población objetivo se limitó a los niños y a las niñas entre 2 y 6 años de edad. El Plan favoreció igualmente a las madres comunitarias, mediante programas de capacitación y préstamos por un valor promedio de 6 salarios mínimos, financiados con recursos provenientes del Banco Mundial, los cuales se orientaron a la remodelación de viviendas. El Acuerdo No.19 de 1993, expedido por la Junta Directiva del ICBF organizó los Jardines Comunitarios, brindando atención a los niños y niñas en edad preescolar, pertenecientes a poblaciones vulnerables, con la participación de los padres y acudientes (Fernandes y Galvis, 2006).

Durante 1992, se formuló, con el apoyo de distintos sectores y niveles gubernamentales, bajo la coordinación de la Oficina de la Primera Dama de la Nación y el apoyo de UNICEF, el *Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia* PAFI, que retoma los planteamientos de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y los de la Cumbre de Jomtiem (1990)<sup>28</sup>. El PAFI incluyó políticas y programas orientados a los menores de 18 años y sus metas se extendieron hasta finales de los años noventa.

La ley 100 de 1993, creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud, priorizó la atención de las madres gestantes y lactantes, de la población infantil menor de un año y de las mujeres cabeza de familia. También en 1993, la ley 60<sup>29</sup> incluye un grado obligatorio de preescolar, obligatoriedad que es ratificada por la Ley General de Educación (1994), en la que se establece en tres años, la duración del preescolar<sup>30</sup>.

Finalmente, en abril de 1994 se firma el Compromiso de Nariño, por parte de representantes de 28 países de Norte, Sur y Centroamérica para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia.

La Constitución Política, en su artículo 67, establece que “*la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo, un año de preescolar.*” El Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994<sup>31</sup>), propone el Programa Grado Cero, con el fin de ampliar la cobertura; elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños y niñas de 5 y 6 años de edad, mediante coordinación de acciones con los sectores de salud y el ICBF; ofrecer oportunidades educativas y de desarrollo más equitativas para toda la población infantil y facilitar la transición de los infantes, de la vida familiar y comunitaria a la vida escolar.

Para “*El Salto Social 1994-1998*”,<sup>32</sup> el bienestar de la niñez es una meta fundamental del desarrollo nacional<sup>33</sup>. El plan propone acciones interinstitucionales, orientadas a fortalecer la atención educativa, en los Hogares Comunitarios de Bienestar y en otros programas para

---

<sup>28</sup> /El Pacto por la Infancia fue una estrategia basada en los siguientes elementos: Los Derechos de los Niños, Comunicación y Movilización Social, el Plan de Acción a favor de la Infancia y el Oidor de los Niños como figura temporal creada para la vigilancia preventiva de las responsabilidades del Estado sobre la niñez.

<sup>29</sup> Derogada por la ley 715 de 2001 que crea el Sistema General de Participaciones.

<sup>30</sup> UNESCO, 2000.

<sup>31</sup> La ley 115 de 1994 fue modificada por las leyes 1064 de 2006, 1029 de 2006, 1013 de 2006, 962 de 2005, 715 de 2001 y 397 de 1997.

<sup>32</sup> Ley 188 de 1995, Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 – 1998.

<sup>33</sup> DNP. “*El Salto Social*” 1994-1996.

menores de 5 años, mediante los cuales se mejoren las condiciones de entrada al sistema educativo. La estrategia de protección, desarrollo y bienestar de este Plan se implementa en el ICBF, a través del Programa FAMI —Familia, Mujer e Infancia— el cual entrega complemento nutricional a madres gestantes, mujeres lactantes y niños y niñas entre los 6 y los 24 meses, y ofrece sesiones educativas a las madres, para que realicen actividades pedagógicas con los niños y niñas menores de 2 años. Estas acciones serían complementadas con las del Programa de Atención Materno-infantil PAMI. Apoyado en el *Programa Nacional de Protección y Asistencia Integral*, el plan considera líneas de trabajo, orientadas a los menores en situación irregular (niños y niñas maltratados y abusados sexualmente, por ejemplo). Para fortalecer los procesos institucionales, se propuso la redefinición de las competencias del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, comprometiendo política, técnica y financieramente a los entes territoriales (Fernandes y Galvis, 2006).

En 1994, el PAFI es incluido como política de niñez del Salto Social, ampliando su perspectiva a un compromiso nacional y a un cambio cultural en favor de la infancia. En 1996, bajo la coordinación de la Consejería para la Política Social de la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación y con la participación de las entidades del orden nacional comprometidas en el PAFI, se revisaron las metas para el año 2000. Paralelamente, con el apoyo de UNICEF, se diseñó y ejecutó la estrategia del Pacto por la Infancia, como mecanismo para descentralizar el PAFI y asegurar su ejecución a nivel local.

El Pacto por la Infancia logró el posicionamiento del tema de niñez en las agendas de los gobiernos locales, trascendiendo la mera responsabilidad institucional de este grupo de población y logrando el interés, la responsabilidad y el compromiso de la sociedad. Uno de los logros más significativos fue la definición de los diagnósticos departamentales de la situación de la niñez. Por primera vez, los gobernantes territoriales incluyeron en sus planes de desarrollo, políticas y programas dirigidos a la familia y la infancia.

Los últimos cinco años de la década del noventa, están marcados por la suscripción de varios acuerdos nacionales e internacionales. Así, en 1995 se formula a través de un documento CONPES, una política pública sobre la infancia —El Tiempo de los Niños—. Este es aprobado para contribuir al desarrollo integral de los niños y de las niñas más pobres y vulnerables, vinculándolos a programas de nutrición, salud y educación. En él se fomentan: la responsabilidad y la participación de las familias y la comunidad; algunas mejoras en la calidad de los servicios ofrecidos a los niños y a las niñas más pobres; la prevención del maltrato, el abandono, el abuso y la explotación sexual infantil; la erradicación del trabajo infantil, se impulsa el cambio de actitudes y prácticas individuales, familiares, e institucionales; la creación de una cultura en favor de la niñez, que reconozca las diferencias y la diversidad de la población más joven, en la que juega un rol particular la corresponsabilidad de la familia, del Estado, y demás sectores de la sociedad.

En 1995 se formula el *Plan Nacional de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador*, el cual fue rediseñado para el período 2000-2002, conservando gran parte de la propuesta inicial. En esta nueva fase, la acción se concentra en el trabajo considerado más nocivo y con mayores niveles de explotación.

Otras medidas de política que resaltan durante este período son el Plan Nacional de Reducción de la Mortalidad materna y Perinatal, el Plan Nacional de Sífilis Congénita, y el Plan decenal para la Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna.

En octubre de 1996, se firma el Acuerdo de Santiago en el cual por primera vez se especifican metas para promover la igualdad de género en la atención. La firma de un Plan Nacional en favor de la infancia “*Pacto por la infancia*” en 1997 permite abordar aspectos relacionados con la salud, educación, recreación, protección, justicia, servicios públicos, discapacidad y maltrato. Después de este Pacto se firman también pactos regionales o ocales, entre ellos la iniciativa “*Por una ciudad al alcance de los niños,*” lanzada en el Distrito Capital en 1997, constituye un ejemplo. En el mismo año, se reglamentó la universalización de la educación preescolar en las instituciones educativas oficiales<sup>34</sup>. Un año más tarde se firma el Acuerdo de Lima, cuyo resultado más importante fue el de conservar la posición prioritaria otorgada a los niños y niñas en la agenda social de los países.

En 1998, mediante el Decreto No.2247 promulgado en 1997, por el Ministerio de Educación Nacional, se establecen normas relativas a la organización del servicio educativo, y orientaciones curriculares del nivel preescolar, y en 1999 se publican los lineamientos pedagógicos de este nivel. El marco referencial de estos documentos, posibilita la concepción de la educación como un proyecto permanente de construcción e investigación pedagógica, con principios de integralidad, participación y lúdica, alrededor de los cuatro aprendizajes fundamentales definidos por Delors (1996): aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser.

A nivel internacional tiene lugar en el año 2000 la Cumbre de Dakar, que reafirma la idea de la Declaración Mundial sobre *Educación para Todos* (Jomtiem, 1990), respaldada por la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. La cumbre determina, como una prioridad, la atención y la educación para la primera infancia. De la misma manera, en el marco de la Cumbre del Milenio, de Septiembre de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Colombia suscribe los ocho objetivos del milenio y prepara el CONPES No.91 aprobado en marzo de 2005, donde define metas y estrategias para el cumplimiento de dichos objetivos. En cuanto a la primera infancia, aparece en los objetivos: Erradicación de la pobreza extrema; Acceso a primaria universal, Reducir la mortalidad infantil en menores de cinco años y Mejorar la salud sexual y reproductiva.

“*Cambio para construir la Paz, 1998-2002*”<sup>35</sup> tocó dos aspectos centrales en torno a las funciones del ICBF. Reiteró su connotación como principal entidad ejecutora de programas orientados a la niñez y la familia, ante lo cual, las entidades territoriales delegaron en esta institución la responsabilidad de la ejecución de dichos programas. Este plan recomendó redefinir las competencias del ICBF, lo que implicaba iniciar un proceso gradual de descentralización. La articulación del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición PNAN, desarrollado con la participación de los ministerios de Salud (hoy de la Protección Social), Agricultura y Desarrollo Social, y Educación Nacional continúa en cabeza

---

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> La Ley 508 de 1999 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 – 2002” fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-557 de 2000 MP Dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Posteriormente se expidió el Decreto Ley No.955 de 2000 “Por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 – 2002” y también fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte, mediante la Sentencia C-1403 de 2000, MP Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

del ICBF<sup>36</sup> y no del Departamento Nacional de Planeación. El plan contempló así mismo, iniciativas municipales tendientes a cualificar la atención de los niños y de las niñas.

Otros ejemplos de acciones de política durante este período son: la Política Nacional de convivencia y prevención de la violencia intrafamiliar, *haz – paz*, el Programa Rumbos para la prevención de la drogadicción y el consumo de sustancias psicoactivas; y el CONPES para la Creación del Sistema de la Protección Social en Colombia. Durante este período, el gobierno centra buena parte de sus esfuerzos en el proceso de paz. En Diciembre de 1998 el país adopta la estrategia de atención a las enfermedades prevalentes de la infancia, se intensifica el trabajo de Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia, *IAMI* y se descentraliza el Plan Decenal para la promoción, protección y apoyo a la lactancia materna. En 1999 se crean los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social, a partir del Decreto No.1137 de 1999, que reestructura el ICBF.<sup>37</sup>

Al finalizar el año 2001 se promulgó la ley 715, que definió las competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales (salud y educación) y estableció el Sistema General de Participaciones SGP . Esta ley posibilita la ampliación de cobertura en el grado obligatorio de preescolar y asigna recursos para alimentación escolar, en los establecimientos educativos a niños y a niñas en edad preescolar.

El Plan de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, 2002-2006, aprobado mediante la Ley 812 de 2003, enfatiza la ampliación de cobertura en la población más pobre y adopta los Consejos para la Política Social, creados en el período anterior, que todavía presentan deficiencias técnicas en la asignación de los recursos, como mecanismo para asegurar la coordinación entre las diferentes instancias del SNBF. Como elementos de la actual política para la infancia se destacan: el planteamiento de la reestructuración del ICBF, el desarrollo de programas de parte de esta entidad con la participación de los municipios, la utilización del SISBEN como principal herramienta de focalización en la atención de los menores de 5 años, la adopción de la cofinanciación para impulsar la descentralización, la construcción de un índice de bienestar social de la niñez a nivel municipal y su correspondiente uso en la asignación de recursos<sup>38</sup>, la construcción participativa de política pública de infancia, la creación de nuevas modalidades de atención, que cumplan los estándares técnicos, la adopción de la modalidad de hogares múltiples, con la confluencia de distintos estamentos de la sociedad, la implementación de “*Creciendo y Aprendiendo*” como eje misional, para cualificar el progreso de los niños y niñas desde su gestación, la implementación de estrategias de capacitación (a padres, agentes educativos y cuidadores), la promoción de las figuras asociativas de madres comunitarias, para posibilitarles la oferta de servicios de restaurantes infantiles y escolares, el fortalecimiento de la familia utilizando estrategias de comunicación y mercadeo social<sup>39</sup>, el cambio de legislación del Código del Menor al Código

<sup>36</sup> El Decreto Ley No.3264 de 2002 determina la coordinación en cabeza del ICBF.

<sup>37</sup> La ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia en sus artículos 206 y 207 hacen referencia al Consejo Nacional de Política Social y a los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social.

<sup>38</sup> Aunque existe la intención, este indicador aún no ha sido construido.

<sup>39</sup> La transformación de las prácticas sociales concebida a partir del eje misional *Creciendo y Aprendiendo* supone, reforzar, cambiar o introducir las manifestaciones externas de las prácticas de crianza y educación pero en especial, el significado mismo de la infancia, de la juventud, de la familia y de los adultos mayores en la vida social colombiana. No sólo es incorporar nuevas prácticas (hacer o dejar de hacer ciertas cosas) sino la transformación del sentido del quehacer diario con el niño, el joven, los adultos mayores y la familia (por qué y cómo lo hace).

la Infancia y la Adolescencia<sup>40</sup>, y el ordenamiento jurídico de las instituciones prestadoras del servicio público de bienestar familiar (Fernandes y Galvis, 2006).

El Plan de desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, en el Título II, capítulo II, numeral 3, impulsa la economía solidaria, proponiendo crear un marco institucional con reglas claras y favorables al desarrollo del sector solidario privado, promoviendo el desarrollo de las organizaciones más pequeñas, estimulando la creación de formas asociativas, que favorezcan la vinculación de trabajadores informales e independientes. Sobre esta base, el ICBF viene ofreciendo, a través de la coordinación con entidades especializadas en economía solidaria, la inducción a madres comunitarias, interesadas en conocer formas asociativas de economía solidaria, buscando de esta manera el desarrollo de su capital social y humano.

Partiendo de una mirada sectorial, más que desde una perspectiva poblacional, los Planes de Desarrollo y demás documentos de política pública, económica y social se han ocupado de la atención y protección a los niños y niñas<sup>41</sup>. El balance presentado anteriormente permite concluir la necesidad de aunar esfuerzos, que posibiliten la construcción de una política pública poblacional, con la participación de diversos estamentos de la comunidad. Una política que permita avanzar hacia el cumplimiento de los derechos de la primera infancia colombiana.

## 2.2 La experiencia en el campo del desarrollo de la primera infancia

*El Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil –SUPERVIVIR–*, adoptado por decreto presidencial en febrero de 1985, es identificado como un momento clave. Con la puesta en marcha de SUPERVIVIR, la política pública reconoce, de manera explícita, la importancia de promover el desarrollo infantil, a la vez que se busca mejorar las condiciones de salud y nutrición de los niños (Reyes, M., 2005).

SUPERVIVIR fue innovador en varios sentidos: la concepción del proceso de salud, el papel que se atribuye a las prácticas y conocimientos de las personas, su perspectiva intersectorial y, por supuesto, sus estrategias metodológicas<sup>42</sup>; asuntos que por primera vez se introdujeron en las acciones estatales y sociales a favor de la infancia. En materia de desarrollo infantil, SUPERVIVIR acentúa el papel de la vinculación afectiva, la estimulación adecuada y el juego, promoviendo así nuevas formas de relación entre adultos y niños (Reyes, M., 2005).

La perspectiva intersectorial de SUPERVIVIR permitió comprometer varias acciones del sector educativo, entre las que se destacan dos programas, el de *"Vigías de la Salud"*, con estudiantes de educación media, y el de *"Educación Familiar para el Desarrollo Infantil"* –PEFADI– (Convenio MEN-ICBF- UNICEF, 1985) dirigido a la población rural. Estos programas adoptaron, como estrategia básica, la educación de la familia y la promoción de

---

<sup>40</sup> Código del Menor (Decreto-Ley No.2737 del 27 de noviembre de 1989) y Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006).

<sup>41</sup> Documento CONPES, 1995 *"El tiempo de los niños"*

<sup>42</sup> Evaluación del objeto de atención a partir de análisis epidemiológicos que arrojaron 5 focos de atención: enfermedad diarreica aguda (EDA), infección respiratoria aguda (IRA), enfermedades virales, causas perinatales y privación psicoafectiva. Alianzas institucionales que incluyeron a medios de comunicación, policía, grupos juveniles, defensa civil, cruz roja, iglesia y comunidad, bajo la coordinación de un equipo de técnicos del ICBF y la División Materno Infantil del Ministerio de Salud.



cambios en los conocimientos y prácticas de los adultos responsables del cuidado y la educación de los niños menores de 6 años (Reyes, M., 2005).

*El Programa de Educación Inicial* (1987–1994) constituye otra expresión de la institucionalización del tema de en el sector de educación. A través de él, los esfuerzos se orientaron a promover la idea de desarrollo de la primera infancia, en un sentido más integral, ampliando la perspectiva, hasta entonces centrada en la educación preescolar. PEFADI y otros proyectos, como el de "*Apoyo al componente pedagógico de los Hogares Comunitarios de Bienestar*" y "*Grado Cero*" en su fase de experimentación, fueron articulados al Programa de Educación Inicial.

Entre 1987 y 1994, PEFADI desarrolló acciones en más de 300 municipios y cerca de 3.500 veredas ubicadas en 32 departamentos, movilizándolo funcionarios de diversas instituciones y representantes de las comunidades rurales. Como logros de PEFADI se pueden anotar, la vinculación de Escuelas Normales y los trabajos realizados con maestros de escuelas rurales, padres y madres, lo cual le permitió fortalecer el componente comunitario de Escuela Nueva. Para resolver los problemas enfrentados por los niños y por las niñas, PEFADI, adoptó un modelo de familia, capaz de reflexionar sobre sus hijos y de convocar a los maestros al diálogo comunitario. A pesar de que el desarrollo infantil no figuró entre los ejes temáticos de PEFADI, se logró generar espacios de diálogo de saberes, que permitieron abordar el tema del desarrollo de la primera infancia. PEFADI funcionó en pleno hasta 1993, año a partir del cual se estancó o finalizó en varios territorios<sup>43</sup>. Entre las dificultades para su implementación figura el recrudecimiento de la guerra, que no permitió el acompañamiento a las comunidades en sus procesos (Reyes, M., 2005).

Paralelamente con la puesta en marcha de SUPERVIVIR, a finales de 1986 el ICBF adoptó el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar –HCB– como la principal estrategia de atención a los niños y a las niñas menores de siete años<sup>44</sup>. Esta decisión estuvo antecedida por la experiencia de más de diez años en la estrategia de Hogares Infantiles (antiguos CAIPS) 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 como *Nuevas Modalidades*, por su énfasis en la búsqueda de alternativas menos formales, para potenciar las formas tradicionales de atención a los niños y a las niñas, con participación de la familia y la comunidad.

Desde su formulación, el programa de hogares comunitarios incorporó, como propósito central, la perspectiva del desarrollo de la primera infancia, orientándose a los niños y niñas menores de 7 años en condiciones de pobreza, entre las cuales se propiciaría el desarrollo psicosocial, moral y físico<sup>45</sup>. A 2005 los HCB se encuentran a lo largo del país, alcanzando una cobertura de 1'053.000 niños y niñas de los estratos más pobres (ICBF, 2005)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> MEN. (1997).

<sup>44</sup> En esa fecha el CONPES aprobó *el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza Absoluta*, el cual incorporó el Programa de Hogares Comunitarios en estrecha relación con SUPERVIVIR.

<sup>45</sup> ICBF (1990).

<sup>46</sup> Esta cobertura corresponde a los servicios ofrecidos a través de las distintas modalidades de hogares comunitarios del ICBF: FAMI, HCB tradicional, múltiple, grupal y empresarial.

Durante la década de los 90, el ICBF realiza la sistematización del trabajo pedagógico que había venido desarrollando durante 20 años, con el fin de dar herramientas conceptuales y metodológicas, para orientar la atención integral a la primera infancia. Produce tres documentos que han venido guiando las prácticas pedagógicas en las distintas modalidades que promueve la institución. Estos documentos son “*El Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario en el ICBF*” (1990), “*El Desarrollo Infantil, una conceptualización desde el ICBF*” (1990) y “*La Escala de Valoración Cualitativa del Desarrollo Infantil, desde el nacimiento hasta los seis años- manual-*”(1995).

El *Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario* es considerado como un proceso teórico-práctico en permanente construcción, que orienta el quehacer pedagógico con los niños y con las niñas, imprimiéndole una intencionalidad formativa para conseguir su desarrollo como ser humano integral. Determina que los protagonistas son los niños y las niñas, los educadores comunitarios, los padres de familia y los adultos organizados de la comunidad. Define actividades pedagógicas, como el juego de roles, la vida del grupo infantil y la vida familiar y comunitaria del niño. Avanza igualmente en la planeación de actividades con los niños y con las niñas, la capacitación de agentes educativos y la evaluación.

“El *Desarrollo Infantil, una conceptualización desde el ICBF*” conceptualiza el desarrollo infantil, intenta explicar, de manera práctica, la evolución del desarrollo infantil desde el nacimiento y en los seis primeros años de vida, teniendo en cuenta tres ámbitos fundamentales: 1. la relación consigo mismo, 2. la relación con el mundo que lo rodea y 3. la relación con los otros. Esta conceptualización orienta y da sentido a las acciones que se realizan con los niños, las niñas y los padres en los diferentes proyectos, convirtiéndose en elemento fundamental de la formación de los educadores y del trabajo de los agentes educativos; así se avanza hacia la construcción de nuevas formas de relación del niño con los adultos, en todos los escenarios de la vida social y comunitaria.

Existe una relación estrecha entre los dos documentos mencionados, ya que la conceptualización sobre el desarrollo infantil, orienta las acciones del Instituto en los diferentes proyectos de atención integral al niño y a la familia. El proyecto pedagógico busca la difusión, apropiación y transformación cultural sobre la primera infancia, al proponer la creación de ambientes y relaciones de socialización, que hagan posible el pleno bienestar de los niños y de las niñas.

La *Escala de Valoración Cualitativa* es un instrumento para evaluar el nivel de desarrollo psicológico del niño menor de 6 años, en sus actividades espontáneas y naturales cuando está en su diario vivir con otros niños, niñas o con adultos. Sirve para sistematizar e interpretar esa información, para reorientar las relaciones y prácticas de socialización en el medio familiar, a través del trabajo con los padres y la planeación de las acciones pedagógicas con los grupos de niños y de niñas.

Durante la década del noventa, el ICBF incorporó una nueva estrategia de promoción del desarrollo infantil, orientada a las madres gestantes o con hijos menores de dos años: el programa Familia, Mujer e Infancia –FAMI<sup>47</sup> Esta modalidad incorpora actividades

<sup>47</sup> Mediante Acuerdo No.039 de 1996, la Junta Directiva del ICBF, dicta lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI”.

educativas, tanto con los niños, con las niñas, como con sus madres y otros familiares, algunas de las cuales se realizan conjuntamente con el sector salud. A la fecha, FAMI está siendo sometida a una evaluación, cuyos resultados permitirán definir las acciones a seguir al respecto.

Los resultados de la evaluación de impacto adelantada por el ICBF en 1996, identificaron algunas estrategias para mejorar el programa, suministrando las bases para iniciar un proceso de cualificación y reorientación de éste y otros programas encaminados al desarrollo de la primera infancia. Pero las modificaciones al programa han sido reducidas y los hogares comunitarios continúan reproduciendo el mismo modelo. Actualmente está en curso una segunda evaluación de impacto, que tendrá resultados en 2007.

A pesar de que existen algunas críticas al programa HCB, los analistas coinciden en señalar que se trata de una importante experiencia, que debe ser cualificada teniendo en cuenta, entre otros argumentos, el papel social y la transformación cultural que podría llegar a cumplir, superando la función nutricional y de cuidado mínimo, a la cual parece haberse reducido<sup>48</sup>.

Los HCB tuvieron como precursores las *escuelitas de banco*<sup>49</sup> que se desarrollaron como iniciativa local, a partir del esfuerzo de la sociedad civil organizada, durante los años cincuenta a setenta. Todavía funcionan algunas en la región Caribe. A las escuelas de banco se sumó la experiencia del *Codito*<sup>50</sup>, agenciada por el Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional CIUP, realizada en cinco barrios de invasión de las localidades de Usaquén y Rafael Uribe Uribe en Bogotá.

En salud, un proyecto innovador y que aún continúa en práctica, es el adelantado desde 1979 en el Instituto Materno Infantil IMI de Bogotá<sup>51</sup>, conocido como “*Madre canguro*”. Con éste se introduce un cambio en el manejo tradicional del prematuro y del niño de bajo peso al nacer, que consiste en la salida temprana del hospital para seguir su control en forma ambulatoria y con el cual las madres cargan al bebé, de igual forma en que lo hacen los canguros.

En la actualidad se vienen adelantando algunos programas a nivel local, que proporcionan lecciones que permitan la orientación de la política pública de primera infancia. Para mencionar sólo algunos, se resaltan: el *Movimiento niño de Guatapé* en el municipio del mismo nombre del Departamento de Antioquia., Como experiencia de desarrollo local integral y de largo plazo, tiene como eje fundamental el bienestar de los niños y niñas, adoptando estrategias de promoción de la salud infantil, un modelo de educación inicial en el que participan todos los niños y niñas entre 3 y 5 años, e iniciativas en materia cultural y

<sup>48</sup> Para una crítica de los HCB en lo referente a su baja capacidad para liberarle tiempo a la madre y facilitarle el trabajo ver Perotti, 2000.

<sup>49</sup> En las Escuelitas de Banco los niños menores de 6 años son preparados para la escuela. El único requisito para asistir es llevar su propio banco o silla. Por lo general funciona en la casa de una persona con cierto estatus social e intelectual en la comunidad, barrio o pueblo.

<sup>50</sup> Proyecto piloto de estimulación temprana para niños de 0 a 3 años, dirigido a madres de comunidades marginales que funcionó en cinco barrios de Bogotá: El Codito, Meisen, México, Acacia y San Francisco durante las década de los ochenta. Además de la formación a las madres contemplaba suplemento alimenticio para los niños.

<sup>51</sup> El proyecto fue desarrollado por los doctores Héctor Martínez Gómez y Edgar Rey Sanabria.

deportiva. El proyecto se financia con recursos del municipio y otros del ICBF. *Nidos Nutrir en Pasto* (Nariño), como programa de recuperación nutricional y promoción del desarrollo infantil. *Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia IAMI*, estrategia mundial, desarrollada a nivel nacional desde 1991, en respuesta a los compromisos adquiridos por el país en la Cumbre Mundial de la Infancia<sup>52</sup>. *Güipas saludables* en Neiva (Huila), desarrollado mediante convenio entre la Alcaldía y varias entidades, cubre 770 niños y niñas menores de 5 años y madres gestantes de niveles de pobreza 1 y 2. El programa *Haz paz del ICBF* en Sampués (Sucre), que tiene por objetivo la prevención del maltrato infantil y la violencia intrafamiliar (Torrado y Anzelin, 2006). El programa *Buen Comienzo de la Alcaldía* de Medellín, que tiende a promover el desarrollo integral, reconociendo la diversidad y la necesidad de inclusión de los niños y niñas menores de 6 años, además de la intervención psicoterapéutica, tanto para el niño como para su familia. En el programa participan las Secretarías de Salud, Educación, Bienestar Social y el Instituto de Deportes y Recreación de Medellín INDER. El Departamento de Antioquia a través de la Asamblea Departamental promulgó mediante la Ordenanza No.27 de 2003 la Política de Niñez, en la cual se establecen *políticas públicas para el desarrollo integral, sostenible y equitativo de la niñez en el Departamento de Antioquia*.

En cuanto a Bogotá, el programa *Quiéreme bien, quiéreme hoy*, apunta a mejorar la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes de Bogotá, a través de tres ejes fundamentales: la protección de la vida, la generación de espacios propicios para el desarrollo, y las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía. Las experiencias locales que podrían quedar sin mencionar son múltiples, sin embargo, antes de reseñar el trabajo que en materia de política pública de primera infancia ha venido adelantando el Distrito Capital, cabe mencionar: *Colombianos apoyando colombianos, Acompañamiento a las familias gestantes, La propuesta de crianza humanizada y el programa de Municipios Saludables*.

El Plan de Desarrollo del Distrito Capital de Bogotá '*Para vivir todos del mismo lado*' 2001-2003, constituyó uno de los ejemplos más claros en el país, en materia de construcción de la política pública basada en el enfoque de derechos. En este plan, al reconocer la confluencia de los distintos integrantes de la familia en la atención de los niños y las niñas, se adoptó la corresponsabilidad como concepto fundamental en la educación inicial. La oferta de servicios fue concebida como garante de derechos (ICBF, et al. 2003). El Plan de Desarrollo "*Bogotá Sin Indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*" 2004-2008 explicita la prioridad de las acciones orientadas a los niños, niñas y adolescentes y la prevalencia de sus derechos.

En Bogotá, la dinámica de construcción de la política pública ha considerado la convocatoria de distintos estamentos, al reconocer que el cumplimiento de los derechos del niño no es una tarea que pueda adelantarse, única y exclusivamente, por parte del Estado. La convocatoria llevó a hablar de poblaciones que viven en territorios sociales determinados y que afrontan también problemáticas específicas, que requieren ser solucionadas, identificando sus causas como centro de intervención. Se planteó así una ruptura frente al modo de actuar tradicional, en la cual la solución se plantea al final de la cadena, más no al principio. Es aquí

---

<sup>52</sup> A nivel internacional, IAMI es una intervención eficaz en términos de costo-efectividad para disminuir morbilidad y mortalidad infantil y para favorecer el vínculo afectivo del niño con sus progenitores y su ambiente. (Torrado y Anzelin, 2006). En Colombia es una estrategia integral para mejorar la calidad de la atención en salud y nutrición de madres, niñas y niños.

precisamente donde se generan las condiciones para el trabajo transectorial, fundamental para el éxito de la política (Isaza, O. 2006).

En el país se han adoptado programas basados en experiencias internacionales, algunas de las cuales se describen a continuación: *Salud Integral para la Infancia SIPI*<sup>53</sup>, propuesta de carácter participativo, intersectorial e interdisciplinaria, inspirada en la Carta de Ottawa y adoptada inicialmente en Medellín, para acompañar y estimular al niño en su proceso de crecimiento y desarrollo, promover la salud, autonomía, creatividad, solidaridad, autoestima y felicidad del niño (Peñaranda-Correa, et al. 2006). *Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia AIEPI*, diseñada en 1992 por la Organización Mundial de la Salud OMS y UNICEF y adelantado a nivel nacional. Esta estrategia enfoca la atención de los menores de cinco años, en su estado de salud más que en las enfermedades que, ocasionalmente, pueden afectarlos. AIEPI incluye tres componentes: gestión gerencial administrativa, componente clínico, que promueve las competencias del personal en el sector de la salud, y componentes comunitarios que, sobre la base de la participación de actores de la comunidad, promueve prácticas importantes en la protección de la salud. El AIEPI comunitario apunta a promover 16 comportamientos básicos, orientados a incidir sobre el desarrollo físico y mental, prevenir enfermedades, asegurar la atención adecuada en el hogar y obtener ayuda fuera del hogar (OPS, OMS, et al, 2006).

En el marco del Programa de Apoyo para la construcción de la Política de Primera Infancia se ha iniciado un proceso de investigación y movilización nacional denominado "*Expedición por la primera infancia*". Esta iniciativa busca articular a la Política de Primera Infancia los saberes de los actores sociales de base, de relación directa con la primera infancia. La expedición está identificando experiencias y saberes en cinco regiones del país: Costa Caribe (en los 8 departamentos), Amazonas, zona sur-occidental (Nariño, Cauca y Valle), zona central (Bogotá y municipios de la Sabana) y zona oriental (Boyacá).

---

<sup>53</sup> El SIPI debe ser adoptado por todas las Empresas Promotoras de Salud y es ofrecido en varias Instituciones Prestadoras de Salud.

### 3. Las Lecciones Aprendidas

La Convención sobre los Derechos del Niño -Ley 12 de 1991- determina una ruptura en la forma en que, hasta la fecha de su promulgación (1989), se venían dando las relaciones entre el Estado, la sociedad y la familia de un lado, y la infancia de otro. Es decir, al proclamar al niño como sujeto pleno de derechos, se deja de lado el considerarlo como objeto de intervención estatal en situaciones irregulares. Esta ruptura se hace explícita a través de la Constitución Política de 1991 que incorpora postulados de la CDN, reconociendo al niño como sujeto pleno de derechos y determinando la prevalencia de éstos sobre los de las demás personas. De esta forma, tanto la CDN, como la Constitución, y la experiencia del ICBF, sientan las bases para un cambio social, cultural, jurídico, político e institucional en relación con los niños y niñas (ICBF, 2000). A partir de esta nueva institucionalidad se han transformado las concepciones sobre la niñez y su protección.

Esta ruptura y los avances logrados en algunas áreas durante la década de los 70 y comienzos de los 80, se manifiestan en la existencia de un capital acumulado en el campo del desarrollo de la primera infancia, acumulación que se puede apreciar a través de documentos clave para la política pública de infancia como el *Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia —PAFI—* (1992) y el Documento CONPES "*El tiempo de los niños (1995)*". Entre 1985 y 1995, el país avanzó de manera importante en la política nacional orientada al desarrollo de la primera infancia; en este período no sólo se diseñaron y se pusieron en práctica diversas estrategias y programas, sino que se logró crear un contexto para 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.

En este contexto, como parte del trabajo del ICBF, cabe resaltar las tres producciones del ICBF, *El desarrollo infantil: una conceptualización desde el ICBF (1990)*; el Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario (1990), y la Escala de Valoración Cualitativa del Desarrollo Infantil (1992-1993), como instrumento que evalúa el desarrollo psicológico del niño menor de 6 años.

Los esfuerzos mencionados fueron empañados por el debilitamiento de las políticas a nivel nacional, desde finales de la década del noventa, debilitamiento que afortunadamente ha estado acompañado de la dinámica de varias iniciativas regionales, que continúan desarrollando estrategias y aportando experiencias, algunas de las cuales se reseñaron en la sección anterior.

La experiencia acumulada a nivel 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, educación temprana, vinculación afectiva, trabajo con padres), el desarrollo de instrumentos propios para la evaluación del desarrollo infantil, entre otros. La estrategia fundamental ha sido la de brindar atención directa a los niños y niñas, seguida por el apoyo y educación de la familia y alguna movilización social. Falta garantizar las condiciones para que las iniciativas puedan sostenerse desde el punto de vista económico, a lo largo del tiempo y en términos de legitimidad social.

Entre los factores que, a nivel municipal, han incidido en la garantía de los derechos de los menores de 6 años se destacan: 1. la *voluntad política*, sin la cual es imposible incluir el tema de primera infancia en los planes municipales de desarrollo, priorizarlo para invertir en él y posicionar a los niños y niñas del municipio como sujetos de atención y reconocimiento; 2. la *continuidad de los actores políticos*, lo que permite garantía de procesos y culminación de dinámicas que lleven a resultados tangibles; 3. la *capacidad técnica del municipio*, para intervenir y gestionar, sin la cual es imposible alcanzar los objetivos planteados, 4. la *coordinación intersectorial*, cuya carencia aparece como tema recurrente a nivel municipal y que se evidencia cuando los niños y niñas acceden a diferentes programas, con servicios relativamente similares, lo que podría evitarse generando programas integrales, alimentados desde distintas lógicas de trabajo; 5. la *sostenibilidad*, marcada por la dependencia de los programas y proyectos, de una persona o funcionario más no de la institución o sector como tales, pero que puede ser contrarrestada mediante el empoderamiento de la comunidad y los funcionarios; el *acompañamiento* que se ha dado a través de los niveles departamental, nacional, ONG y organizaciones internacionales; y 6. el *monitoreo y evaluación*, prácticamente inexistentes a nivel local como herramientas de evaluación de las experiencias existentes, en el que se articulen las múltiples acciones que desde el municipio se orientan a la primera infancia. (Torrado y Anzelin, 2006).

#### 4. Marco conceptual

El marco conceptual que se propone a continuación, tiene como fin definir el alcance de la política de primera infancia y sustentar los principios que la orientan. En tal sentido, luego de haber clarificado la noción de desarrollo humano, se precisarán los conceptos de primera infancia y familia, fundamentales en su desarrollo. Posteriormente, se abordará la perspectiva de los derechos y la protección integral de los niños y de las niñas, como eje central de la política, para luego plantear la equidad y la inclusión social como principios fundamentales para el ejercicio de los derechos.

La política de primera infancia se ubica en la discusión teórica, planteada sobre el concepto de desarrollo humano y las implicaciones que éste tiene en la perspectiva del Estado social de derecho<sup>54</sup>, definido en la Constitución Política de 1991, la cual promulga que el fin esencial del Estado es el de desarrollar políticas de expansión de la ciudadanía, que garanticen los derechos sociales<sup>55</sup> a todos y cada uno de los ciudadanos, especialmente a los niños y a las niñas.

El Desarrollo Humano en el sentido propuesto por Sen (2000), “*es un proceso conducente a la ampliación de las opciones de que disponen las personas*”, donde las opciones esenciales son: “*poder tener una larga y saludable vida, poder adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso*”. En esta misma línea, Naciones Unidas en la política de Bienestar Social señala que “*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*” (Torrado M.C. et al. 2002).

Por tanto, el mejoramiento de las condiciones de vida, la realización de una justicia social, así como la ampliación de oportunidades, son esenciales en la construcción de sociedades más justas, guiadas por un modelo de desarrollo que privilegie el bienestar de las personas, en el cual la política pública social y, particularmente la de la primera infancia, tengan un papel privilegiado.

Teniendo en cuenta que el desarrollo humano reconoce que las personas son, en esencia, seres sociales cuyo crecer y aprender dependen de condiciones materiales y de la calidad de las interacciones humanas, para potenciar el desarrollo integral de los niños, se requiere generar un verdadero ambiente de bienestar, de manera tal que sea posible el acceso a bienes y servicios, así como a relaciones sociales basadas en la equidad, el respeto y el reconocimiento de los otros como iguales.

Desde esta perspectiva, es fundamental impulsar un proceso de transformación cultural, que ubique la discusión y las acciones en favor de la primera infancia, en el terreno de lo público y que concientice a los adultos y a la sociedad en su conjunto, sobre la

---

<sup>54</sup> La Constitución Política de 1991 al definir a Colombia como un Estado social de derecho produjo la pérdida del carácter sacramental de la ley y una preocupación mayor por la justicia material, efectiva y real, que tiene por base el reconocimiento de los derechos humanos.

<sup>55</sup> Los derechos, enunciados como realidades que se articulan culturalmente y se realizan históricamente, deben ser reconocidos públicamente y podrán ser exigidos por las personas y grupos sociales y reivindicados, como de hecho ocurre, por la sociedad civil en su conjunto.



responsabilidad que tienen en la construcción de las condiciones que garanticen el desarrollo humano.

Al ser el desarrollo integral de los niños **y de las niñas** un derecho universal, tal como lo promulga la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, 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 cual se puede actuar, premisa que sienta las bases para el diseño de políticas públicas en este campo.

#### **4.1 Concepto de primera infancia<sup>56</sup>**

Conceptualmente el niño desde sus primeros años, sin importar los distinguos de edad, género, raza, etnia o estrato social, es definido como ser social activo y sujeto pleno de derechos. Es concebido como un ser único, con una especificidad personal activa, biológica, psíquica, social y cultural en expansión.

Asumir esta perspectiva conceptual de niño, tiene varias implicaciones en el momento de diseñar políticas públicas con y para ellos: al ser reconocido como ser en permanente evolución, posee una identidad específica que debe ser valorada y respetada como parte esencial de su desarrollo psíquico cultural. Al reconocer en el niño su papel activo en su proceso de desarrollo, se reconoce también que no es un agente pasivo sobre el cual recaen acciones, sino que es un sujeto que interactúa con sus capacidades actuales para que en la interacción, se consoliden y construyan otras nuevas. Al reconocer al niño como sujeto en desarrollo, como sujeto biológico y sociocultural, debe aceptarse la incidencia de factores como el aporte ambiental, nutricional y de la salud, como fundamentos biológicos, y los contextos de socialización (familia, instituciones, comunidad) como fundamentos sociales y culturales esenciales para su desarrollo. Por tanto, el desarrollo no puede disociarse de procesos biológicos como la maduración y el crecimiento, ni de las dinámicas socioculturales, donde se dan las interacciones con otras personas y con el mundo social y cultural, propias del proceso de socialización.

Dentro de esta concepción amplia de niño, la primera infancia es considerada como la etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños **y de las niñas**, desde su gestación hasta los 6 años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social.

---

<sup>56</sup> El artículo 29 de la Ley 1098 de 2006 -Código de la Infancia y la Adolescencia- reza: “**ARTÍCULO 29. DERECHO AL DESARROLLO INTEGRAL EN LA PRIMERA INFANCIA.** La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.”\_

Desde el nacimiento, el niño cuenta con capacidades físicas, psicológicas y sociales, que son el fundamento para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias. Como se mencionó en el capítulo de argumentos, el primer año de vida es definitivo para el crecimiento físico y el estado nutricional, así como para construir el vínculo afectivo con la madre, el padre o los cuidadores primarios. Durante los tres primeros años de vida, las células del cerebro crecen aceleradamente, proliferan las conexiones neuronales. Este desarrollo cerebral depende tanto del estado de salud y nutrición, como de la calidad de las relaciones con los demás y con el ambiente que le rodea.

Gran parte del desarrollo de los procesos cognitivos que fundamentan la inteligencia, ocurren antes de los siete años, igual sucede con los procesos socio emocionales que cimientan la calidad relacional del sujeto. Por su parte, el aporte básico de nutrientes se constituye en la base biológica que, en buena parte, sustenta el desarrollo psicológico y social. En consecuencia, las condiciones biológicas, ambientales y relacionales son necesarias, pero no son suficientes para lograr el desarrollo integral en la primera infancia. Las condiciones ambientales, las relacionales con los primeros agentes socializadores, marcan la pauta para el éxito o fracaso posteriores. Por tanto, “invertir” en la primera infancia, crea condiciones para transformar el desarrollo económico, social, cultural y político de un país.

En la perspectiva conceptual, que concibe al niño como sujeto de lenguaje, es en la primera infancia donde se construyen las condiciones para su ingreso a la vida social, cultural y educativa. Desde las primeras interacciones comunicativas entre el niño, la madre, el padre o los adultos significativos<sup>57</sup> cercanos, el niño lee el gesto, las miradas, los movimientos y las voces de quienes interactúan con él. A su vez, en esos intercambios el niño va reconstruyendo las reglas de la vida social y cultural, pues allí va aprendiendo a negociar procedimientos y significados. En estos espacios, él y su madre o los adultos significativos cercanos, crean una estructura predecible de acción recíproca, que sirve como un microcosmos para comunicarse, expresar su subjetividad y construir una realidad compartida. Va aprendiendo los caminos de la comunicación y de la cultura, así como los caminos de su lenguaje, en la medida que despliega una actividad interpretativa de gran riqueza emocional, cognitiva y simbólica. Esto ocurre mucho antes de acceder a los procesos de “alfabetización formal”, con los que tradicionalmente suelen asociarse, los vocablos “lectura y escritura”.

El acceso al lenguaje, se relaciona directamente con la construcción de la subjetividad y el desarrollo emocional. Un niño que disfruta, desde sus primeras horas de nacido y durante sus primeros años, de la lectura en voz alta o de la conversación, encontrará en la voz y gestos de su madre, padre o adulto significativo cercano, la cadencia de sonidos y expresiones que, además de portar significados y relatos maravillosos, son portadores de alegría y de amor<sup>58</sup>. De este modo la lectura y el habla, además de formar el sentido estético en el niño y de disponerlo para el disfrute del mundo letrado, son espacios de construcción del sistema emocional. Este desarrollo emocional se alcanza desde las primeras horas de nacido y durante los primeros años. Todo lo que se pueda hacer, en esas edades, tendrá un valor altísimo para el desarrollo futuro del niño. El tiempo que se pierda en este campo será muy difícil de

<sup>57</sup> Se entiende como tal la persona o personas a las cuales el niño reconoce u otorga un sentido valorativo importante para la construcción de su identidad y sentido de vida. (Melillo, A., et al. 2004)

<sup>58</sup> Vale decir que el amamantamiento favorece el desarrollo del lenguaje por la interacción madre-hijo y por el mejor desarrollo de las estructuras buco-laríngeas.

recuperar. Los primeros años de vida son definitivos para el desarrollo emocional, y el lenguaje es un soporte fundamental en este campo.

Así, la pertenencia a una familia, a un grupo social, a una Nación, es ante todo el ingreso a ese espacio común que es la lengua: esa es una primera patria. De este modo, resulta válido afirmar que las relaciones que el niño establece con sus padres, u otros adultos significativos cercanos que se encargan de su crianza, ocurren principalmente en el lenguaje. De igual modo, la participación del niño, en cualquier grupo social y en cualquier forma institucional de atención educativa, ocurre en gran parte en el terreno del lenguaje. Es allí donde los niños y las niñas construyen una voz, son escuchados, reconocidos y respetados, intercambian sus pensamientos, comparten sus sueños. De este modo construyen el sentido de pertenencia social, descubren las posibilidades de la participación, vivencian el funcionamiento de la democracia y construyen las primeras pautas de la vida ciudadana (Pérez, M. et al. 2006a).

Las primeras interacciones del niño con el lenguaje, asociado al desarrollo sensorial, la expresión, la creatividad, el afecto y con los procesos descritos anteriormente, tienen lugar en la familia (Universidad Nacional et al. 2005). Su rol es determinante para el desarrollo social y el bienestar de sus miembros, dado que proporciona los aportes afectivos y materiales necesarios para ello. Las familias representan *“el espacio donde son absorbidos los valores éticos y humanísticos, y donde se profundizan los lazos de solidaridad. Es también en su interior donde se construyen los límites entre las generaciones y son observados y preservados los valores culturales”* (Ferrari M. y Kaloustian, S. 1997).

Por lo tanto, el objeto de la Política Pública de Primera Infancia está constituido por los lineamientos de todas las acciones públicas, para garantizar las condiciones de dichos procesos como mecanismo de cumplimiento de los derechos.

#### **4.2 Primera infancia<sup>59</sup> y familia<sup>60</sup>**

La política de primera infancia, parte de reconocer que uno de sus ejes fundamentales de formulación es la familia, porque: la Constitución Nacional y la tradición social consideran a la familia como la unidad básica de la sociedad. El Estado y la sociedad han delegado en ella la responsabilidad de satisfacer los derechos básicos de los individuos. El Estado y la sociedad admiten su corresponsabilidad en la garantía de tales derechos y, en esa medida, se supone que hay entre ellos relaciones complementarias y de cooperación. La familia es el contexto más propicio para generar vínculos significativos, favorecer la socialización y estimular el desarrollo humano y, desde el punto de vista del Estado y de la sociedad, la familia es su capital social<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Artículos 17, parágrafo y 29 Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia.”

<sup>60</sup> Artículo 42 y 44 Constitución Política; 7 y 9 Convención sobre los Derechos del Niño; 6 Código del Menor; 14, 22, 23, 38, 39 Ley 1098 de 2006 Código del la Infancia y la Adolescencia.

<sup>61</sup> Como capital social, la familia es un bien de la humanidad que coevoluciona con todos los sistemas presentes en el amplio contexto de la sociedad, sobre todo si en esas relaciones se le considera como una unidad activa en el interjuego social, se respeta su autonomía y se le concede el reconocimiento pleno de sus saberes y potencialidades, en función de la conservación de los individuos y de la sociedad. (ICBF, OIM y sinapsis 2006).

Las constantes tensiones en la relación familia, sociedad, Estado, marcan una ruta accidentada y poco equilibrada y se ubican en el centro de la dinámica social. Los lugares de abordaje de esta pueden ser múltiples y determinan miradas que, aunque a veces parecen contradictorias, en la mayoría de ocasiones son complementarias. Por tanto, no se puede eliminar ningún enfoque, so pena de simplificar y trivializar estas relaciones. Es necesario, abordar el tema desde miradas históricas, sociales, económicas, laborales, éticas, religiosas, psicológicas, educativas y culturales.

La relación entre Familia y Estado se ha ido modificando, en tanto aparecen múltiples instancias mediadoras como la escuela, los programas de bienestar social, las instituciones culturales, recreativas y de salud, y los medios de comunicación. Esto, en alguna medida ha debilitado la institución familiar y la coloca en situación de indefensión, sin recibir apoyo para cumplir las pocas funciones que todavía se le asignan, paradójicas, todas ellas relacionadas con la política.

El Estado tiene la obligación de proteger a la familia y generar condiciones para garantizar sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales.<sup>62</sup> En este sentido, proponer una política de primera infancia exige el cumplimiento de dicha obligación por parte del Estado, que debe proveer las condiciones materiales, jurídicas, legales y la modificación de las relaciones entre las instituciones mediadoras y la familia, dado que es ella el escenario relacional donde se construye el niño como sujeto.

No obstante la dificultad que reviste aproximarse a un concepto de familia, como categoría analítica, ésta es considerada como una construcción histórica y cultural, por tanto cambiante, dinámica, heterogénea y flexible, de acuerdo con la realidad social donde se inscribe. De allí que no sea posible obtener una única definición de familia, ni hablar de “*la familia*”, más bien es oportuno referirse a las familias, dado que existen múltiples arreglos familiares en la sociedad.<sup>63</sup>

Teniendo en cuenta los señalamientos anteriores, un acercamiento a la definición de familia es el postulado por Ares F. (2002), el cual expresa que la familia es “*La unión de personas que comparten un proyecto vital de existencia común, en el que se generan fuertes sentimientos de pertenencia a dicho grupo, existe un compromiso personal entre sus miembros y se establecen intensas relaciones de intimidad, reciprocidad y dependencia.*” De igual manera, elementos como la consanguinidad, el parentesco, la convivencia, la unidad doméstica, la solidaridad, los intereses comunes y las relaciones afectivas, deben ser consideradas como características de la familia.

Asumir una política de primera infancia implica contar con una política pública de familia que incluya su diversidad, realice un análisis multidimensional de sus problemáticas,

---

<sup>62</sup> Así se desprende de los predicados normativos de los artículos 5, 13, 15, 42, 43, 44, 45, 46, 47 de la Constitución Política y en similar sentido a la familia se le protege en varios tratados de Derechos Humanos entre ellos la CDN.

<sup>63</sup> El artículo 42 Superior, entre otros mandatos, establece que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia.

en tanto fenómenos sociales y en un contexto socio cultural y político específico, dando así el marco de actuación para el desarrollo de las diferentes políticas por ciclo de vida o grupos poblacionales.

Muchos de los problemas que afectan a la familia se originan en el medio social, político y económico circundante. Sus soluciones requieren de la intervención del Estado, que puede y debe regular el impacto que la sociedad ejerce sobre ella. No se puede soslayar el hecho de que las políticas sociales, tradicionalmente, han tendido a privilegiar un enfoque sobre la familia, en que a ésta se la considera más una suma de individuos que una unidad básica relacional y de convivencia. Las políticas suelen dirigirse a los miembros de la familia, individualmente considerados, sin tomar en cuenta sus efectos sobre la estructura y funciones de la misma, (Kaluf y Mauras, 1998). Es un aspecto que debe relevarse en la definición de metas y objetivos de la política de primera infancia.

La relevancia de la familia, en el marco de la política pública de primera infancia, radica en que ella constituye el espacio donde se estructuran las formas de vinculación del niño con el mundo, aspecto fundamental en su desarrollo como sujeto psicosocial

### **4.3 Perspectiva de derechos y protección integral**

El cambio de paradigma para pensar en la infancia, obliga a una transformación en la manera como se conciben los procesos sociales, los actores y los aspectos relacionados con los niños, con las niñas, con los adolescentes y con la familia. La perspectiva de la Protección Integral,<sup>64</sup> que recoge los planteamientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, constituye el marco ético de las políticas, acciones, programas y decisiones que se tomen.

De acuerdo con el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional (2002), la perspectiva de la protección integral proporciona el mejor marco para analizar tanto la situación de los niños, las niñas y adolescentes, como las políticas públicas desarrolladas en la última década por varias razones: colocan al niño y a la niña en la condición de sujeto titular de derechos y no como objeto de compasión. Ponen el interés superior del niño y de la niña como el criterio o parámetro fundamental, en el momento de tomar decisiones. Consideran que la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables del cumplimiento de dichos derechos. Consideran al niño como sujeto participante, hacedor de su propia vida y no sujeto pasivo. Permiten abandonar miradas sectoriales o basadas en circunstancias de situación irregular. Exigen actuar sobre las condiciones materiales y ambientales, sobre los contextos culturales y sociales y sobre las relaciones sociales que determinan la calidad de vida de los niños, de las niñas, y no sólo sobre factores aislados.

En esta concepción se admite que los niños y las niñas necesitan de su infancia y la protección se da en el presente, por tanto se deben resguardar sus derechos en el aquí y en el ahora, brindándoles las mejores oportunidades. La dignidad humana, que es algo inherente a

---

<sup>64</sup> También hace referencia al marco de la protección integral la Opinión Consultiva OC- 17 de 2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

la persona misma, coloca límites a la acción estatal. Los niños y las niñas son un fin en sí mismos y no un instrumento de la sociedad.

Si se habla de los derechos humanos fundamentales de los niños y de las niñas, se hace referencia a seres humanos con una particularidad: el hallarse en etapas de máximas posibilidades de maduración y desarrollo, el ser personas cuya identidad está en proceso de construcción y definición. Ello obliga a acercarse a sus realidades y necesidades, para entender qué requieren para ser tratados con dignidad y cuáles son las obligaciones del Estado, la sociedad y la familia que garanticen sus derechos humanos.

Uno de los factores que, de forma radical, marcan este acercamiento y reconocimiento particular a la condición del niño, es el de la representación cultural que la sociedad tiene de ellos. Desde la perspectiva de los derechos humanos, son personas, no es que a través del desarrollo se conviertan en tales. Por tanto, es necesario desarrollar desde la primera infancia, toda la gama de potencialidades que permitan sentar los mejores cimientos para la vida. El no pensar en los niños **y niñas** como personas desde su nacimiento, constituye una vulneración de sus derechos humanos. También se vulneran sus derechos cuando el patrón de lo humano se configura desde el ideal adulto, de lo masculino, lo blanco, lo heterosexual, lo occidental: una concepción excluyente, que genera discriminación y vulneración de los derechos

Esta postura exige asumir el tema de la primera infancia como asunto que nos compete a todos. Requiere un compromiso para la construcción de un país donde los niños y niñas sean preocupación prioritaria y para que, alrededor de ellos, se creen las condiciones propicias para practicar y desarrollar la democracia.

En tal sentido, el enfoque de derechos y el interés superior de los niños y niñas, orienta la formulación, implementación y evaluación de lineamientos nacionales para la primera infancia, al igual que la asignación de recursos para buscar el cumplimiento completo e integral de los postulados de la Convención sobre los Derechos de los Niños y de las niñas y la Constitución Política de 1991. Se modifica así el criterio de asistencialismo de la política social, para pasar al de garante de derechos, que implica corresponsabilidad solidaria, diferenciada y complementaria de familia, sociedad y Estado.

#### **4.4 Equidad e inclusión social como principios fundamentales para el ejercicio de los derechos y su aplicabilidad desde la primera infancia**

El debate sobre la equidad y la exclusión social es relativamente nuevo en el campo de las políticas sociales. Su instalación en el debate público ocurre en la década de los noventa.

Con relación al concepto de equidad, se afirma que la equidad e igualdad son dos principios estrechamente relacionados, pero distintos. La equidad introduce un principio ético o de justicia en la igualdad. En definitiva, la equidad nos obliga a plantearnos los objetivos que debemos conseguir para avanzar hacia una sociedad más justa. Una sociedad que aplique la igualdad de manera absoluta será una sociedad injusta, ya que no tiene en cuenta las diferencias existentes entre personas y grupos. Y, al mismo tiempo, una sociedad donde las personas no se reconocen con sentido de igualdad, tampoco podrá ser justa.

Fitoussi y Rosanvallon (1997) sugieren que la equidad es una propiedad del o de los criterios de igualdad que se escojan, teniendo en cuenta que la igualdad no puede ser entendida sino con un complemento, respecto “*de algo*” o en una esfera determinada de la sociedad. Para Sen, toda teoría normativa del orden social que haya soportado el paso del tiempo, está sustentada en el principio de la igualdad, bien sea igualdad de libertades, igualdad de medios, igualdad en el acceso, igualdad de resultados, igualdad de derechos, igualdad en los logros, lo cual implica tener en cuenta las diferencias individuales<sup>65</sup>. Por tanto, el asunto de la equidad no se resuelve con promover o no la igualdad, sino en el tipo de igualdad que se promueve. “*¿igualdad de qué?*” como la señala Sen.

El tener en cuenta las diferentes características individuales, conlleva un debate ético respecto a cuál es la igualdad que deberá ser considerada, porque no es posible pretender la coexistencia de igualdades múltiples, en diferentes dimensiones de la vida, por el hecho de que cada individuo es, precisamente, desigual a los otros.

Fitoussi y Rosanvallon, al igual que Sen, plantean que la noción de equidad va más allá de la idea de igualdad. Esto implica que establecer un criterio de equidad, significa identificar cuál es la dimensión fundamental respecto a la cual se debe definir un horizonte de igualdad y, en torno a dicho horizonte, estructurar todas las desigualdades resultantes. En consecuencia, la equidad es una instancia que se ubica por encima del análisis de la igualdad en cada una de las dimensiones, organizándolas y estructurándolas en torno a una igualdad fundamental.

En el Informe sobre Desarrollo Mundial 2006, publicado por el Banco Mundial se plantea que la equidad, definida fundamentalmente como la igualdad de oportunidades para las personas, debería ser parte integral de una estrategia exitosa de reducción de la pobreza en todo el mundo en desarrollo. Para François Bourguignon<sup>66</sup>, “*La equidad es complementaria de la búsqueda de la prosperidad a largo plazo. (...) Una mayor equidad contribuye por partida doble a la reducción de la pobreza. Suele favorecer el desarrollo global sostenido y brinda más oportunidades a los grupos más pobres de una sociedad*”.

Con respecto a la inclusión social, a lo largo de los años noventa, en el resurgimiento del debate sobre la pobreza, aparece en Europa el concepto de exclusión social ligado a las políticas públicas. Los expertos en el diseño de políticas sociales incorporaron el término ‘*exclusión social*’ para referirse a las poblaciones en situación de desventaja social, como un concepto que pretende considerar aspectos del fenómeno (como su carácter multidimensional, relativo y dinámico) que no estaban contemplados en otros términos empleados con anterioridad.

La exclusión social es un fenómeno que atañe a amplios sectores de la población y es algo más que desigualdades monetarias. González de Durana (2002), recuerda que “*Delors en 1993 en la conferencia de clausura del Seminario Luchar contra la Exclusión Social*

---

<sup>65</sup> Sen ilustra estas diferencias individuales a través de varios ejemplos: Una persona que tenga una renta alta, pero no disponga de ninguna oportunidad de participación política, no es “*pobre*” en el sentido habitual del término, pero es claramente pobre en el sentido de que le falta una importante libertad. Una persona que sea más rica que casi todas las demás pero padezca de una enfermedad cuyo tratamiento sea muy caro, evidentemente es pobre en un importante sentido, aunque no se considere como tal en las estadísticas habituales. (SEN, A 2000, pp. 120-122)

<sup>66</sup> Director el equipo que preparó el informe de Desarrollo Humano 2006 del Banco Mundial.

*(Copenhague), afirmaba que ‘...en el futuro continuaremos distinguiendo entre pobreza y exclusión social [...] aunque exclusión incluye pobreza, pobreza no incluye exclusión’ y remarcaba que la exclusión no es un fenómeno marginal sino un fenómeno social que cuestiona y amenaza los valores de la sociedad’.*

Hoy en día, hay consenso en que la exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. La exclusión revela algo más que la desigualdad social, implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada, que amenaza y pone en peligro la cohesión social.

Desde la perspectiva de desarrollo humano, planteada con anterioridad, éste implica calidad de vida y equidad social, orientadas ambas hacia la ampliación de las oportunidades y capacidades de las personas. Así, cuando el desarrollo humano y no solo el desarrollo económico, se convierte en la meta a lograr por la sociedad, surgen como sus propósitos fundamentales, la superación de la desigualdad y la exclusión social a través de la búsqueda de bienestar.

Para promover el desarrollo humano se requiere generar condiciones materiales, sociales y culturales, donde pueda darse el respeto a los derechos y la satisfacción de las necesidades fundamentales de las personas. Es decir, la calidad de vida no se reduce al acceso a bienes y servicios materiales, sino también a los bienes intangibles propios de las sociedades modernas: seguridad, justicia social, identidad y sentido de pertenencia.

En términos de la política pública de primera infancia, la equidad y la inclusión social parten, tanto del reconocimiento de los niños y niñas como sujetos sociales y como ciudadanos con derechos, como de la orientación del accionar del Estado hacia la construcción de las condiciones sociales básicas, para la garantía plena de los derechos humanos a todos los niños y niñas o a su restitución cuando hayan sido vulnerados, respetando e incluyendo la diversidad étnica y cultural y la perspectiva de género.

Los criterios de equidad<sup>67</sup> e inclusión social que se apliquen en la formulación e implementación de la política de primera infancia, tenderán, a corregir las desigualdades de oportunidades de los niños, de las niñas y sus familias, nivelando las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que permitan equiparar las condiciones de integración de los niños y niñas menores de 6 años a la sociedad. Y, en términos específicos, deben garantizar la igualdad en el acceso y la calidad en los servicios, la igualdad en las condiciones o medios para el desarrollo infantil temprano, así como la igualdad en la participación y la realización social de los niños y niñas en la primera infancia.

#### **4.5 Corresponsabilidad e integralidad como principios que orientan la política de primera infancia**

La corresponsabilidad se traduce en la concurrencia del compromiso de distintos actores sobre un mismo asunto, desde sus propios roles. En este sentido, para la protección integral de la niñez, la corresponsabilidad significa que tanto el Estado, como la familia y la

---

<sup>67</sup> Los avances en el campo de la educación, destacan que existen al menos cuatro principios de equidad que pueden organizarse a partir de las siguientes igualdades fundamentales. Igualdad en el acceso, igualdad en las condiciones o medios de aprendizaje, igualdad en los logros o resultados, e igualdad en la realización social de esos logros. (Demeuse, M. et al. 2005)



sociedad, tienen un papel diferente de responsabilidad: la familia como responsable del desarrollo de la personalidad y de las capacidades iniciales del niño, al ser la primera encargada de su cuidado, su crianza y educación; el Estado tiene la responsabilidad ética, económica, política y legal de garantizar las condiciones para el ejercicio de los derechos y la sociedad, como responsable e instituyente de la legitimación y la exigibilidad de la vigencia de los derechos. El papel de cada uno es igualmente importante, en la construcción de las condiciones para el ejercicio de los derechos, a través de la formulación e implementación de políticas públicas que garanticen una vida digna para la infancia y la familia.

La corresponsabilidad<sup>68</sup> de la familia, el Estado y la sociedad es un principio constitucional, para garantizar los derechos de los niños y de las niñas y para poner en práctica las acciones necesarias para una crianza adecuada, sin desconocer que los padres son los directos responsables del cuidado, y la crianza de sus hijos. Será necesario que, dadas las características de la primera infancia, se propongan estrategias para que el Estado y la sociedad apoyen a la familia, entendida ésta como el nicho fundamental y privilegiado para el desarrollo armónico de los niños y de las niñas desde la gestación hasta los 6 años.

Así mismo, el Estado deberá garantizar niveles de bienestar en las familias con niños y niñas menores de 6 años y sensibilizar a la sociedad sobre su rol fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Garantizar los niveles de bienestar de las familias, pasa por reconocer las transformaciones que éstas y que la misma sociedad viven. Visibilizar la diversidad de tipologías de familias existentes: monoparentales, nucleares, extensas, compuestas, entre otras, así como difundir pautas y prácticas de crianza fundamentadas en el amor, el respeto y el afecto, como base para un buen comienzo en la vida del niño o la niña. Las pautas de crianza abarcan procesos de cuidado, protección, afectividad, socialización y educación, que corresponde a los adultos proveer durante sus primeros años de vida. (REDANI, 2006). Las prácticas de crianza tienen efectos claros sobre la nutrición y el desarrollo de los niños y de las niñas. De la forma como los cuidadores primarios se relacionen con ellos, identifiquen y atiendan sus necesidades de alimentos (selección de los alimentos, presentación,), y sus demandas de estímulos (juego, lenguaje, interacción), dependerá su buen o mal crecimiento y desarrollo<sup>69</sup>. De allí la importancia de fortalecer las capacidades de madres, padres y cuidadores, en el desarrollo de comportamientos que les permitan responder efectivamente a las demandas de los niños y niñas menores de 6 años, anticiparse a sus necesidades y tener iniciativas que favorezcan su óptimo crecimiento y desarrollo. Se requiere especial atención para apoyar a madres cabeza de hogar,<sup>70</sup> adolescentes gestantes y sensibilización sobre el rol fundamental del “*padre*” en el desarrollo integral de los niños y niñas.

---

<sup>68</sup> El artículo 10 de Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia” literalmente, señala: “**ARTÍCULO 10. CORRESPONSABILIDAD.** Para los efectos de este Código, se entiende por corresponsabilidad, la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado. No obstante, lo anterior, instituciones públicas o privadas obligadas a la prestación de servicios sociales, no podrán invocar el principio de la corresponsabilidad para negar la atención que demande la satisfacción de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes.”

<sup>69</sup> Assol Cortés M, Patricia Romero S, y Col, “Diseño y validación inicial de un instrumento para evaluar *prácticas de crianza en la infancia*”, en Universitas, Psychol., Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, 5(1), pg 37-49, enero a abril de 2006

Por su parte, el principio de integralidad se basa en la implicación mutua que los derechos tienen en la práctica de su ejercicio, lo que los coloca en una relación de interdependencia. Por lo tanto, una política pública de primera infancia, se fundamenta en la necesidad de combinar estrategias que garanticen los derechos de supervivencia, con aquellas que privilegien la garantía de los derechos de desarrollo, de protección y de participación. Analizando la agenda programática dirigida a este grupo etéreo en los últimos años, se observa un fuerte énfasis en programas para responder a las necesidades de supervivencia de los niños y niñas, especialmente ligadas a la salud, la nutrición y el cuidado. Si bien éstas son condiciones fundamentales para garantizar el derecho a la vida de la población infantil, es necesario complementar, de manera contundente, estrategias que permitan el tránsito a la promoción y fortalecimiento de las demás condiciones, para la integralidad del desarrollo infantil temprano, en su relación con las condiciones de participación y protección.

De esta manera, la integralidad en la política de primera infancia implica pensar en estrategias que privilegien el tema de educación inicial, como un aspecto fundamental del desarrollo humano desde los primeros años de vida de los niños **y de las niñas**, y la educación a las madres y familias desde la gestación, con el fin de posibilitar la promoción de prácticas que garanticen el desarrollo biológico, psicológico, cultural y social desde los primeros años, combinadas con programas de salud, nutrición y cuidado.

La educación para la primera infancia es un proceso continuo y permanente de interacciones y relaciones sociales de calidad, oportunas y pertinentes que posibilitan a los niños potenciar sus capacidades y adquirir las competencias para la vida en función de un desarrollo pleno que propicie su constitución como sujetos. Son garantes de esta constitución los ambientes familiares, comunitarios e institucionales y los contextos socioculturales, en que se desenvuelven los niños y las niñas.

La educación para la primera infancia o inicial<sup>71</sup> posibilita que el niño y la niña descifre las claves necesarias para situarse en el mundo, para sentirse seguro en sus esfuerzos de crearlo y re-crearlo, para hacerlo suyo; asimismo ayuda a proyectar su vida y a trazar derroteros para su realización, del mismo modo lo apoya para sortear o modificar las barreras que puedan impedirle su realización. Igualmente, la educación de la primera infancia propicia las condiciones para que los niños y las niñas puedan dar sentido a la vida que viven cotidianamente y para explorar, encontrar y reconstruir el sentido que su comunidad atribuye a todo lo que forma parte del tejido cultural que los une (Alvarado, Cano y Díaz, 2005).

Lo propio de la educación de la primera infancia es el “cuidado y acompañamiento afectuoso e inteligente” (Gómez y otros, 2005) del crecimiento y desarrollo del niño, mediante la creación de ambientes de socialización seguros y sanos. Ambientes en los que cada niño pueda encontrar las mejores posibilidades para el sano y vigoroso

---

<sup>70</sup> Se pueden consultar el artículo 43 Superior y las leyes 82 de 1993; 861 de 2003; 750 de 2002 y 731 de 2002.

<sup>71</sup> Se asumen indistintamente los conceptos de educación inicial y educación para la primera infancia para referirse a la educación que va desde el nacimiento hasta los 6 años. Estos conceptos permiten superar las resonancias negativas del término preescolar, entendido como una preparación exclusiva del niño para la escuela. Se toma al niño como sujeto de educación desde el nacimiento, tal como ha sido expresado por la UNESCO y asumido por los países miembros.

desenvolvimiento de su singularidad, en los que se asuma el respeto por la infancia y en los que se reconozca el juego y la formación de la confianza básica como ejes fundamentales del desarrollo infantil.

La intervención pedagógica de la Educación Inicial en los ámbitos de aprendizaje del niño - Familiar, Comunitario e Institucional no escolarizado - estará sustentada en el desarrollo de Competencias Básicas – no de estándares- que le permitan al niño un conocimiento de sí mismo, una interacción con los demás y un conocimiento de su entorno físico y social. Para ello, las competencias estarán acompañadas de unas orientaciones pedagógicas centradas en el lenguaje, el juego, la lúdica y el arte como las herramientas que potencian dicho desarrollo.

La educación para la primera infancia comprende diversas estrategias, que van desde aquellas que fortalecen la labor educativa de las familias en los escenarios cotidianos, hasta las modalidades que organizan ambientes educativos para el enriquecimiento de la socialización y el aprendizaje.

Los elementos que caracterizan cualquier modalidad de atención integral para la primera infancia y que obedezcan al principio de integralidad son: prestación conjunta de los servicios de educación y cuidado. Ambientes protectores que reúnan condiciones de infraestructura y logística para favorecer una atención pertinente y adecuada y generar en los niños y niñas sentimientos de confianza, para crear y vivir relaciones de afectividad, solidaridad, respeto y participación. Atención en programas de educación inicial, basados en metodologías y contenidos, desarrollados en espacios que respondan a las necesidades y características de los niños y niñas menores de 6 años. Articulación entre juego, arte, lenguaje y literatura, de manera tal que aseguren *“un universo de experiencias capaces de despertar en el niño el interés por el conocimiento del mundo social y natural, una adquisición y dominio del lenguaje, una participación en la vida cultural de su tiempo y de relaciones plenas de sentido”*.<sup>72</sup> Fortalecimiento del rol de la familia como primer educador y como corresponsable de la educación de la primera infancia, de manera tal que se favorezca el crecimiento, desarrollo y aprendizaje de los niños y de las niñas. Afecto y buen trato, como elementos esenciales que permitan establecer vínculos afectivos, que potencien el desarrollo físico, psicológico y social de los niños y niñas.

---

<sup>72</sup> Ibid.

## 5. Situación actual y vulneración de derechos

El conjunto de programas y estrategias adoptadas por el Estado, en las dos últimas décadas, para incidir sobre el acceso y la calidad de servicios básicos, han sido insuficientes para garantizar los derechos de la primera infancia. El número de niños y niñas menores de 6 años, excluidos de la atención en salud, educación inicial y alimentación, y el de quienes crecen en ambientes insalubres, así como las situaciones de vulneración de otros derechos, sigue siendo alto, tal como se aprecia a continuación.

### 5.1 Derecho a la vida<sup>73</sup>

Todos los niños y niñas tienen derecho a sobrevivir y a desarrollarse. Lamentablemente, la vida de muchos niños y niñas se ve afectada, desde el vientre materno, junto con la de la madre. En 2003, por ejemplo, la tasa de mortalidad materna se eleva a 104,9 x 100.000 nacidos vivos. Al incluir la mortalidad materna tardía<sup>74</sup> y los casos cuya causa de muerte es lesión externa, la tasa resultante es de 120,6 por cien mil nacidos vivos<sup>75</sup>. Esta tasa resulta relativamente alta si se compara con la registrada en otros países, de igual nivel de desarrollo en América Latina, como Ecuador (74 por cien mil nacidos vivos), Chile (23), y Brasil (60)<sup>76</sup>. El peso de la mortalidad se concentra en enfermedades prevenibles, como las infecciosas y las lesiones externas que, en conjunto, explican cerca del 40% de la mortalidad entre las mujeres gestantes, puérperas y lactantes. Los mayores riesgos se presentan en edades extremas, en mujeres de las zonas rurales, desplazadas o excluidas dentro de las ciudades. Estos problemas están condicionados por factores de riesgo biológicos, ambientales, socioculturales, de comportamiento y de acceso a servicios básicos de educación y salud.

Una de las situaciones que incide en las tasas de mortalidad materna es la alta tasas de embarazo en adolescentes, con una tendencia creciente entre 1990 y 2005. Mientras que para 1990 la tasa de fecundidad en mujeres menores de 20 años se estimó en 70 nacimientos por mil mujeres, a 2005 se calcula una tasa de 90 por mil<sup>77</sup>. Esta situación ha impulsado acciones desde distintas entidades, tanto del orden nacional como local.

En la modalidad *Instituciones de protección, internado, y atención a la niñez*, el ICBF contempla el acceso a beneficios, por parte de la adolescente gestante institucionalizada, hasta el momento en que el bebé cumpla un año, y la orientación para llevar una vida autónoma a partir del instante en que el niño y la niña cumple los 6 meses. Pero, las acciones son también de tipo preventivo, así el Ministerio de la Protección ha iniciado un programa, que incluye línea telefónica gratuita, a través de la cual las adolescentes podrán consultar sus dudas en materia sexual, uso de métodos de planificación, e infecciones de transmisión sexual. El Plan de Desarrollo Bogotá sin Indiferencia, del Distrito Capital, se traza como meta reducir en 2008 en un 17% el número de nacimientos en mujeres de 10 a 19 años. En Bogotá,

<sup>73</sup> Artículos 11, 44 Constitución Política, 6 de la CDN, 4 del CM y 17 de la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>74</sup> Por mortalidad materna tardía se entiende la muerte de una mujer por causas obstétricas directas o indirectas, desde el día 43 hasta el día 365 luego de terminado el embarazo (PNDH-DNP/PNUD, 2006).

<sup>75</sup> Ministerio de Protección a partir de DANE. Estadísticas vitales 2003 y PNDH-DNP/PNUD (2006).

<sup>76</sup> Durante el período 1997-1999 OPS (2001).

<sup>77</sup> Entre las entrevistadas con edades que van de los 15 a los 19 años, el 20,5% ha estado alguna vez embarazada (PROFAMILIA, 2005, op. cit).

entre 2003 y septiembre de 2004 se había logrado una reducción del 2% en el número de nacimientos de gestantes entre 10 y 19 años.

Al igual que en otros países, la mortalidad infantil<sup>78</sup> en Colombia ha venido descendiendo. De una tasa de mortalidad infantil de 41 por mil nacidos vivos en el quinquenio 1980-1985 se pasó a otra de 19 por mil en el período 2000-2005 (PROFAMILIA, 2005) Este descenso está asociado a diversos factores, entre los que se destacan el mejor nivel educativo de las mujeres, el desarrollo de la salud pública y un mayor acceso a los servicios de salud y saneamiento básico. Se conservan, sin embargo, diferencias regionales muy marcadas y factores de riesgo asociados a la pobreza y a la inequidad.

La tasa de mortalidad infantil, calculada para la población clasificada en el nivel más alto de ingreso, es de 14 por mil nacidos vivos, mientras que la correspondiente a quienes conforman el grupo con el índice de ingreso más bajo es de 32 por mil. Las tasas más altas se presentan en la región costera del país (27 por mil nacidos vivos en la Costa Pacífica y 23 por mil en el Caribe<sup>79</sup>). Las causas de la mortalidad infantil están asociadas a los trastornos respiratorios del período perinatal, a malformaciones congénitas, infecciones respiratorias agudas, infecciones intestinales y otras afecciones relacionadas con este período. El bajo peso al nacer es responsable de la mayoría de las muertes neonatales en las primeras semanas de vida, de los trastornos del crecimiento y desarrollo y de las secuelas neurológicas.

La tasa de mortalidad en los menores de cinco años es de 26 x 1000, nacidos vivos, para el 2005. Las enfermedades transmisibles prevenibles (neumopatías, diarrea, paludismo, sarampión e infección por el VIH) son responsables de casi la mitad de las muertes de menores de 5 años. En materia de reducción de los factores de riesgo asociados a la mortalidad en la niñez<sup>80</sup>, la deuda social con algunas regiones es inmensa. Al tiempo que en Bogotá la tasa alcanza en 2005, niveles de 23 por mil nacidos vivos y de 16 en la subregión conformada por los departamentos del eje cafetero<sup>81</sup>, en el Litoral Pacífico las tasas alcanzan niveles del 65 por mil nacidos vivos. Una vez clasificada la población, conforme a su nivel de riqueza, mientras entre los más pobres se mueren 39 menores de 5 años por cada mil nacidos vivos, la tasa para la población con mayor nivel de riqueza es de 16 por mil nacidos vivos<sup>82</sup>.

El derecho a la vida de los menores de 6 años es por tanto, vulnerado. Las causas que lo explican abarcan desde la pobreza y el analfabetismo, hasta las restricciones al acceso a la información y a servicios de salud con calidad. Para frenar dicha vulneración es necesario contar con una política pública, que al comprometer a los diversos estamentos de la sociedad, garantice a todos los elementos necesarios para el acceso y disfrute de una vida digna.

## **5.2 El derecho a una vida digna**

Un ambiente seguro y confortable, es determinante para que la primera infancia logre su potencial máximo de desarrollo. Sin embargo, las discapacidades físicas, la enfermedad, los problemas de aprendizaje y todas las desventajas generadas en la primera infancia, recaen

<sup>78</sup> Se refiere a la probabilidad de morir durante el primer año de vida.

<sup>79</sup> Las tasas conforme a nivel de riqueza y región han sido calculadas tomando como referencia los 10 años anteriores a la encuesta efectuada en 2005 (PROFAMILIA, 2005, op. cit.).

<sup>80</sup> Mortalidad entre los menores de 5 años.

<sup>81</sup> Caldas, Risaralda, Quindío.

<sup>82</sup> PROFAMILIA, 2005.

sobre los niños y niñas pertenecientes a los grupos socioeconómicos más pobres. Las condiciones físicas, que caracterizan el medio ambiente propio de las poblaciones en pobreza, ponen en riesgo el desarrollo de la primera infancia. Cabe llamar la atención sobre el número de menores de 6 años a quienes les ha sido vulnerado el derecho a una vida digna.

En 2005 la población total del país se estimaba en unas 43.608.000 personas, de las cuales un 12,7%, es decir 5.524.000 son menores de 6 años, donde el 48,9% eran niñas<sup>83</sup>. Durante ese año, cuando el 49,2% de la población total del país percibía un ingreso por debajo de la línea de pobreza, la proporción de menores de 6 años en condiciones de pobreza alcanzó un 65,1%<sup>84</sup>. Es decir, 6 de cada 10 niños y niñas son privados de un entorno protector, situación que pone en riesgo el desarrollo. Estos se concentran en las zonas rurales, no sólo en razón de la mayor pobreza, sino también de su mayor participación en el total de menores en edad de primera infancia. En la medida en que buena parte de las oportunidades de bienestar futuras, se determinan antes de llegar a los 6 años de edad, esos patrones de pobreza implican su reproducción y por tanto, la presencia de un círculo vicioso sobre el cual se debe actuar.

La falta de acceso a servicios de salud con calidad y a información relacionada, las barreras geográficas, sociales, económicas y culturales, constituyen factores de riesgo para el desarrollo de la primera infancia y pueden conducir a algunos niños y niñas a la muerte. Durante 2004, el 17% de la población residente en viviendas, cuya principal fuente de evacuación de excretas es un inodoro sin conexión, una letrina, o no cuenta con servicio, está conformado por menores de 6 años. Su participación en la población total en ese año apenas supera el 12%. En 2004, el 3,8% de los menores de 6 años utilizaba como fuente de agua para consumo humano un pozo, río o quebrada, pila pública, aguatero, o aguas lluvias<sup>85</sup>. Las muertes de menores de 5 años por enfermedades diarreicas agudas (EDA) y respiratorias agudas (IRA) permiten apreciar las consecuencias de la exposición a un medio ambiente insalubre. Para 2003 la primera alcanzó un 19,7 y la segunda 33,4 por cien mil nacidos vivos<sup>86</sup>.

A las consecuencias propias de la pobreza se suman otras, también relacionadas con el medio ambiente, en este caso del ambiente familiar y del conflicto armado, que caracterizan el entorno en el cual crece un número nada despreciable de menores de 6 años. La disponibilidad de estadísticas limita establecer el número exacto de niños y niñas a quienes, a raíz de la violencia intrafamiliar<sup>87</sup>, se les vulneran sus derechos. A pesar del subregistro, se puede anotar que durante 2004 la tasa de abuso sexual alcanzó un 62,9 por cien mil niños

---

<sup>83</sup> DANE, ECH, 2005.

<sup>84</sup> Estadísticas Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad ME RPD DNP. 2005.

<sup>85</sup> DANE, 2004.

<sup>86</sup> DANE, 2003a.

<sup>87</sup> El artículo 2 de la ley 294 de 1996 “Por la cual, se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar”, señaló: “La familia se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

Para los efectos de la presente Ley, integran la familia:

- a) Los cónyuges o compañeros permanentes;
- b) El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;
- c) Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;
- d) Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica.”

menores de 4 años y de 16,5 por cien mil entre las niñas. Se registraron 1.687 casos de maltrato infantil para una tasa de 33 por cien mil menores de 4 años (Medicina Legal 2005).<sup>88</sup> Información de la Red de Solidaridad Social permite concluir que a febrero de 2004, unos 138.787 niños y niñas menores de 4 años<sup>89</sup>, es decir, cerca del 3% de la población en ese rango de edad en igual año, ha sido víctima del desplazamiento forzado. Para abril de 2006, el número acumulado de niños menores de 4 años había ascendido a 205.450, que representan el 4% de niños y niñas en ese rango de edad<sup>90</sup>.

La familia, sobre la cual recae en primer lugar la obligación de la educación y desarrollo de la primera infancia, ha sido lesionada por razones económicas y sociales. La información estadística disponible no permite caracterizar la familia, ante lo cual se recurre al concepto de hogar, cuyos miembros no necesariamente están ligados por lazos sanguíneos, comparten vivienda, comida y la autoridad de una persona reconocida como jefe (DNP, PNUD, ICBF, Misión Social, 2002). De esta forma, se observa que en 2003, el 22,4% de los niños y niñas menores de 6 años vivía con uno de sus padres; 3 de cada 4 residía con su madre y con su padre.

En la familia se tejen los primeros lazos afectivos, las oportunidades de relación y comunicación, la adaptación social y psíquica, la interacción e interdependencia de sus miembros, los sistemas de creencias y valores. Los espacios familiares son por tanto, formadores por excelencia. La familia<sup>91</sup> como instancia de bienestar, provee a la primera infancia vivienda, salud, protección social, educación, recreación. No obstante ello, preocupa el alto porcentaje de niños y niñas menores de 6 años que vive con un familiar distinto de su padre o madre, 27,5% en 2003. A éste se suma un 2% que vive con otro no pariente.<sup>92</sup> Preocupa, en la medida en que las probabilidades de supervivencia y de bienestar de la

---

<sup>88</sup> Hay que precisar que estos problemas atraviesan el conjunto de la sociedad no solamente a las familias pobres.

<sup>89</sup> El dato se refiere al acumulado a 2004.

<sup>90</sup> En el total de menores de 4 años de edad afectados por el desplazamiento el 52% son niños y el porcentaje restante niñas (Acción Social, Red de Solidaridad, 2006).

<sup>91</sup> La familia extensa o extendida recibe especial protección Constitucional, al señalar la Corte Constitucional, entre otras Sentencias, en la T-510 de 2003, MP Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, “(...) En efecto, en virtud de la protección especial dada por la Constitución al pluralismo y a la familia, la Corte está obligada a reconocer, promover y proteger *todas* las formas de organización familiar que existen en el país. Lo que es más, el especial amparo que otorga la Carta a la maternidad y a las mujeres cabeza de familia (art. 43, C.P.) hace imposible desestimar la aptitud e idoneidad de las formas familiares que no responden al modelo occidental de la familia nuclear compuesta por padre, madre e hijos. Una constatación siquiera superficial de la realidad sociocultural colombiana demuestra que existen múltiples formas de familia en nuestro país, dependiendo de la ubicación geográfica, socioeconómica y cultural de cada grupo humano en cuestión, y de sus necesidades concretas. Por lo mismo, mal haría el juez constitucional al imponer una visión de familia que ni corresponde a la realidad de la organización social colombiana, es protegida en forma exclusiva por el Constituyente. En consecuencia, la idoneidad del núcleo familiar extendido estable constituido por los padres de la peticionaria, sus hijos y otros familiares, se debe examinar en sí misma (...).”

<sup>92</sup> La Corte Constitucional, en la Sentencia T-746 de 2005 MP Dra. Clara Inés Vargas H. define la familia como: “La familia es el núcleo humano que acoge al niño desde su nacimiento, le prodiga cuidados y protección, le facilita la adecuada y oportuna evolución de sus caracteres físicos, morales y síquicos, estructura paulatinamente su personalidad, moldea y orienta sus más diversas inclinaciones y preferencias, forja su personalidad, al menos en las fases iniciales, y le ofrece permanente e integral amparo para sus derechos.

El niño debe encontrar, y normalmente encuentra en la familia, ambiente propicio para su desarrollo. Ella lo cobija y defiende, en los aspectos más elementales y necesarios -vestuario, comida, educación, formación social y religiosa-, y además proyecta y define los rasgos esenciales de su personalidad.

primera infancia, se reducen ampliamente cuando no se recibe el cuidado materno (UNICEF, 2006b).

La situación es aún más crítica para los niños y niñas abandonados por sus padres, a quienes el ambiente y el período de estancia especialmente en medio institucional, limitan su desarrollo físico y psicológico. Del total de niños y niñas entregados en adopción entre 1997 y 2005 (17.111), el 74,7% correspondió a menores de 6 años<sup>93</sup>. En 2005 se dio en el ICBF un incremento significativo de adopción por parte de familias colombianas, a las cuales correspondió el 45% del total de adopciones en ese año, como respuesta a la política pública para el programa de adopción liderado por la administración correspondiente al año en mención.<sup>94</sup>

La comunidad se asocia al concepto de redes, como soporte social para el cuidado y la atención del niño. Estas redes comunitarias son una forma de ejecución de las políticas públicas en relación con planteamientos sobre participación, eficiencia, eficacia y efectividad en su respuesta, frente a la complejidad del desarrollo infantil. Después de la familia, la comunidad en la que ésta se inserta, representa para la primera infancia, el entorno más inmediato. Sin ser la forma de cuidado privilegiada, en 2003, 3 de cada 100 menores de 5 años quedó al cuidado de un vecino<sup>95</sup>.

Por otra parte, la vivencia de la violencia a raíz del conflicto armado, afecta todas las esferas del desarrollo de los menores de 6 años, tanto en los casos de comunidades confinadas, como en los de desplazamiento forzado. Para el caso de las comunidades confinadas, la incertidumbre permanente de los adultos y la escasez de alimentos, afecta el desarrollo emocional y físico de los niños y niñas y su acceso a servicios de educación y salud. En el caso de desplazamiento forzado interno, donde se estima que el 40% aproximadamente de la población en esta situación son menores de 6 años, 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. Las huellas de lo vivido en las situaciones previas al desarraigo, las del desarraigo mismo y las de sus consecuencias, dejan marcas indelebles en sus procesos de desarrollo.

La lectura y la escritura, como condiciones de la vida social y ciudadana, en donde el acceso al lenguaje y en general al mundo letrado<sup>96</sup> es desigual. Así mismo, las posibilidades

---

La familia – ha dicho esta Corporación- *“es una comunidad de intereses, fundada en el amor, el respeto y la solidaridad. Su forma propia, pues, es la unidad: unidad de vida o de destino –o de vida y de destino, según el caso que liga íntimamente a los individuos que la componen. Atentar contra la unidad equivale a vulnerar esencial de la familia. Siempre la familia supone un vínculo unitivo”*.

En el mismo sentido la Corte dijo, que “Para el niño, ser separado de su familia significa violencia, crisis, peligro, desestabilización, tragedia. Es su derecho el de permanecer en el seno de ella, como lo es también el de reclamar la presencia constante, o al menos regular, de sus padres, aun en situaciones de ruptura conyugal, no menos que la compañía de los hermanos. De donde resulta que la separación del entorno familiar afecta al menor en lo más profundo y delicado de su ser en desarrollo y puede causar, además de la desprotección física, gravísimos problemas psicológicos y emocionales y traumas de difícil solución posterior (...).”

<sup>93</sup> Entre ellos 5.410 fueron dados en adopción a familias colombianas.

<sup>94</sup> Estadísticas suministradas por la Subdirección de Intervenciones Directas del ICBF.

<sup>95</sup> DANE, 2003.

<sup>96</sup> Prácticas de lectura, conversación, acceso a libros y otros portadores de significado (Pérez, et al. 2006b).



de acceso a prácticas sociales y culturales, en las que el niño y la niña puedan hablar, leer y participar, también se distribuyen inequitativamente en el país. (Pérez, M. et al. 2006b)

### 5.3 Lactancia materna y nutrición como derecho<sup>97</sup>

La lactancia materna constituye una fuente de nutrientes adecuados para el desarrollo del niño y la niña, una ayuda que lo inmuniza contra un número de enfermedades en esa etapa de la vida, y un medio que fortalece los vínculos afectivos entre la madre y el niño. Desde el punto de vista de la madre, la duración e intensidad de la lactancia en el período de postparto afectan el intervalo entre nacimientos y los consiguientes niveles de fecundidad<sup>98</sup>.

*“El amamantamiento exclusivo es la forma ideal de alimentación para los bebés hasta los seis meses de edad”. “En el mundo en desarrollo, un niño que no es amamantado tiene tres veces más probabilidades de morir durante la lactancia que uno que lo ha sido, el amamantamiento exclusivo reduce aún más ese riesgo”* (UNICEF, 2006c:1). Los daños que resultan de la privación, durante los primeros años de vida, del amamantamiento o de alimentación adecuada, pueden llegar a ser permanentes.

En el país, aunque la práctica de lactancia materna exclusiva<sup>99</sup> ha venido en aumento<sup>100</sup>, en 2005 todavía se privaba de ese beneficio a cerca del 53% de los menores de 6 meses. A nivel regional, los departamentos que integran la región Caribe presentan la menor duración mediana de la lactancia exclusiva (1,1 meses). La mayor duración correspondió a Bogotá (con una mediana de 3,6 meses). La desnutrición y las consecuencias negativas, conexas a la privación de la lactancia exclusiva, son evitables en la medida en que se proporcione un apoyo básico a las madres y a los niños **y niñas** orientado por una política pública, que tome nota de las prácticas alimentarias en las familias.

Un indicador central del nivel de vida de la población de un país, lo constituye el nivel de nutrición de los menores de 5 años. La desnutrición puede medirse mediante tres formas, que indican los efectos de crisis recientes o más o menos permanentes: desnutrición crónica, desnutrición aguda y desnutrición global.

En 2005, el 12,1% del total de menores de cinco años del país presentó desnutrición crónica o retardo en el crecimiento<sup>101</sup>. Este hecho se relaciona con la situación de exclusión y pobreza. Así, mientras el porcentaje de desnutrición total<sup>102</sup> entre los menores, pertenecientes al nivel más bajo de riqueza, es de 19,8%, la proporción entre el nivel más alto de riqueza no alcanza el 1%<sup>103</sup>. Entre los menores de 5 años, el 1,8% padeció durante 2005, desnutrición aguda o emaciación<sup>104</sup>. Los niños y niñas más afectados por desnutrición crónica o por desnutrición aguda, son los menores de 3 años, precisamente, el período clave del desarrollo, en el cual el cerebro infantil se encuentra en crecimiento. Finalmente, la tasa de desnutrición

<sup>97</sup> Artículo 24 Literal b) CDN, 41 numeral 15 de la Ley 1098 Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>98</sup> PROFAMILIA, 2005.

<sup>99</sup> El indicador de lactancia exclusiva está referido a los menores de 6 meses de edad (PROFAMILIA, 2005).

<sup>100</sup> Entre 12 y 13 por ciento de los menores de 6 meses en el quinquenio 1990-1995 a 25,6% entre 1995 y 2000 (PROFAMILIA, 2005).

<sup>101</sup> Baja Talla /Edad y Género.

<sup>102</sup> Se refiere al porcentaje de menores que en la muestra presenta 2 desviaciones estándar o más por debajo de la media de la población de referencia.

<sup>103</sup> PROFAMILIA, 2005.

<sup>104</sup> Bajo Peso/Talla y Género

global en la que se combinan efectos de corto y largo plazo, ascendió a 7% en 2005, presentándose los niveles más altos en la Guajira (15,5% de los menores de 5 años), Boyacá y Córdoba, con tasas alrededor del 12%.

La desnutrición tiene efectos que se acumulan a lo largo del tiempo; sus efectos son negativos sobre el rendimiento escolar y el desarrollo cognitivo, sobre las posibilidades de generación de ingresos en la edad adulta, y sobre los niveles de mortalidad. Estos efectos son el resultado de un bajo peso al nacer, directamente relacionado con la desnutrición.

El gobierno, a través del ICBF, suministra en las instituciones orientadas al cuidado y atención del niño y de la niña, asistencia nutricional, cuyo impacto parece haber resultado más bien reducido. Así lo demuestra la evaluación de impacto efectuada por el ICBF con el apoyo del Banco Mundial en 1996, en la cual se resaltan problemas con el manejo de alimentos, el hacinamiento y condiciones de saneamiento ambiental de las viviendas de las madres comunitarias, sus conocimientos y prácticas sobre salud, nutrición y desarrollo psicosocial<sup>105</sup>, falta de capacitación y poca vinculación de los padres, poca relación con las entidades territoriales, y deficiencias en la evaluación y seguimiento, no sólo del programa sino también de los niños y de las niñas (Reyes, 2005). Así mismo, Gaviria y Palau (2006) califican de pobre el impacto nutricional de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.

Desde abril de 2001, el gobierno nacional viene adelantando el programa *Familias en Acción*, en los municipios de menos de 100 mil habitantes. Mediante él, se entregan subsidios de nutrición a los niños y niñas menores de siete años, pertenecientes al primer nivel de SISBEN<sup>106</sup>. El subsidio, que se recibe en dinero depositado en una cuenta bancaria, es de \$93.000, valor que se ha mantenido desde 2003. Hasta abril de 2006, el programa benefició a unos 244 mil menores de 7 años<sup>107</sup>, concentrando la mayor proporción en los departamentos de Antioquia (9,6% del total), Bolívar (7,0%), Cundinamarca (6,7%), Nariño (6,4%) y Cauca (6,2%). Varios de los departamentos conformados a partir de la Constitución de 1991<sup>108</sup>, son los de menor participación en el total de beneficiarios del programa; en todos ellos, el porcentaje no alcanza el 1%. Éste también es el caso del departamento de Amazonas, en el cual los usuarios del programa apenas llegan a representar 0,3% del total de beneficiarios.

#### **5.4 Derecho a atención en salud<sup>109</sup>**

El acceso al cuidado primario, de parte de la madre gestante y del menor de un año, reduce los riesgos asociados a la mortalidad y morbilidad. Es a partir de ese cuidado, donde empiezan a marcarse el futuro del niño y de la niña y el bienestar de la madre. El control prenatal, efectuado mediante visitas regulares al médico durante la gestación, reduce los riesgos asociados a la morbilidad y mortalidad, tanto del niño, de la niña, como de la madre. La cobertura de atención institucional<sup>110</sup> alcanzó en 2005, el 93,5% de las madres gestantes (PROFAMILIA, 2005)<sup>111</sup>.

<sup>105</sup> Estas fallas están relacionadas con la falta de capacitación y apoyo.

<sup>106</sup> Los niños entre 7 y 18 años se benefician también del programa, el cual les otorga un subsidio escolar.

<sup>107</sup> La cuarta parte del total de beneficiarios.

<sup>108</sup> Guaviare, San Andrés, Vichada, Guainía y Vaupés.

<sup>109</sup> Artículo 44 y 50 de la Constitución Política, 24, 25 y 26 CDN, 9 CM, 27 y 46 Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>110</sup> Se refiere a las madres atendidas por médico o enfermera.

<sup>111</sup> PROFAMILIA, 2005.

Durante 2005, los problemas más críticos en atención prenatal se encuentran en La Guajira, Caquetá, Cauca, Chocó, Córdoba, Magdalena, Vaupés, Guainía, Cesar y Tolima, que representan cerca de la tercera parte del total de departamentos del país y para los cuales se cuenta con un déficit en atención prenatal equivalente a 1,6 veces el registrado en el país en su conjunto<sup>112</sup>. Existe igualmente, desigualdad en la atención prenatal entre las zonas urbana y rural. Así, mientras que 4 de cada 100 embarazadas residentes en la zona urbana no recibe atención prenatal, ese número se eleva a 12 entre 100 en el área rural.

El parto sin asistencia médica está directamente relacionado con el riesgo de mortalidad neonatal<sup>113</sup>. En el país durante el año 2005, el 92% de los partos tuvo lugar en un establecimiento de salud, de ellos 88% correspondió a entidades del sector público y el porcentaje restante a privadas. Para las mujeres con el nivel de riqueza más bajo, el parto en casa llega a representar el 26,7% del total, frente a 0,5% para las mujeres que conforman el grupo de mayor nivel de riqueza. Es en el departamento del Chocó en donde el parto en casa se da con mayor frecuencia (40% del total de partos).

Las mujeres sin educación, siguen estando en desventaja frente a la atención profesional del parto. Entre las que apenas han logrado el nivel de primaria, un 74% ha recibido atención prenatal. El porcentaje para las mujeres con educación superior es de 99%<sup>114</sup>. Para el país como un todo, un 94% de las mujeres con un nacido vivo ha tenido acceso a control prenatal.

La vulneración al acceso a servicios de salud es también manifiesta a través del comportamiento de las enfermedades prevenibles. En el caso de las inmunoprevenibles, para 2005 la cobertura de vacunación en Polio, BCG<sup>115</sup> y Antisarampionosa para los menores entre 12 y 23 meses, alcanza valores que oscilan entre 69,4% de los menores para el caso de la tercera dosis de polio, hasta 96,9% para la BCG y primera dosis de DPT<sup>116</sup>. Las condiciones de recursos financieros, la contratación para la adquisición de los biológicos y la distribución a las entidades territoriales, han sido insuficientes para garantizar en todos los casos coberturas útiles de vacunación. Solo un 58,1% de los menores entre 12 y 23 meses ha recibido el esquema de vacunación completo, es decir el que incluye BCG, DPT en sus tres dosis, tres dosis de polio (excluyendo polio al nacer) y la vacuna antisarampionosa<sup>117</sup>.

Así mismo, el contagio por VIH/SIDA se ha extendido a la primera infancia. Por ejemplo, entre 1983 y junio de 2003 se notificaron 40.072 casos de Infección por VIH/SIDA, de los cuales el 3,2% se presentan en niños y niñas por transmisión materno - fetal<sup>118</sup>. Se ha registrado un incremento de casos de VIH/SIDA, reportados en niños y niñas de 0 a 4 años presentándose 99 casos en el primer semestre de 2003<sup>119</sup>. De otra parte, durante 2002, a un 96%, de los niños y niñas con sintomatología compatible con sífilis se le diagnosticó sífilis

---

<sup>112</sup> 6,4% de embarazadas no fueron atendidas por persona alguna.

<sup>113</sup> Durante los primeros 28 días de nacido.

<sup>114</sup> PROFAMILIA, 2000.

<sup>115</sup> Bacilo de Calmette-Guérin, contra la tuberculosis.

<sup>116</sup> Triple viral: difteria, tosferina y tétanos.

<sup>117</sup> PROFAMILIA, 2005.

<sup>118</sup> Ministerio de la Protección Social, 2003.

<sup>119</sup> Ibid.

temprana. El 25% de las madres de los menores que presentaron sífilis al nacer tenía edades inferiores a los 19 años, que de hecho les cataloga como grupo de alta vulnerabilidad.

A manera de conclusión, siendo el aseguramiento la puerta contemplada en la ley 100 de 1993, para acceder a los servicios en salud, conforme a la Encuesta de Calidad de Vida realizada por el DANE en el año 2003, el 38,2% de la población del país no contaba con ningún tipo de aseguramiento. Esto es, estaba por fuera del Sistema de Seguridad Social en Salud (régimenes contributivo o subsidiado) y tampoco pertenecía a alguno de los régimenes especiales (Magisterio o Fuerzas Militares). El número de los menores de 6 años entre los no afiliados es relativamente alto. Mientras el 44% de los menores de 6 años no cuenta con afiliación en salud alguna, el 40% de los niños y niñas entre 7 y 18 años es excluido del aseguramiento, y un porcentaje todavía más bajo de los mayores de 18 años lo está (35,8%)<sup>120</sup>.

Lograr sobrevivir no necesariamente implica contar con las posibilidades para desarrollarse. En 2005, alrededor del 2% de los niños y niñas menores de 5 años presentaba algún tipo de discapacidad<sup>121</sup> (para moverse o caminar, usar brazos o manos, para escuchar, ver a pesar de usar lentes o gafas, entender o aprender, relacionarse con los demás por problemas psicológicos y emocionales<sup>122</sup>). Los niños y niñas en edad de primera infancia con algún grado de limitación o discapacidad, deben tener acceso a procesos educativos, de habilitación y rehabilitación, que les permitan mejorar sus potencialidades, integrarse a la sociedad y ser ciudadanos participantes y productivos; situación que demanda la detección temprana de la discapacidad, así como su atención integral y oportuna. La detección temprana, el acompañamiento y preparación de la familia, y la oferta adecuada para superar las barreras planteadas por el entorno, tienen mayor relevancia en la primera infancia.<sup>123</sup>

### **5.5 Acceso a educación inicial como derecho<sup>124</sup>**

La atención a la primera infancia en instituciones educativas, corresponde a la educación preescolar, que tiene como propósito preparar al niño y a la niña para irrumpir en la institucionalidad educativa formal. La Ley General de Educación –ley 115 de 1994– define la educación preescolar como la “ofrecida al niño para su desarrollo en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”<sup>125</sup>. Con respecto a la cobertura en educación inicial, encontramos que los niños de 5 y 6 años son atendidos mayoritariamente por el sector educativo con tasas de cobertura bruta del 90% en transición y superiores al 100% en primero. Por su parte, los niños menores de 5 años, que son atendidos, lo están en un 44% por

---

<sup>120</sup> DANE, 2003b.

<sup>121</sup> Cálculos PNDH, 2006.

<sup>122</sup> PROFAMILIA, 2005.

<sup>123</sup> El artículo 47 de la Constitución Política, literalmente señala: “El Estado adelantará una política de prevención, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes se prestará la atención especializada que requieran” Lo propio dicen los artículos 23 de la CDN, 30 numeral 6, 220 y siguientes del Código del Menor y 36 de la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia.”

<sup>124</sup> Artículos 44 y 67 CP, 28 y 29 CDN, 7 CM, 28, 42, 43, 44 y 45 de la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>125</sup> República de Colombia, Ministerio de Educación Nacional. 1994.

los hogares comunitarios del ICBF, según datos de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida del 2003.

Con relación a la calidad de la educación, las altas tasas de deserción y repitencia en el grado primero - muy superiores al del resto de los grados - pueden ser un indicativo de diversos problemas de calidad en la atención a esta población. Lo anterior podría tener varias explicaciones. De una parte, la atención que reciben los niños en las diversas modalidades, carece de un componente educativo o si está presente, no es de la mejor calidad. Por otra parte, se presenta una débil articulación entre la educación para la primera infancia y la básica primaria, lo que dificulta que haya un sistema educativo articulado desde los primeros años de vida. Otra explicación está relacionada con el hecho de que los niños de las zonas rurales ingresan directamente a transición o primero sin recibir ningún tipo de atención educativa previa<sup>126</sup>.

Por su parte, la formación inicial en las Escuelas Normales Superiores y Centros e Instituciones de Educación Superior, así como la formación en servicio en diversos escenarios sociales y comunitarios se caracteriza por la coexistencia de diversas comprensiones sobre el desarrollo humano, niñez e infancia y la apropiación y uso de metodologías e instrumentos que no siempre potencian los aprendizajes requeridos para promover el desarrollo infantil<sup>127</sup>.

En el ICBF, la atención al menor de 6 años se da a través de distintas modalidades: hogares infantiles, lactantes y preescolares, materno infantil y hogares comunitarios de bienestar (tradicionales, empresariales, grupales, múltiples, y FAMI<sup>128</sup>). Los hogares infantiles han sido criticados por problemas de focalización, que limitan el acceso de los niños y niñas más pobres y vulnerables, la crítica a los hogares comunitarios se debe básicamente a deficiencias en la calidad de los servicios ofrecidos. Esta es la conclusión de la evaluación de impacto adelantada por el mismo ICBF en 1996.

La baja calidad de los servicios está asociada con las condiciones de la infraestructura, la carencia de materiales pedagógicos, útiles para estimular el desarrollo, y con la pobre formación de la madre comunitaria. Elementos estos que son relacionados por Fulvia Rosemberg (2005), con una orientación de la política hacia la reducción de costos, que incluye la focalización de los servicios en las poblaciones limitadas y desfavorecidas, la utilización de agentes entrenados o miembros de la familia como agentes educadores, y el uso de la infraestructura existente. En síntesis, dada su orientación a la población de escasos recursos, los hogares de bienestar han tomado la connotación, de *'programas pobres orientados a los más pobres'*, aumentando así los problemas de inequidad y exclusión.

Es en Bogotá donde se registra la mayor demanda de atención directa a la primera infancia, demanda cuya atención es compartida por el ICBF y el DABS. El DABS ofrece tres modalidades: Centros de Desarrollo Infantil, Alianzas Amigas de la Niñez-Acciones

---

<sup>126</sup> RESTREPO, Beatriz. Propuestas educativas del Plan Estratégico de Antioquia: 3ra propuesta: La Educación Inicial. En: Conferencia de la Universidad de Antioquia. (21 feb. 2006: Medellín).

<sup>127</sup> Comisión de Talento Humano, 2006

<sup>128</sup> Familia, Mujer e Infancia.

Solidarias y Salas Amigas de la Familia Lactante. La primera modalidad está a su vez conformada por: Casas Vecinales, que funcionan a través de contratos con Asociaciones Comunitarias (115), Jardines infantiles o Jardines DABS que dependen casi completamente del presupuesto de la entidad (82), y Jardines Sociales, que operan a través de convenios con las Cajas de Compensación Familiar y el ICBF<sup>129</sup>. En otras regiones del país, funcionan también modalidades apoyadas por esfuerzos de las administraciones locales, como es el caso de Antioquia, la Costa Caribe y el Eje Cafetero.

Los padres comparten la responsabilidad del proceso educativo de los niños y niñas. Frente a lo que es la concepción tradicional, el papel de los padres en dicho proceso ha venido avanzando. En la actualidad, se les ha empezado a considerar como sujetos, como personas, más no como objetos que demandan ser formados como educadores de sus hijos. En este contexto se hace necesario caminar hacia una comprensión cabal de parte de las entidades encargadas del cuidado de los niños y niñas menores de 6 años, respecto de los cambios significativos registrados en la forma de criar a los niños y niñas, quiénes los crían y en qué consiste dicha crianza. Estos cambios han sido inducidos por el trabajo de ambos padres, el aumento en la proporción de familias monoparentales, y el cambio de roles al interior del hogar, producto de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo. (Comisión Talento Humano, 2006).

### **5.6 Derecho a un nombre.<sup>130</sup>**

El nombre marca la identidad de la persona. Pero, a lo largo del país se encuentra un número no despreciable de niños y niñas que no han sido inscritos en el registro civil al nacer, vulnerando así su derecho a la identidad. Las consecuencias se extienden a la exclusión de toda clase de servicio o prestación social que exige el registro civil. Mientras que al 2000 la cobertura del registro civil llegaba al 81,6% de los menores de 5 años, para el año 2005, un 92,5% de ellos fue registrado civilmente. La mayor proporción de menores de 5 años sin registrar, se encuentra en ambas costas del país. En ellas, entre un 10% y 14% de menores en ese rango de edad no han sido todavía registrados civilmente<sup>131</sup>. Esto sin considerar el número de menores que son registrados únicamente con los apellidos de la madre. Todo niño y niña tiene derecho al apellido de ambos padres.

### **5.7 La asignación del gasto como requisito para el cumplimiento de los derechos.<sup>132</sup>**

---

<sup>129</sup>A partir de la Ley 789 de 2002 de Reforma Laboral, las Cajas de Compensación Familiar, han desempeñado funciones propias de un administrador de jardines sociales o programas de atención integral a niños de 0 a 6 años. Labor que se ha venido desarrollando no solo en Bogotá sino en otras regiones del país. Esta ley otorga al ICBF la potestad para definir los estándares de calidad que debe cumplir la infraestructura de los jardines sociales.

<sup>130</sup> Artículo 44 CP, 7 y 8 CDN, 5 CM y 25 Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

<sup>131</sup> PROFAMILIA, 2005.

<sup>132</sup> Artículos 13, 44 y 350 Constitución Política; 2, 3 y 4 CDN; 7, 8, 10, 11, 201 a 205 y 215 de la ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia.”

Uno de los aspectos que garantizan la viabilidad de una política pública, es la importancia de la inversión en la primera infancia, desde distintos puntos de vista que abarcan los derechos fundamentales y económicos, sociales y culturales. No obstante, cabe resaltar la dificultad para detallar los gastos destinados a la primera infancia, ante el nivel de agregación de las respectivas cuentas, y a las modificaciones metodológicas originadas por los cambios en la responsabilidad del organismo encargado de consolidar los gastos (DANE, Contraloría General de la República).

Durante 2004 el gasto *per capita* en los menores de 18 años de edad fue de \$1.222.000, lo que representó un aumento del 16% sobre el registrado en el 2000. Aunque ese gasto supera el valor *per capita*, orientado a todo el sector social (\$1.030.000), está un 17% por debajo del valor incurrido por cada joven<sup>133</sup> en el mismo año (\$1.464.000). En el monto asignado a cada niño y niña en 2004, el mayor peso corresponde al gasto en educación (\$631.000), seguido por el de seguridad y asistencia social, que incluye el asignado a través del ICBF (\$383.000) y el destinado a salud (\$131.000)<sup>134</sup>.

Los gastos destinados a vivienda y ordenamiento urbano y rural, y a otros servicios sociales de la comunidad, de los cuales hacen parte la recreación y la cultura, presentaron para 2004, las participaciones más bajas dentro del gasto destinado a la niñez, \$16.000 y \$21.000, respectivamente<sup>135</sup>. El esfuerzo orientado a mejorar el medio ambiente en el cual se desarrolla la primera infancia y a incrementar sus posibilidades de recreación y acceso a la cultura, resulta prácticamente nulo. Más aún cuando se observa que esos gastos se han mantenido relativamente estables entre 1997<sup>136</sup> y 2004. Lo reducido de estos gastos, puede estar en la raíz de los factores que llevan a la vulneración del derecho a sobrevivir y desarrollarse de miles de niños y niñas, de ahí la necesidad de estructurar una política pública de primera infancia, cuya financiación reúna los esfuerzos de toda una sociedad, para la cual la inversión en los niños y niñas menores de 6 años represente una prioridad, una meta inaplazable.

La primera infancia ha sido financiada en una buena parte bajo el esquema parafiscal, medio por el cual se desarrollan los programas del ICBF, también a través del presupuesto que tanto el Ministerio de Educación Nacional como el Ministerio de la Protección Social asignan para los programas específicos dirigidos a la población menor de seis años. No obstante, es insuficiente el recurso para proveer programas de calidad, y es necesario hacer un esfuerzo de inversión adicional del presupuesto general de la nación para este efecto. Con el fin de avanzar en la aplicabilidad de la política es necesario un estudio sobre la evolución del gasto público en materia de primera infancia, una priorización de las metas y estrategias que propone esta política para los próximos 10 años, lo que implica un costeo de ésta y finalmente comparar con la inversión actual para hacer un análisis de necesidades para una mayor inversión en la materia.

---

<sup>133</sup> Entre 18 y 24 años de edad.

<sup>134</sup> CINDE, Fundación Restrepo Barco, PNDH-DNP/PNUD, 2006.

<sup>135</sup> CINDE, Fundación Restrepo Barco, PNDH-DNP/PNUD, 2006.

<sup>136</sup> En 1997, el gasto en sanidad, por cada niño alcanzó un valor de \$125.000 constantes de 2004, el destinado a vivienda y ordenamiento urbano y rural otro de \$25.000 y el rubro de otros servicios sociales y de la comunidad, \$22.000. En ese año el gasto total por cada niño fue de \$976.000 de 2004.

## **6. Objetivos, metas y estrategias**

La importancia de la construcción de una política de primera infancia ha sido sustentada económica, política, social, ética y culturalmente. Adicionalmente, las lecciones aprendidas señalan experiencias exitosas en la ejecución de los programas, los aspectos que deben evitarse y aquellos que, si bien no han funcionado a cabalidad, podrían al ser sometidos a ajustes, garantizar los derechos y por tanto, contribuir al desarrollo integral de los niños y niñas menores de 6 años.

Las políticas orientadas a la primera infancia han dejado lecciones en torno a la forma como vienen interactuando la familia, la sociedad y el Estado, y al interior de éste sus distintos estamentos. Dado lo anterior y sobre la base de los principios y el alcance de la política pública de primera infancia, definidos en el marco conceptual, se formulan los objetivos, metas y estrategias que se presentan a continuación y que servirán de insumo para la preparación de un CONPES de primera infancia, que hará una priorización y programación anual para su cumplimiento, asignando recursos y definiendo roles y responsabilidades para su efectivo cumplimiento.

### **6.1 Objetivo General**

Garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas menores de 6 años y de las madres gestantes y lactantes, en los escenarios familiar, comunitario e institucional, para lograr su desarrollo y protección integral, contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia.

### **6.2 Objetivos específicos**

Posicionar el tema de primera infancia en los ámbitos gubernamental, institucional, familiar y comunitario, para sensibilizar y movilizar al país sobre la importancia crucial de los primeros años de vida en el desarrollo humano y como factor de progreso y desarrollo de la nación.

Promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos desde la gestación hasta los 6 años, prevenir y atender la enfermedad, e impulsar prácticas de vida saludable y condiciones de saneamiento básico.

Garantizar prácticas socioculturales y educativas, que potencien el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 6 años.

Garantizar la restitución de los derechos que hayan sido vulnerados en grupos y poblaciones específicas.

Promover la participación de niños y niñas menores de 6 años en la toma de decisiones, que afectan sus vidas en los espacios de desarrollo social, familiar e institucional.

Crear canales de participación ciudadana para el diseño, ejecución, control y evaluación de la política de primera infancia, y los instrumentos de seguimiento y evaluación necesarios, para que tanto el Estado como la Sociedad puedan realizar análisis periódicos de los logros alcanzados.



### **6.3 Metas y estrategias**

***Posicionar el tema de primera infancia en los ámbitos gubernamental, institucional, familiar y comunitario, para sensibilizar y movilizar al país sobre la importancia crucial de los primeros años de vida en el desarrollo humano, como factor de progreso y desarrollo de la nación.***

#### **Metas**

Involucrar a todos los medios de comunicación, redes y alianzas interinstitucionales de los diferentes niveles territoriales y en el nivel nacional, en el posicionamiento del tema de la primera infancia y la promoción de la corresponsabilidad.

Establecer, en el plazo de un año, las líneas prioritarias de investigación en primera infancia y consolidar las respectivas fuentes de financiamiento.

#### **Estrategias**

Adelantar procesos de información, comunicación, educación y movilización a través de los medios masivos y comunitarios de comunicación, para integrar y articular gobernantes, líderes sociales y de opinión, instituciones relacionadas con el cumplimiento de la política y directos cuidadores de los niños y niñas.

Producir herramientas comunicativas, que permitan socializar prácticas de crianza, comprender los principios del desarrollo infantil y del trabajo con la primera infancia.

Impulsar la operativa de las metas y estrategias de la política pública para la primera infancia, en los planes de desarrollo, proyectos y programas municipales, departamentales y de nivel nacional.

Crear una red nacional de investigadores, que genere conocimiento a partir de la investigación en primera infancia y derechos; primera infancia, contextos y prácticas; y evaluación, seguimiento y sistematización de programas y proyectos.

Movilizar recursos de las instituciones gubernamentales) y no gubernamentales en el ámbito municipal, departamental, nacional e internacional para investigar los temas de primera infancia, posibilitando la participación de las universidades y centros de investigación.

***Promover la salud, la nutrición y los ambientes sanos desde la gestación hasta los 6 años, prevenir y atender la enfermedad e impulsar prácticas de vida saludable y condiciones básicas de saneamiento.***

### **Metas al 2015**

Lograr, en los próximos cuatro años, cobertura universal de registro civil en menores de 1 año.

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.

Reducir la mortalidad en menores de 5 años, a 17 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 37.4 muertes por 1000 nacidos.

Reducir la mortalidad en menores de 1 año, a 14 muertes por 1000 nacidos vivos. Línea de base 1990: 30.8 muertes por 1000 nacidos.

Incrementar al 90% el porcentaje de mujeres con cuatro o más controles prenatales, especialmente en los grupos de 13 a 15 años y de 16 a 18 años. Línea de base 1990: 66%

Detener el crecimiento del porcentaje de embarazo de adolescentes, manteniendo esta cifra por debajo de 15%. Línea de base 1990: 12.8%.

Alcanzar y mantener las coberturas de vacunación en el 95%, con el Plan Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para los menores de 5 años, en todos los municipios y distritos del país. Línea de base 1994: 92%, promedio de la vacunación del PAI.

Establecer la práctica de la lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses, en el 80% del territorio nacional.

Garantizar al 2010, seguridad alimentaria y nutricional para todos los niños **y niñas** menores de 6 años, madres gestantes y lactantes en situaciones de pobreza y de pobreza extrema.

Reducir la prevalencia de desnutrición crónica<sup>137</sup> a 5% y de desnutrición global<sup>138</sup> al 3% en menores de 5 años.

Suministrar servicios de salud y programas de promoción y prevención, articulados con iniciativas de cuidado, atención integral y protección de la primera infancia, en todos los programas promovidos por el ICBF.

Reducir en un 10% la transmisión del VIH madre a hijo en los próximos 10 años.

Incrementar la proporción de población atendida con cobertura de agua potable y saneamiento básico.

### **Estrategias**

---

<sup>137</sup> Talla para la edad.

<sup>138</sup> Peso para la edad.

Fortalecimiento de los programas de salud pública, relacionados con enfermedades prevenibles, entre los menores de 6 años (Plan Ampliado de Inmunización PAI, agua potable, saneamiento básico, control de vectores).

Iniciar la implementación de la nueva curva de crecimiento para los menores de 5 años de edad, como norma nacional.

Creación y fortalecimiento de programas integrados de salud, educación y bienestar social de la familia y promoción del acceso de familias y comunidades a ellos.

Diseño e implementación de estrategias de monitoreo y vigilancia de la mortalidad materna e infantil.

Fomento de la práctica de lactancia materna exclusiva por seis meses, con alimentación complementaria apropiada hasta los dos años, a través de la formación del recurso humano en salud, información y comunicación a madres, padres y cuidadores.

Incrementar el número de instituciones prestadoras de servicios de salud, IPS con atención materna e infantil, acreditadas como instituciones amigas de la mujer y la infancia IAMI.

Formulación y desarrollo de planes departamentales y municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), con enfoque de derechos humanos de mujeres, niñas y niños.

Educación, información y comunicación (EIC), que promuevan hábitos de consumo alimentario y contribuyan a una nutrición adecuada.

Rescatar las prácticas productivas de los grupos étnicos, en defensa de un hábitat sano y adecuado para el crecimiento y desarrollo de los niños **y niñas** menores de 6 años.

***Garantizar prácticas socioculturales y educativas, que potencien el desarrollo integral de niños y niñas menores de 6 años.***

**Meta**

En un plazo no superior a dos años, definir los estándares de calidad para la prestación de servicios educativos, dirigidos a la primera infancia.

Lograr al 2010, cobertura universal en el grado cero de educación preescolar para niños y niñas de 5 y 6 años, y al 2019 cobertura universal para los otros dos grados de preescolar para niños y niñas de 3 y 4 años

Orientar a las familias y cuidadores para emplear prácticas de crianza, apropiadas para el desarrollo integral de niñas y niños y niñas menores de 6 años.

Lograr al 2019 que todos los niños y niñas menores de seis años reciban educación inicial de calidad, que responda a las características y necesidades locales en medios institucional y comunitario.

Alcanzar al 2015 mejorar de manera gradual la formación y cualificación, para los agentes educativos, sociales y comunitarios de todos los escenarios en donde tiene lugar el desarrollo integral de la primera infancia especialmente aquellos apoyados por

el sector público a partir de compromisos que se establezcan con las entidades territoriales. El Ministerio de Educación definirá políticas y la prestará asistencia técnica en la materia.

En 2019 los programas de formación existentes (educación superior y escuelas normales superiores), habrán incorporado en sus planes de estudio los ejes temáticos básicos sobre desarrollo infantil temprano, incluyendo la perspectiva de género, para eliminar patrones de crianza sexistas y construir formas de relacionamiento equitativas entre niños y niñas. El Ministerio de Educación en asocio con otros sectores e instituciones, orientará y apoyará un trabajo conjunto con universidades y las escuelas normales.

En 2019 todos los planes de educación y capacitación para agentes sociales y comunitarios, habrán incorporado los ejes temáticos básicos sobre desarrollo infantil temprano.

## **Estrategias**

Transformación paulatina del universo de hogares comunitarios tradicionales, en hogares múltiples, agrupados y otras modalidades que aseguren la calidad en la prestación del servicio.

Ampliación de cobertura de educación inicial, estimulando la creación de nuevas instituciones y la adopción de nuevas modalidades, que favorezcan el desarrollo integral de los niños y niñas menores de 6 años.

Adecuación legislativa y normativa, que permita reconocer y fortalecer la educación para la primera infancia, en las distintas modalidades de atención formal y no formal.

Universalización del grado cero dentro del sistema educativo formal, con complementariedad entre servicios, a través de arreglos institucionales con distintas entidades públicas, privadas y comunitarias.

Acceso fácil de las niñas y niños menores de seis años, a prácticas de lectura, conversación, juego, arte, a los libros, los juguetes y a otros portadores de significado, como medios para el mejoramiento de la calidad de la educación de la primera infancia.

Generación de estrategias para aumentar la demanda de programas de formación inicial, a nivel de pregrado y postgrado, y estímulos a los agentes educativos, para que su labor incida positivamente en el desarrollo de la primera infancia

Formación y capacitación permanente de familias, cuidadores y cuidadoras en prácticas de crianza y desarrollo infantil temprano, con enfoque de derechos y perspectiva de género.

Arreglos institucionales con los planes de subsidios condicionados de Acción Social y planes de capacitación a las familias, sobre pautas de crianza e incentivos, para que sus hijos en la etapa de primera infancia accedan a programas de educación inicial y desarrollo infantil temprano.

Programas de base comunitaria impulsados por el ICBF y otras entidades para el desarrollo infantil temprano, que desarrollen capacidades en las familias, y cuidadores, para entender y atender apropiadamente las necesidades de supervivencia

y desarrollo integral de niñas y niños y ser agentes activos, en la exigibilidad de los derechos de los niños y niñas.

Promoción de eventos socioculturales que promuevan el desarrollo del lenguaje, la creatividad, la expresión y el sentido estético.

Creación y adecuación de parques, bibliotecas públicas, escolares y comunitarias, ludotecas, centros culturales, teatros, salas de títeres, parques y espacios recreativos, para fomentar la lectura, la escritura, el juego y el arte.

Alianzas entre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar e instituciones acreditadas, que brindan educación formal y no formal, para garantizar la educación permanente de los agentes educativos institucionales en servicio.

Adopción de un *servicio social obligatorio* en las instituciones de educación superior, en ciencias de la educación, salud y humanas, basado en el estudio y acompañamiento al desarrollo de los menores de 6 años.

Creación y fortalecimiento de redes académicas con COLCIENCIAS, universidades y centros de investigación para la discusión, intercambio, producción de conocimiento y sistematización de conocimientos y experiencias relacionadas con el desarrollo integral en la primera infancia.

***Garantizar la restitución de los derechos que hayan sido vulnerados en grupos y poblaciones específicas.***

**Metas**

Erradicar a 2019 el abandono, abuso, maltrato, trabajo infantil y desplazamiento forzado en menores de 6 años.

Al 2015 el 100% de niños menores de 6 años y su grupo familiar, que se encuentren en situación de desplazamiento, estarán registrados en el SUR y recibirán atención humanitaria de emergencia.

Aumentar al 20% en el 2015 la atención, en medio familiar, para los niños declarados en abandono o peligro que son atendidos en el ICBF.

Reducir el 60% de niños y niñas menores de 5 años, que son explotados laboralmente en la calle.

Suministrar atención integral al año 2015, al 70% de niños y niñas y sus familias, víctimas de maltrato, en salud, sistema de justicia y protección.

**Estrategias**

Reorientar los mecanismos de detección de peligro y vulneración de derechos, para iniciar acciones de restitución y adelantar medidas de protección especial.

Visibilizar a la primera infancia en los programas de protección contra el abandono, abuso, maltrato y desplazamiento forzado, y desarrollar acciones que involucren a familias y comunidades.

Articular acciones para prevención y atención a familias desplazadas, dando prioridad a aquellas que tengan niños en primera infancia.

Fortalecer la calidad en la atención de las instituciones de protección, atendiendo a las necesidades y características específicas de la primera infancia.

***Promover la participación de niños y niñas menores de 6 años, en la toma de decisiones que afectan sus vidas en los espacios de desarrollo social, familiar e institucional.***

### **Meta**

Desarrollar a 2015, una estrategia para promover los derechos del niño, desde la diversidad étnica y cultural.

El 90% de las entidades territoriales deben desarrollar 2015 una metodología de participación con los niños, que se oriente al mejoramiento de su entorno y de la calidad de su vida.

A 2015, el 100% de las personas que trabajan con niños serán Prestadores de Cuidado Infantil, en aspectos relacionados con el derecho a la participación.

### **Estrategias**

Desarrollo de metodologías participativas para y con la primera infancia, de manera que se les escuche y atienda y desarrollen su capacidad de construir sociedad.

Generar espacios de participación real y convivencia armónica con la primera infancia,, para crear ciudadanos plenos y capaces de afrontar el futuro.

Lograr la presencia activa de organizaciones y actores, entre ellos niños y niñas menores de 6 años, para la definición y la evaluación de la Política Pública de Infancia.

Promover la constitución de grupos infantiles, como coros, bandas, grupos musicales, para el desarrollo de aptitudes musicales y la reconstrucción de la historia musical de las localidades.

Sensibilizar y formar a la población adulta, para que comprenda la importancia de crear condiciones que faciliten la participación de la primera infancia en la vida de las comunidades.

Realizar jornadas de encuentro con niños y niñas, para atender sus demandas, trabajar problemáticas y buscar alternativas saludables.

***Crear canales de participación ciudadana para el diseño, ejecución, control y evaluación de la política de infancia, así como los instrumentos de seguimiento necesarios, para que tanto el Estado como la Sociedad puedan realizar análisis periódicos de los logros alcanzados.***

### **Meta**

Implementar el sistema de monitoreo y evaluación de la política pública de primera infancia, en un plazo no superior a un año.

### **Estrategias**

Consolidación de un sistema de monitoreo y evaluación, que contribuya a garantizar que las acciones y los recursos utilizados en la prestación del servicio educativo impacten positivamente el acceso, la permanencia y la calidad de la educación para la primera infancia. El énfasis del sistema estará en la gestión local y el seguimiento a los prestadores del servicio.

Conformación y fortalecimiento del sistema de veeduría ciudadana en los niveles departamentales y municipales, que empodere a las comunidades en el control ciudadano hacia la Política Pública de Primera Infancia y que garantice el ejercicio de los derechos de niñas y niños menores de seis años.

Creación de un sistema de información, para el monitoreo y evaluación de la situación de la primera infancia en los niveles municipales, departamentales y nacional.

### **7. Roles y responsabilidades intersectoriales**

La perspectiva de los derechos y el interés superior del niño como eje central de la política de primera infancia, implica un cambio de paradigma, en el enfoque sobre la forma como se conciben los procesos sociales, los actores, sus roles y responsabilidades, en el momento de ejecutar la política.

En este nuevo paradigma, prevalece el interés general sobre el interés particular, se supera la visión individualista, para pasar a promover el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, como estrategia que permita alcanzar la equidad y la inclusión social. Así mismo, el criterio asistencialista de la política social se modifica hacia el de garante de derechos, siendo la corresponsabilidad solidaria su principio fundamental. Desde esta perspectiva de lo social, se imponen las formas participativas y pluralistas, como determinantes de las acciones del Estado, sustentadas en la transparencia, rendición de cuentas y el control social sobre la gestión de la política<sup>139</sup>.

Estado debe asumir, conjuntamente con la familia y la sociedad el compromiso frente a la primera infancia, para cumplir con la obligación, deber y responsabilidad que le corresponde a cada cual, de brindar a todos los niños del país las mejores oportunidades para su pleno desarrollo.

---

<sup>139</sup> Con el fin de garantizar una gestión transparente, la Constitución Política de Colombia declara como derecho fundamental de todo ciudadano, la participación en la toma de decisiones, en la planeación, gestión, ejecución y control de la actividad pública. Para asegurar la participación, la Constitución consagró diferentes mecanismos de acción social que permiten a la sociedad civil intervenir más activamente en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de planes y programas de beneficio común en los diferentes niveles de la vida pública, haciendo énfasis en el nivel local, pues es allí en donde la distancia Estado-sociedad civil es menos apabullante y, al mismo tiempo, en donde la participación ciudadana puede ser más efectiva (Torrado, M.C. y Anzelin, I. 2006)

Corresponde al nivel nacional, la movilización para la participación y compromiso de los diversos actores, niveles, sectores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para la formulación de la Política Nacional de Primera Infancia. Las posibilidades de hacerla realidad se encuentran estrechamente ligadas a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales, para generar políticas y planes de acción (a nivel municipal, veredal, barrial, familiar) y para la toma de decisiones que permitan avanzar técnica y operativamente en el tema. Las autoridades locales tienen la capacidad de comprometer a los corresponsables en la protección integral a la primera infancia, no solo a través de más y mejores servicios, sino impulsando el mejoramiento de las condiciones sociales, materiales y culturales, que rodean a los niños durante los primeros años de vida.

Es en el nivel local, donde se da la articulación de los actores en torno a la puesta en marcha de la política de primera infancia. Son las autoridades locales las llamadas a dinamizar, orientar y concertar la ejecución de la política, con sus respectivas acciones y la destinación de recursos, de acuerdo con el conocimiento de sus realidades, de tal manera que les permita distribuirlos para responder a necesidades y problemáticas propias y específicas, desarrollando y haciendo uso de sus facultades otorgadas por la Constitución y la Ley colombianas. El Estado, al abrir espacios de participación en los departamentos, municipios y localidades, brinda la posibilidad de canalizar las aspiraciones de la comunidad, y generar poder al otorgar autonomía de decisión y de recursos.

Dependiendo de la unión de los esfuerzos locales, se logrará garantizar a nivel social, comunitario y familiar, condiciones que aseguren la realización, y cuando sea del caso, el restablecimiento pleno de los derechos fundamentales de los niños. En este punto es importante resaltar la función del Municipio y el rol que cumplen los Consejos de Política Social<sup>140</sup>, espacio para la construcción y ejecución de políticas públicas sustentables y estables. Debe ser un espacio que trascienda la gestión conjunta de Estado, Sociedad y Familia hacia facilitar, desde lo público, el proceso constante de la construcción de políticas estructurales, que garanticen la inversión de recursos en la niñez.

El Consejo de Política Social posibilita la articulación del SNBF y facilita los espacios para que la construcción de la política pública se desarrolle desde y con la comunidad. Al movilizar a la comunidad en torno de las necesidades e intereses de la primera infancia, la gestión local permite lograr niveles de complementariedad de la acción pública con la acción privada y comunitaria, fortalece la creación de una conciencia y un accionar colectivo de lo público. El reto fundamental es lograr, a nivel local, la construcción e implementación efectiva de la política, lo cual está en directa relación con la capacidad de gestión de los gobiernos departamental y municipal y su liderazgo desde los consejos regionales y municipales de política social.

El trabajo impulsado por Procuraduría, UNICEF e ICBF con los gobernadores y alcaldes, en torno a la inclusión de la niñez en los planes de desarrollo, es un gran avance en

---

<sup>140</sup> A nivel municipal, Colombia ha concertado la implementación de un espacio participativo de trabajo denominado Consejo de Política Social. Este espacio, conformado por representantes de los organismos gubernamentales, ONG y organizaciones comunitarias, apunta a la construcción de procesos dirigidos al diseño y control de la política social, la acción inter-sectorial e inter-institucional, y la articulación de su trabajo con la elaboración de la agenda pública para poder incidir en la formulación de la política social territorial (Torrado, Maria Cristina y Anzelin, Ingrid, 2006).



este sentido Debe constituirse como uno de los espacios que promuevan y ayuden a estructurar las políticas departamentales y municipales, en favor de la primera infancia.

### **7.1 Actores de la política y responsabilidades**

Los actores de la Política Pública de Primera Infancia, son todos aquellos individuos, comunidades, grupos, organizaciones, instituciones, responsables de la política y que pueden influir en las decisiones que afecten su resultado.

Considerar los diferentes actores de la política pública de primera infancia, sus roles y responsabilidades, resulta útil para identificar intereses, conflictos, riesgos, oportunidades, relaciones y compromisos. De igual manera, sirve para identificar aquellos sectores y grupos con los que es necesario trabajar, para que participen exitosamente en la implementación de la política. Permite una articulación entre los diferentes sectores involucrados en los programas, y las decisiones que atañen al desarrollo de los niños menores de seis años.

Los niños menores de 6 años, sus familias y las madres gestantes, son los actores principales de esta política. El diseño de planes, programas y estrategias, debe estar dirigido a ellos. Tanto a nivel nacional como local, se deben determinar roles y responsabilidades específicas, de las distintas organizaciones e instituciones gubernamentales, no gubernamentales, empresariales y académicas, que trabajan con esta franja poblacional, para garantizar el cumplimiento de los objetivos.

El ordenamiento del Estado colombiano es sectorial y no poblacional. Como lo exige la política de primera infancia, será necesario definir las dinámicas de cada sector, las competencias directas o subsidiarias de responsabilidad de cada uno, correspondiéndole al ICBF, la articulación de las acciones de los diferentes sectores y la coordinación de la política de primera infancia.

Una condición de una buena gestión de esta política, será la capacidad que se desarrolle para fortalecer los lazos, relaciones y alianzas con sus asociados directos y con los que se encuentran en su entorno. La descentralización y el estrechamiento de la distancia entre la toma de decisiones y quienes las aplican o se benefician de ella, contribuyen al desarrollo de este tipo de relaciones y nexos. Se construye, en forma simultánea, un esquema de complementariedades, encadenamientos, institucionalidades y articulaciones entre sector público y privado, incluidas las organizaciones sociales y comunitarias.

En el escenario gubernamental, a nivel nacional, los responsables directos de la política de primera infancia son:

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Ente rector y coordinador de la Política de Primera Infancia, que facilitará el trabajo intersectorial e interinstitucional. Encargado de definir, en coordinación con DNP, el sistema de monitoreo y evaluación de la política de primera infancia.

Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación –DNP. Encargados de coordinar la planeación y financiamiento de la política de primera infancia.

Ministerio de la Protección Social. Encargado de definir las estrategias para garantizar el derecho a la supervivencia y protección de la primera infancia.

Ministerio de Educación Nacional. Encargado de definir las estrategias para garantizar el derecho a la educación inicial.

Ministerio de Cultura. Encargado de definir las estrategias para garantizar el derecho a la participación, desarrollo, recreación y cultura de la primera infancia.

Ministerio de Comunicaciones. Encargado de definir estrategias comunicativas, que beneficien las relaciones entre la familia y la primera infancia, entre la familia y la comunidad, entre la comunidad y la primera infancia.

Registraduría del Estado Civil. Encargada de definir estrategias para garantizar el registro civil de todos los niños en los primeros 6 años de vida.

COLCIENCIAS. Encargada de incluir en el sistema de ciencia y tecnología, líneas de investigación y desarrollo en primera infancia.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Encargado de la gestión ambiental del país, del suministro de agua potable y del saneamiento básico, para garantizar el derecho de los niños a la supervivencia .

Programas presidenciales, referidos a asuntos sociales. Actualmente se cuenta con: la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación y con dos programas prioritarios: Familias en Acción y Apoyo Integral a Población Desplazada, programas que deberán coordinar estrategias para el desarrollo de la primera infancia.

En el escenario de las instituciones de carácter académico (universidades y escuelas normales superiores), organizaciones no gubernamentales y otros sectores, la responsabilidad de cada uno es:

Organizaciones no gubernamentales. Encargadas de diseñar, co-financiar, ejecutar y evaluar, programas o acciones dirigidas a la primera infancia, encargadas de cofinanciar, asesorar, hacer acompañamiento y evaluar iniciativas dirigidas a los menores de 6 años.

Universidades, Escuelas Normales Superiores y ONG con programas e investigaciones en primera infancia. Encargadas de diseñar y desarrollar estrategias de acompañamiento, sistematización de experiencias significativas,

formación de talento humano, producción de investigación y construcción de conocimiento sobre el tema.

Cajas de compensación familiar. Encargadas de planeación, cofinanciamiento y gestión técnica y administrativa de programas dirigidos a la primera infancia.

Sociedad civil organizada. Encargada de liderar la movilización por la primera infancia en el país y establecer veedurías ciudadanas, para garantizar la implementación de la política de primera infancia.

Sectores empresariales. Encargados de apoyar la gestión y de suministrar apoyo técnico y financiero a la política de primera infancia.

Medios de comunicación. Encargados de producir y difundir programas, que beneficien a la familia y la primera infancia y de movilizar a la sociedad y a sus diferentes estamentos, para posicionar el tema de primera infancia en la agenda pública del país.

En el escenario de las entidades gubernamentales en los niveles, departamental municipal y local, los responsables son:

Alcaldes, gobernadores y administración departamental y municipal (secretarías de salud, de educación, de desarrollo comunitario, de solidaridad, de bienestar social, institutos descentralizados .) y Consejos de Política Social, para diseñar e implementar políticas locales .

Familias y comunidades. Encargadas de velar por el desarrollo integral de la primera infancia, así como de realizar la veeduría y el control social de la política.

## **7.2 Articulación intersectorial**

La política propone la constitución de un *Consejo Nacional de Política de Primera Infancia*. Este Consejo estará coordinado por el ICBF, conformado por representantes de cada una de las entidades gubernamentales corresponsables (Ministerio de Protección, Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Planeación, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio del Medio Ambiente, Colciencias, Registraduría), representantes de universidades, de cajas de compensación familiar, del sector empresarial, de medios de comunicación, de la Asociación Colombiana de Municipios y de la Federación Nacional de Departamentos.

El Consejo Nacional de Política de Primera Infancia, tiene como función principal, dar las líneas de orientación estratégica para la implementación, apoyar el establecimiento de “*arreglos institucionales*” entre distintos sectores en el nivel local, y hacer seguimiento al cumplimiento de los lineamientos establecidos.

En los niveles departamentales y municipales, deberá priorizarse la preparación de políticas para el desarrollo de la primera infancia. Las administraciones locales deben garantizar que en sus planes de desarrollo, proyectos y programas se guiarán por los lineamientos nacionales, para lo cual deben orientar a su equipo de trabajo para fortalecer las acciones que ya existen y emprender nuevas.

Durante la implementación de la política, el ICBF trabajará en el apoyo al fortalecimiento de los Consejos de Política Social, a través de acciones de asesoría y seguimiento. Esta es una estrategia que favorecerá la corresponsabilidad de entidades del Estado, privadas y ONG y la articulación de las acciones, entre las que se incluyen los sistemas de información unificada, de seguimiento de programas, análisis de comprensión, espacios de retroalimentación y evaluaciones de impacto. Así mismo permitirá identificar propuestas conjuntas, que faciliten la puesta común de recursos sectoriales del sistema nacional de participaciones.

### **7.3 Roles y responsabilidades específicos**

Además de las responsabilidades generales mencionadas en el punto anterior, Torrado, y Anzelin, (2006) afirman que la promoción de los derechos durante la Primera Infancia, cuenta con respaldo jurídico y normativo, con algunos recursos financieros asegurados, así como con planes y programas para orientar la intervención del municipio a su favor. No obstante deberá establecerse una revisión y adecuación jurídica, normativa y administrativa, que involucre los ámbitos municipales, departamentales y el nivel nacional.

A continuación se presentan las acciones que, por ley, se deberán implementar a nivel municipal, relacionadas con la atención de la primera infancia y la promoción de sus derechos, definidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño:

#### **7.3.1 Derecho a la supervivencia y la salud**

La ley 715 de 2001 determina que es una obligación del municipio formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental, gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción y priorizar el gasto por estructura poblacional y perfil epidemiológico. Así mismo, debe financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

Con respecto a salud pública, el municipio debe formular, ejecutar y evaluar el Plan de Atención Básica Municipal (Circular Externa No 18). Por medio del Plan de Atención Básica PAB debe priorizar la reducción de enfermedades inmunoprevenibles, prevalentes

de la mortalidad infantil<sup>141</sup>, la implementación de la Política de Salud Sexual y Reproductiva<sup>142</sup>, la prevención y control de enfermedades transmitidas por vectores, la promoción de estilos de vida saludable, el fortalecimiento del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición, la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y la reducción del impacto de la violencia. Adicionalmente, el ICBF adelanta programas de recuperación nutricional, con beneficiarios de todas las edades, incluyendo a los menores de 6 años.

Las enfermedades transmitidas por el agua, son una causa importante de mortalidad y morbilidad infantil y afectan considerablemente su calidad de vida. Las leyes 142 y 715, establecen que es competencia de los municipios asegurar que se presten de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo.

### **7.3.2 Derecho al pleno desarrollo**

Además de la educación inicial, el derecho al pleno desarrollo de los niños en la primera infancia, incluye el acceso a la recreación y la cultura, así como a un entorno familiar seguro.

En materia educativa, la ley 115 de 1994 establece el nivel preescolar, que comprende tres grados y se orienta a promover el desarrollo integral del niño en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas. La ley establece que para este nivel existe un grado obligatorio, para niños menores de 6 años de edad, y determina que en los municipios, donde la cobertura del nivel de educación preescolar no sea total, se generalizará el grado de preescolar en todas las instituciones educativas estatales, que tengan primer grado de básica, en un plazo de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de dicha Ley.

La resolución 1515 del 3 de julio del 2003 del Ministerio de Educación, precisa que la edad mínima para ingresar al grado transición es de 5 años, cumplidos a la fecha de inicio del calendario escolar. Los municipios no certificados serán responsables de coordinar y aplicar las directrices, establecidas por los Departamentos. Establece que cada entidad debe coordinar con Bienestar Social o Familiar, la identificación de niños y la asignación de cupo para grado cero en establecimientos educativos oficiales, con el fin de garantizar el acceso y la continuidad en el sistema educativo.

El ICBF ha generado distintas modalidades de atención, entre las que se encuentran los Hogares Infantiles, Lactantes y Preescolares, Atención Materno Infantil, Hogares Comunitarios del Bienestar (tradicionales, empresariales, comunitarios grupales, múltiples y FAMI). No obstante la gran presencia del ICBF en el nivel local, las autoridades locales no pueden intervenir en las acciones que éste realiza, debido a que el Instituto no está descentralizado y es desde el nivel central donde se toman las decisiones de implementación e inversión.<sup>143</sup>

---

<sup>141</sup> Acciones entre las que se encuentran el aumento en coberturas de vacunación, bajar la incidencia de enfermedades como la poliomielitis, el sarampión, tétanos, difteria entre otras., disminuir la mortalidad infantil por causa de EDA e IRA, e implementación de estrategias como AIEPI y IAMI)

<sup>142</sup> Entre las que se encuentra la reducción de la mortalidad materna evitable, bajar la incidencia de sífilis congénita y bajar la incidencia de embarazos en adolescentes.

<sup>143</sup> Es importante recalcar que hay zonas del país en las que no hay presencia del ICBF.

Así mismo la ley 789 de 2002 artículo 16, numerales 5 y 6, establece que las cajas de compensación familiar se encargarán de administrar jardines sociales de atención integral, propiedad de entidades territoriales públicas o privadas. En la destinación de estos recursos las cajas podrán atender niños cuyas familias no estén afiliadas a la Caja respectiva. Es el ICBF quien definirá los estándares de calidad que deberá cumplir la infraestructura de los jardines sociales, para la atención integral de los niños, de forma tal que la entidad pueda ser habilitada. Cuando se trate de jardines de propiedad de entes territoriales, la forma de contratación de cada programa será definida mediante convenio tripartita, entre la respectiva Caja de Compensación Familiar, el ICBF y el ejecutivo del ente territorial.

Con respecto a Recreación y Deporte el municipio, por las leyes 181 y 715, debe proponer el plan local de deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, efectuando su seguimiento y evaluación con la participación comunitaria establecida. En cuanto al acceso a los bienes culturales, debe señalarse que la Ley General de Cultura y sus desarrollos posteriores, no precisan obligaciones ni acciones concretas relacionadas con la primera infancia, a pesar de la enorme importancia que, en este momento de la vida, tienen la literatura, el juego y el arte.

En la ley 789 de 2002 artículo 16, numerales 5 y 6, se establece que las cajas de compensación, a través de los programas que a ellas correspondan, se encargarán de las actividades de subsidio en dinero; recreación social, deportes, turismo, centros recreativos y vacacionales; cultura, museos, bibliotecas y teatros; vivienda de interés social; créditos, jardines sociales o programas de atención integral para niños menores de 6 años.

### **7.3.3 Derecho a la protección**

Frente al derecho de protección, el municipio cuenta con el siguiente grupo de entidades, que velan por la garantía de este derecho: Fiscalía, Cuerpo Técnico de Investigación Judicial CTI, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Juzgado de Familia, Comando de Inspección de Policía, Personería Municipal. Desde la Alcaldía y Gobernación se debe promover la garantía del derecho, a través de las Secretarías de Salud, Gobierno y Educación. Los Centros Zonales del ICBF y las Comisarías deben igualmente jugar un rol frente al derecho a la protección.

### **7.3.4 Derecho a la participación y la cultura**

En relación con los derechos de participación y cultura es claro que muchas normas y reglamentaciones promueven la participación de adultos y cuidadores en la promoción de derechos de la primera infancia, así mismo existen algunas experiencias con niños.

El Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional<sup>144</sup> establece que con relación a las leyes nacionales frente a la cultura, Colombia propuso la Ley General de Cultura 2001-2010, cuyo eje fundamental lo constituye la construcción de una ciudadanía democrática cultural. En este plan la Primera Infancia no es reconocida en pleno, pero frente

---

<sup>144</sup> Un estado del arte sobre políticas culturales, ciudadanía y niñez (2005)

a la infancia hay algunos elementos de políticas y estrategias, que aunque son apenas un esbozo, resultan significativos en su reconocimiento como agentes culturales y políticos. El plan propone que en el campo de la participación se promueva la integración de un marco concertado de política de Estado entre lo educativo y lo cultural; el mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de la educación artística y cultural formal, no formal e informal incluyente, y la integración de la relación comunicación, educación y cultura en la creación de espacios de comunicación y medios de participación de la infancia en proceso educativos que se dan dentro y fuera de las fronteras de la escuela y a partir del reconocimiento de sus especificidades culturales.

De esta ley se crea la dirección de Infancia y Juventud, instituida como respuesta a las problemáticas de esta población pero también como mecanismo para visibilizar la infancia como agente cultural, acorde con la propuesta de cultura concebida desde de la Ley General de Cultura.

Además de la Ley General de Cultura, Colombia también cuenta con el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, Plan Nacional de Música para la Convivencia, Plan Nacional de Cultura y Convivencia. Estos planes están orientados en su formulación a buscar el compromiso, activo y permanente, de las instancias gubernamentales y consolidar los Consejos municipales de cultura y los Consejos departamentales de áreas artísticas, así como algunos Consejos departamentales de comunicación ciudadana y comunitaria.

## Bibliografía

- Acción Social, Red de Solidaridad. 2006. Estadísticas sobre desplazamiento.
- Acción Social. 2005. Página Web:  
[http://www.red.gov.co/Programas/Familias\\_Accion/Subsidios.htm](http://www.red.gov.co/Programas/Familias_Accion/Subsidios.htm)
- Aguilar, L. 2005. "Aspectos centrales de una política pública". Ponencia Segundo Foro Internacional "Movilización por la Primera Infancia". Bogotá.
- Alianza por una Política Pública de Infancia y Adolescencia, Primera Infancia y desarrollo. El desafío de la década, Foro Internacional, Bogotá, 2003
- Alvarado, G. Díaz, M y Cano, M. 2005. Estándares básicos para la primera infancia. Versión borrador. Bogotá, Ministerio de Educación Nacional.
- Ares F. 2002. Psicología de Familia. Una aproximación a su estudio. La Habana, Cuba: Editorial Félix Varela.
- Banco Mundial. 2000. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza. Capítulo 8.
- Becker, Gary. 1964. Human Capital. Columbia University Press. New York.
- Bustello, E. 1998, en *Pobreza y Desigualdad*. Corredor Consuelo (1999), editora.
- Carnoy, M.1992. *The Case for Investing in Basic Education*. New York: United Nations Children's Fund.
- Castro, Cipriano y Durán, Ernesto. 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. 1998.
- CDC Atlanta, 1998. Guide lines of Sexual Transmitted Diseases
- CEPAL. 2000. *Gasto en Niñez y Juventud*. La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, capítulo V, Algunos fenómenos que limitan tempranamente las oportunidades de bienestar, páginas 109-132. Santiago de Chile.CINDE, Fundación Restrepo Barco, PNDH-DNP/PNUD, 2006.
- CODHES, OIM, 2003 Destierros y desarraigos. Memorias del II Seminario Internacional Desplazamiento: implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos, Bogotá, Colombia, septiembre de 2002.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Comisión de Talento Humano, 2006. Recomendaciones para la formación de agentes educativos y sociales en escenarios comunitarios.
- Comisión de Talento Humano, 2006. Formación de talento humano en centros e instituciones de educación superior. Recomendaciones hacia la formulación de una política pública. Bogotá.
- Comisión de Talento Humano, 2006. Formación del talento humano en Escuelas Normales Superiores. Recomendaciones hacia la formulación de una política pública.
- Comisión Mapeo de Investigaciones. 2006. Investigaciones primera infancia.
- 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.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2003a. *Estadísticas Vitales*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2003b. *Encuesta de Calidad de Vida*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. 2004. *Encuesta de Hogares*.



- Delors, Jacques. 1996. La Educación Encierra un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI. Compendio UNESCO.
- Demeuse, Marc; Baye, Ariane; Nicaise, Julien; Straeten, Marie-Hélène (2005) Vers une école juste et efficace. 27 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation. Ed. de boeck
- Devereux 2001. Livelihood Insecurity and Social Protection: A Re-emerging Issue in Rural Development.
- DNP. 1995. CONPES. El tiempo de los niños. Bogotá.
- DNP. 1986. CONPES. Para aprobar el Plan Nacional de Lucha contra la Pobreza Absoluta. Bogotá.
- DNP. 2005. CONPES.091. “Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - 2015”. Bogotá.
- DNP 2006. *Planes de desarrollo 1974 a 2002*. Programas sociales. En: planes de desarrollo anteriores. [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- DNP, PNUD, ICBF, Misión Social. 2002. Familias colombianas: estrategias frente al riesgo. Alfaomega. Colombia.
- Fernandes M. I y Galvis, C.C. 2006. Asistencia Preparatoria para la Realización de Arreglos Institucionales para Atención integral a la Población de 0 a 6 años en el Marco de la Construcción de la Política Educativa de Primera Infancia. CERLALC, PAS Bogotá.
- Ferrari M, Kaloustian S. 1997. Importancia da família. In: Família Brasileira: a base de tudo. São Paulo/Brasília, Brasil: Cortez/UNICEF. p.11-25.
- Fitoussi y Rosanvallon. 1997. La era de las desigualdades, Buenos Aires, editorial. Manantial.
- Fundación Antonio Restrepo Barco 2002 “*Hacia la construcción de una política pública de infancia y adolescencia*”. Cita a Save the Children UK. Discapacidad un tema transversal. Informe Preliminar. Bogotá, julio de 1999.
- Gaviria, A y Palau, M. 2006. Nutrición y salud infantil en Colombia: determinantes y alternativas de política. Bogotá, Universidad de los Andes. CEDE y Facultad de Economía
- González de Durana, Ana Arriba. 2002. El concepto de exclusión en política social. España, Unidad de Políticas Comparadas. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- González Rey, Fernando. 2002. Sujeto y subjetividad. Una aproximación histórico cultural. Thomson. Buenos Aires,
- Grupo sobre Infancia y Adolescencia. 1997. Garantizar los derechos de la niñez responsabilidad de todos. Cuadernos de Reflexión. No. 1. Bogotá.
- Heckman, J.J. 2004. *Invest in the Very Young*. Center of Excellence for Early Childhood Development. Encyclopedia on Early Childhood Development. Web: <http://www.excellence-earlychildhood.ca/documents/HeckmanANG.pdf>
- ICBF. 1990. El desarrollo infantil: una conceptualización desde el ICBF.
- ICBF. 1990. Organización y desarrollo de hogares comunitarios de bienestar
- ICBF. 1992-1993. Estudio Nacional para la construcción de la Escala de Valoración Cualitativa del Desarrollo Infantil
- ICBF. 1996. Evaluación de impacto de los HCB.
- ICBF, Dirección Técnica. 2000. La Protección Integral: Paradigma para el ICBF. Bogotá,
- ICBF 2004a. Dirección de Planeación. Dirección Técnica. Lineamientos de Programación 2005.
- ICBF. 2005. Estadísticas Dirección de Evaluación.

- ICBF, OIM y Sinapsis. 2006. Lineamientos técnico-administrativo-misionales para la inclusión y la atención de familias en los programas y servicios del ICBF.
- ICBF, FPAA, Memorias Segundo Foro Internacional: Movilización por la primera infancia, versión en impresión, Bogotá 2006.
- Isaza, O. 2005. *“La Experiencia de Construcción de Política Pública de Niñez en Bogotá”*. Ponencia Segundo Foro Internacional *“Movilización por la Primera Infancia”*. Bogotá.
- Kaztman, R. y Filgueira, F. 2001. Panorama de la Familia y la Infancia en Uruguay, capítulo 5, *Situaciones de riesgo y etapas del ciclo de vida: primera infancia*. Universidad Católica del Uruguay. Página web: [http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES/pdf/06\\_INFANCIACAP5.pdf](http://www.ucu.edu.uy/Facultades/CienciasHumanas/IPES/pdf/06_INFANCIACAP5.pdf)
- Lin, N. 1999. *Inequality in Social Capital: Evidence from Urban China. Creation and Returns of Social capital in Education and Labor Markets*. Center for Research in Experimental economics and Political Decision Making/University of Amsterdam, Institute of Information and Computing Sciences (ICS)/university of Groningen and ICS/Utrecht University.
- Martínez, V. 2004. *La primera infancia desde una perspectiva de derechos humanos*. Naciones Unidas. Comisión sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño (CRC). Informe sobre el 37° período de sesiones.
- Medicina Legal 2005. Forenses 2004.
- Melillo, Aldo; Suárez, E. N. y Rodríguez, D. (compiladores). 2004. Resiliencia y subjetividad. Los ciclos de la vida. Paidós. Buenos Aires.
- Ministerio de Educación Nacional. 1991. Educación Inicial una política integrada y compromiso de todos. (Material mimeografiado). Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. 1992. Grado cero, marcos político, conceptual y pedagógico. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. 1996. Hacia la comprensión del nivel de educación preescolar desde el espíritu de la Ley General de Educación”. Serie Documentos de Trabajo. Documento No. 1. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. 1997. Serie Estudios. Evaluación de Impacto PEFADI: estudio descriptivo 1990-1994.
- Ministerio de Educación Nacional. 1998. Lineamientos Curriculares. Preescolar Lineamientos pedagógicos niveles de la educación formal. (Material mimeografiado). Bogotá
- Ministerio de Educación Nacional – ASONEN. 2002. Marco general para un modelo de articulación preescolar – primaria. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional. 2003. La Revolución Educativa. Plan sectorial 2002-2006. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional, DABS, Universidad. Nacional de Colombia, ICBF. 2005. Lineamientos para una política educativa de la primera infancia”. Documento borrador.
- Ministerio de Educación Nacional. 2006. Definición de educación para la primera infancia. Equipo Primera Infancia. Policopiado.
- Ministerio de Protección Social. Salud Integral para la Infancia. Manual de normas técnicas y administrativas. Tomos I, II y III. Medellín. 1993.
- Ministerio de la Protección Social, Dirección General de Salud pública, Grupo de Promoción y Prevención. 2003. *“Ayuda memoria sobre la situación de la epidemia por VIH/SIDA en Colombia. Datos a Septiembre 30 de 2003”*
- Misión Social, PND/DNP. 2001. Principales riesgos asociados a la niñez colombiana. Mimeo.

- Mustard, F. 2002. "Early Chile Development and the Brain—the Base for Health, Learning, and Behavior Throughout Life. En *From Early Child Development to Human Development*". Editado por Mary Eming Young. The World Bank.
- Mustard, F. 2005. "Desarrollo Infantil Inicial y Política Pública". Ponencia Segundo Foro Internacional "Movilización por la Primera Infancia". Bogotá.
- Myers, R.G. 1992. *The Twelve Who Survive*. London: Routledge.
- Naciones Unidas. 1995. *La política de bienestar social*. Buenos Aires: Lumen.
- Naciones Unidas. 1989. Convención Internacional sobre los derechos del niño.
- Observatorio de infancia. 2002. Estado del Arte sobre la Situación de la niñez en Bogotá durante la última década. Bogotá. DABS - Universidad Nacional de Colombia.
- OPS. 2001. Indicadores Básicos. Situación de Salud en las Américas.
- OPS/OMS, Cruz Roja Americana, United Nations Foundation. 2006 Proyecto Regional AIEPI Comunitario - documentos de apoyo técnico para su implementación y desarrollo-. Publicación de la Organización Panamericana de la Salud, Washington.
- Palacio, M. 1996. Más Allá de la Supervivencia: El Desarrollo Infantil. En OPS, MinSalud y FARB. *Crecimiento y Desarrollo Integral: un marco conceptual desde el saber y la experiencia*. Bogotá: Rasgo & Color Ltda.
- Peñaranda-Correa, F. y Bastidas Acevedo, Miriam, et al. 2006. *Análisis integral de las prácticas pedagógicas de un programa educativo en Colombia*. Salud pública de México, vol. 45:3, mayo-junio.
- Pérez, M, Zuleta, C.; Negret, J.C.; Flórez, R.; Castrillón, S. y Reyes, Y. 2006a. *Acceso al lenguaje, la lectura y la escritura: Una prioridad de la Política de Infancia*. Comisión Lectura en la Primera Infancia Bogotá.
- Pérez, M, Zuleta, C.; Negret, J.C.; Flórez, R.; Castrillón, S. y Reyes, Y. 2006b. *Recomendaciones de política para la Primera Infancia*. Comisión Lectura en la Primera Infancia. Bogotá
- Perotti, Roberto. 2000. Public spending on social protection in Colombia: analysis and proposals
- PNDH .2006. "Capacidad Resolutiva del SGSSS en Muertes Evitables", capítulo II.
- PNUD.1990. *Desarrollo Humano: Informe*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- PNUD, DNP, ACCI, PNDH. 2003. 10 años de desarrollo humano en Colombia. Alfaomega Editor. Bogotá. Colombia.
- PROFAMILIA. 2000. Encuesta De Demografía y Salud.
- PROFAMILIA. 2005. Encuesta De Demografía y Salud.
- Programa de Apoyo a la Política de primera infancia. Página Web: [www.primerainfancia.org.co](http://www.primerainfancia.org.co)
- Putnam, R. 1993. The Prosperous Community – Social Capital and Economic Growth. *The American Prospect*. 356(spring): 4-9.
- Red Antioqueña de niñez REDANI. 2006. Aportes al documento de políticas de primera infancia. Julio. Medellín.
- República de Colombia. Ministerio de Educación Nacional. 1994. Ley 115 General de Educación. Bogotá.
- Reyes Cuervo, M.E. 2005. Antecedentes de la atención a la primera infancia en el país. Observatorio sobre Infancia. Universidad Nacional.
- Rivera, J. y Morasso, M.2005 la posición de UNICEF en el desarrollo temprano. Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano. Las buenas prácticas. Página web: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/sistematizacio.pdf>

- Rosemberg, F. 2005. *Políticas de Educación de la Primera Infancia en América Latina y reproducción de la desigualdad*. Ponencia Segundo Foro Internacional “Movilización por la Primera Infancia”. Bogotá.
- Rutter, M.; Giller, H., and Hagell, A. 1998. *Antisocial Behavior by Young People*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salas Rodas, Luis Julián (2005). La corresponsabilidad en la construcción de políticas públicas de familia desde el sector social en el municipio de Medellín. Seminario Familias, cambios y estrategias, Universidad Nacional de Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, DABS.
- Salles V., Huirán R. 2002. Mitos y creencias sobre vida familiar, Revista mexicana de sociología, año LVIII, No. 2, México DF., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México (UNAM) Abril, Julio, 1.996. Reseñado por Irma Arriagada en el artículo: América Latina, cambios y desigualdad en las familias, Revista CEPAL, No. 77.
- Schultz, T. 1968. “Human Capital,” in *Internacional Encyclopedia of the Social Sciences*, New Cork: McMillan Company. Traducción al castellano como “Capital Humano”, en *Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales*, Vol.2. Madrid: Aguilar, 1974, pp 154-61.
- Sen, A 1977. “Rational Fools: A Critique of Behavioral Foundations of Economic Theory”, en *Philosophy and Public Affairs* 6(4), verano, pp. 317-344; reproducido en Sen (1982). *Choice, Welfare and Measurement*, Cambridge, Harvard University Press, 1997, pp. 84-108.
- Sen, A (2000) *Desarrollo y Libertad* Bogotá: Planeta.
- Smith, A. 1759. *Teoría de los Sentimientos Morales*. Edición revisada 1790; Clarendon Press, Oxford, 1976.
- Torrado, M; Reyes, M y Durán, E. 2006. Bases para la formulación de un plan nacional para el desarrollo de la primera infancia. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Observatorio de Infancia. Revista infancia, adolescencia y familia. Volumen 1. ICBF, ABA Colombia.
- Torrado, M.C. y Anzelin, I. 2006. La Primera Infancia en la agenda local Comisión Gestión y desarrollo local. Observatorio sobre Infancia. Universidad Nacional de Colombia.
- UNDP, DNP, ACCI, PNDH, 2003. 10 años de desarrollo humano en Colombia. Editorial Alfaomega. Bogotá, Colombia.
- UNESCO, 2000. Educación para Todos EPT Evaluación 2000. Informe de Países. Colombia. Foro Mundial sobre la Educación. Página web: [http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport\\_1.htm](http://www2.unesco.org/wef/countryreports/colombia/rapport_1.htm)
- UNICEF TACRO, 1994. Compromiso de Nariño. Segunda Reunión Americana sobre infancia y Política social. Agenda 2000. Ahora los niños.
- UNICEF TACRO, 1998. Avances hacia las metas para las niñas, las adolescentes y las mujeres.
- UNICEF TACRO, 1998. Cuarta Reunión Ministerial sobre Infancia y Política Social en las Américas. Lima, Noviembre de 1998.
- UNICEF. 2006a. Primera Infancia. La primera infancia crea el capital humano. Página web: [http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index\\_humancapital.html](http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index_humancapital.html)
- UNICEF. 2006b. *Primera Infancia. Invertir en la primera infancia para romper el círculo de la pobreza*. Página web: [http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index\\_investment.html](http://www.unicef.org/sapanish/earlychildhood/index_investment.html)

- UNICEF, 2006c. *Centro de Prensa. La alimentación deficiente causa casi una quinta parte de las muertes de niños menores de dos años*. Página web:  
Web: [http://www.unicef.org/sapanish/media/media\\_27814html](http://www.unicef.org/sapanish/media/media_27814html)
- Universidad Nacional de Colombia, Alcaldía Mayor de Bogotá, DABS. 2005 *Introducción Seminario Familias, cambios y estrategias*. Bogotá.
- Van der Gaag, J. 2002. “*From Chile Development to Human Development*”. En *From Early Child Development to Human Development*. Editado por Mary Eming Young. The World Bank.
- Young, M.E. 1997. *Early Child Development: Investing in our Children’s Future*. International Congress Series No. 1137. Amsterdam: Elsevier Science B.V
- Young, M.E (ed). 2002 *From Early Child Development to Human Development*. Washington. The World Bank.
- World Bank (2000). *Early Childhood Counts: Programing Resources for Early Childhood Care an Development*.

Este documento fue preparado en el marco del Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia. Participaron en él las siguientes instituciones:

**Entidad Coordinadora:**

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF

**Entidades Públicas:**

Ministerio de la Protección Social

Ministerio de Educación Nacional

Departamento Nacional de Planeación

Departamento Administrativo de Bienestar Social – DABS- Bogotá

**Universidades y Centros de Investigación:**

Universidad Nacional de Colombia – Observatorio de Infancia.

Universidad Pedagógica Nacional

Universidad Javeriana

Centro Internacional de Educación y Desarrollo– CINDE –

Fondo para la Acción y la Niñez - FPAA

**Entidades Internacionales**

UNICEF

CERLALC

Plan Internacional

Visión Mundial

Save the Children

OPS

**Mesas de trabajo:**

*Componente de Mapeo de Investigaciones*, coordinado por el CINDE, donde participan 16 universidades de todo el país.

*Componente de Expedición por la primera infancia*, coordinado por la Universidad Pedagógica Nacional, donde han venido participando alrededor de 130 instituciones y organizaciones de distintas regiones del país.

*Componente de formación del talento humano*, coordinado por el Ministerio de Educación, con la participación en talleres de consulta de alrededor de 30 instituciones y organizaciones.

*Componente de Gestión y desarrollo local*, coordinado por el Observatorio de Infancia de la Universidad Nacional, con la participación de entidades de siete municipios piloto, y consultas a alrededor de 15 instituciones.

*Mesa de lectura y desarrollo del lenguaje en primera infancia*, coordinada por el CERLALC, donde participan alrededor de 15 instituciones.

*Componente de Comunicación y Movilización*, coordinado por Comunicaciones Vivas, con consultas a líderes de opinión y entidades.

*Componente de monitoreo y evaluación, donde han participado alrededor de 10 instituciones.*

**Consultorías específicas:**

Fundación PAS para la realización de un estudio sobre arreglos institucionales, entre el Ministerio de Educación y el ICBF.

**Entrevistas a expertos:**

Alejandro Acosta – Director Regional CINDE – Bogotá

Ángela María Robledo – Decana de la Facultad de Psicología Universidad Javeriana.

María Cristina Torrado – Directora Observatorio de Infancia Universidad Nacional

María Francisca Concha – Exdirectora de Lineamientos y Estándares – ICBF

Humberto Ramírez Gómez – Grupo de Puericultura de la Universidad de Antioquia

**Entrevistas a decisores de política:**

Mauricio Santamaría – Subdirector del Departamento Nacional de Planeación.

Juana Inés Díaz Tafur, Viceministra de Educación Preescolar, Básica y Secundaria del Ministerio de Educación Nacional.

**Coordinación general del Programa**

Tatiana Romero Rey

Asesora Primera Infancia

ICBF

**Compiladoras y redactoras**

Elsa Castañeda Bernal

Lucía Mina Rosero

