

EXPERIENCIAS SIGNIFICATIVAS DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO EN AMERICA LATINA Y CARIBE



Centro Cooperador de la UNESCO para Niñez Temprana en América Latina
Sede Latinoamericana Grupo Consultivo sobre Cuidado y Desarrollo de la Infancia



UNICEF (Oficina Regional para América Latina y Caribe)
Área Educación
Clayton, ed 802 Ciudad del Saber
Apto. 3667 Balboa Ancón-Panamá
República de Panamá

CINDE
Carrera 33 #91-50
Barrio la Castellana
Bogotá, Colombia

“Experiencias Significativas de Desarrollo Infantil Temprano
en América Latina y Caribe. Seis estudios de caso”
Panamá, Noviembre 2001

Dirección y Supervisión: Marta Arango, Garren Lumpkin
Coordinación: Meritxell Relano
Equipo de Redacción: María Cristina García, Gloria Carvalho,
Yolanda Aguilar, Alejandro Acosta.

Los contenidos de esta publicación no reflejan necesariamente la
posición u opinión de UNICEF

Para mayor información:
mrelano@unicef.org

Contenido

Presentación	4
Introducción	5
Metodología del estudio	7
Conceptualización	8
1. Contexto regional general.	8
La atención a la niñez, prioridad de los países de América Latina y Caribe en el siglo XXI	8
Balance de las metas alcanzadas en educación inicial en los últimos diez años en América Latina y El Caribe	9
2. Contexto institucional	10
El liderazgo de UNICEF	10
La perspectiva de otros organismos internacionales	12
3. Por qué la atención a la niñez es la prioridad y la base del desarrollo humano y social	13
Las neurociencias demuestran que es prioritario	13
La atención a la niñez es la base para construir democracia y ciudadanía	16
La atención a la niñez conlleva al desarrollo local y nacional	17
4. Políticas públicas de atención a la niñez	18
El seguimiento a acuerdos internacionales	18
Criterios generales de políticas públicas de atención a niñez	19
Enfoque de calidad para los programas de atención a la niñez	20
Estudios de caso y lecciones aprendidas	
Chile:	23
- Conozca a su hijo	26
- Jardín sobre Ruedas (INTEGRA)	34
- Jardín Infantil de Comunidades Indígenas (JUNJI)	37
- Programa Padres e Hijos	40
Cuba:	49
- Educa a tu hijo	55
Jamaica:	68
- Coalition for Better Parenting	72
- Desarrollo de Currículo y d Materiales	74
- Proyecto SMILE (Science Matters in Life Everyday)	75
- Male Adolescent Program	77
- Roving Caregivers	77
México:	87
- Proyecto de desarrollo para la educación Inicial: PRODEI	90
- SEDESOL-Centros de Atención y Educación Infantil	100
Colombia	107
- Hogares Comunitarios de Bienestar	110
- Familia Mujer, e Infancia: FAMI	114
- Salud integral para la Infancia: SIPI	118
- Programa para el mejoramiento de la educación, la salud y el medio ambiente: PROMESA	123
Brasil:	139
- Educación Infantil en el Estado de Ceará	142
- La Guardería Saludable	149

Presentación

No hay otro momento más importante en la vida de un niño que los primeros años, desde que es concebido hasta los 3 años de edad. Es durante ese tiempo que las intervenciones tempranas e inversiones sociales pueden tener el mayor impacto – más que en cualquier otro momento de la vida del niño.

Por esta razón, es imperativo que aprovechemos las experiencias existentes en este área, aprendiendo de los éxitos y de los momentos menos acertados, para aumentar las opciones estratégicas en programación en desarrollo infantil temprano.

Es dentro de ese contexto – y por mandato de la Convención de los Derechos de los Niños, firmada por todos los países de América Latina y Caribe – que UNICEF y CINDE decidieron en 1999 emprender una tarea de recopilación y análisis de lecciones aprendidas en programas de atención a la primera infancia en 6 países de América Latina y Caribe. Los seis países: Chile, Colombia, Cuba, Brasil, México y Jamaica tienen experiencias muy diversas e interesantes, con fortalezas y debilidades que nos pueden dar ideas para futuras actuaciones.

Mostraremos experiencias que se desarrollan con el protagonismo único de la familia, actividades en las que la comunidad participa y colabora en el desarrollo de los niños y niñas, centros de atención infantil para hijos de madres que trabajan fuera del hogar, modalidades desarrolladas para grupos indígenas específicos, modelos rurales y urbanos, experiencias en suma que nos muestran que ya hay parte del camino hecho y nos queda menos para el final.

Lo que viene a continuación es un intento de visibilizar algunas de esas lecciones aprendidas, de que podamos conocer experiencias de otros países que se aplican en situaciones muy similares a las nuestras, y de que dado el caso, utilicemos esas ideas para mejorar el trabajo que llevamos a cabo en nuestros lugares.

Esperamos que les sirvan como base para conseguir un mayor progreso en este tema tan fundamental en la vida de nuestros niños, y como inspiración para lograr acciones de mayor impacto en el desarrollo infantil temprano en esta región y en el resto del mundo.

Por último, agradecemos a CINDE por el gran trabajo realizado y a las oficinas de UNICEF que han participado en el estudio con sus respectivos oficiales de educación por haber colaborado en la organización de la investigación sobre el terreno.

Per Engebak
Director Regional
UNICEF (Oficina Regional para América Latina y Caribe)

Introducción

El presente informe corresponde a un esfuerzo por identificar lecciones significativas derivadas de programas de atención a la niñez menor de seis años, de varios países de la región, a fin de promover su discusión, análisis y enriquecimiento en el proceso de construir y operacionalizar el movimiento regional en pro del desarrollo de la niñez.

Hace parte del convenio suscrito entre la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano -CINDE- de Colombia, dentro de la estrategia de UNICEF de involucrar diversas organizaciones, instituciones, agencias y personalidades en la promoción de un movimiento regional por el desarrollo infantil.

Como componente de dicho convenio, este trabajo partió de la revisión de las políticas y programas de atención a la niñez menor de seis años, de seis países seleccionados: Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México y Jamaica, en 1999.

La propuesta parte del reconocimiento de que en los últimos años del siglo XX hubo avances significativos en cuanto a ganar visibilidad y legitimidad para la atención a la niñez y se hicieron esfuerzos significativos por lograr alterar algunos factores que conspiran fuertemente contra la calidad de vida de la niñez, particularmente en términos de lograr una mayor tasa de supervivencia.

En cuanto a la primera afirmación, la promulgación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el 89, la declaración de Salud para Todos y la de Educación para Todos, en Jömtiem, la realización de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), la construcción de los pactos regionales por la infancia y los planes de acción nacionales; son importantes desarrollos que han permitido: ganar voluntad política en los gobiernos nacionales y locales de muchos países para con la

niñez, sensibilizar a la sociedad civil acerca de sus responsabilidades para con ella, iniciar procesos de revisión y formulación de legislaciones acordes con la perspectiva de derechos y, aproximarse a nuevas perspectivas de planeación y gestión también con base en la perspectiva de derechos, la de género, y la del ciclo de vida.

En relación a los esfuerzos por la supervivencia, es evidente que la campaña mundial por la supervivencia como respuesta a la “Emergencia Silenciosa”, logró importantes avances en la reducción de la mortalidad y de la morbilidad infantil.

Estos logros se pudieron alcanzar porque se generó en muchos países un movimiento por la supervivencia infantil, apoyado en estrategias claramente identificadas; tales como: rehidratación oral, vacunación o lactancia materna, promovidas a través de significativas campañas de comunicación social.

Al mismo tiempo, la experiencia de varios de quienes en esos años se focalizaron estrictamente en supervivencia; complementada por los resultados de la investigación científica en campos tan diversos como la neurociencia, la nutrición, la antropología, la sociología o la educación; y por las enseñanzas de proyectos no convencionales de atención a la niñez generados desde las comunidades, ONG's de desarrollo o promovidos por agencias de cooperación, multilaterales o por gobiernos; demostraron que la supervivencia no es una dimensión que pueda verse como independiente y mucho menos, como previa, al desarrollo infantil.

Está claro que existe una íntima interdependencia y sinergia entre la supervivencia y el desarrollo infantil, y entre éstos y los ambientes que los rodean; y que, por tanto, la atención a la infancia debe basarse en la familia, la comunidad y las instituciones.

En este sentido, es indispensable promover en la región un movimiento por el desarrollo infantil que lleve a los go-

La propuesta parte del reconocimiento de que en los últimos años del siglo XX hubo avances significativos en cuanto a ganar visibilidad y legitimidad para la atención a la niñez y se hicieron esfuerzos significativos por lograr alterar algunos factores que conspiran fuertemente contra la calidad de vida de la niñez, particularmente en términos de lograr una mayor tasa de supervivencia.

Estas políticas y los programas que las desarrollen, deben partir de la necesidad de contar con programas para la primera infancia para TODOS los niños y niñas; independiente de su raza, etnia, condición socioeconómica, religión o credo político, incluidos los que tienen necesidades educativas especiales.

biernos nacionales a comprometerse con políticas para llevarlo a cabo, a las agencias multilaterales y de cooperación a apoyar dichas políticas, a los gobiernos locales a implementarlas articuladamente con la sociedad civil.

El trabajo de las décadas previas permitió llegar a la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez y a la Cumbre Mundial; y la investigación ha dado todos los argumentos para promover la obligatoriedad para que los Estados y la sociedad civil asuman sus responsabilidades con la niñez. Se han gestado numerosas alternativas formales y no formales para promover el desarrollo infantil y para hacerlo de una manera que contribuya, además de la realización presente y futura de la niñez, a potenciar los procesos de desarrollo humano, social, político y la competitividad de los países. Dado todo ello, es indispensable, que sin descuidar el trabajo de advocacy a favor de la atención a la infancia, para que se incorpore la perspectiva de derechos; se avance hacia la promoción de los enfoques, principios y estrategias que permitan calidad, cobertura, equidad y sostenibilidad en la atención a la niñez. A través de la formulación de políticas públicas de niñez, articuladas a las políticas de desarrollo de los países, y desarrolladas mediante programas y proyectos que recojan la experiencia que se ha ganado, en términos de lecciones significativas.

Estas políticas y los programas que las desarrollen, deben partir de la necesidad de contar con programas para la primera infancia para TODOS los niños y niñas; independiente de su raza, etnia, condición socioeconómica, religión o credo político, incluidos los que

tienen necesidades educativas especiales; dada la evidencia acumulada respecto a que el desarrollo empieza desde la concepción y por tanto todos tienen el *derecho a ser incluidos en los servicios*. (1)

La *inclusión se basa en “el reconocimiento de las capacidades así como del potencial de desarrollo de todos los niños, siempre y cuando el entorno responda a sus necesidades.”* (2) Por ello, las claves están en que los programas tengan la capacidad de responder al potencial de desarrollo de la niñez, a sus necesidades y a las exigencias que les presenta el medio, promoviendo la creación de ambientes adecuados para su sano desarrollo físico y psicosocial, y, en lograr que dichos programas sean *accesibles*.

El propósito de revisar las políticas y programas de la región para derivar lecciones significativas, es central para lograr promover y concretar el movimiento por el desarrollo de la niñez, y por ello, un trabajo muy complejo. Lo que llevó a la decisión de reducir el análisis inicial a la experiencia de seis países, pero aún así, desbordó la programación inicial concertada con UNICEF. Esto nos obligó a las dos instituciones a esfuerzos extras y a manejar flexiblemente estrategias que nos permitieron llegar a identificar las lecciones que se presentan en este informe. Y que por tanto, deben ser tomadas como una contribución adicional para enriquecer el análisis que nos lleve a todos los involucrados en la promoción del movimiento por el desarrollo infantil, a formular estas conclusiones.

Esperamos que este esfuerzo, cuyo producto pueden leer a continuación, haya valido la pena.

1 UNESCO-UNICEF, Consulta internacional sobre educación para la primera infancia y las necesidades educativas especiales, París, Septiembre 2000.

2 UNESCO. (97), pg.16

Metodología del Estudio

Para el presente estudio, fueron seleccionados sólo seis países, y en cada uno de ellos, algunas experiencias significativas, según diversos criterios:

- Chile, por la intensificación que ha hecho en programas de educación, de cuatro a seis años, por la variedad de modelos adaptados a distintas realidades y porque ha realizado una evaluación de los mismos;
- Colombia, porque sus programas han sido la base para otros organismos y países;
- Cuba, porque su cobertura nacional ha sido exitosa;
- México, por el alcance nacional del trabajo con padres;
- Jamaica, por ser modelo de relaciones interinstitucionales a nivel político, lo que le lleva a ser un modelo para la región;
- Brasil por su experiencia descentralizada y de movilización.

La información fue obtenida de las instituciones a cargo de los programas seleccionados. Para ello se recurrió a documentos escritos y a entrevistas personales, realizadas por UNICEF durante visitas a los países. La organización preliminar y el análisis de la información recogida fueron realizados conjuntamente por UNICEF y CINDE.

El análisis posterior de las experiencias se efectuó teniendo en cuenta los aspectos incluidos en el instrumento de análisis y destacando temas transversales que permitieran articular los elementos conceptuales y condiciones generales de la niñez en el continente, con las lecciones aprendidas en cada caso.

En el campo de la niñez, en la década de los 90, el tema ganó visibilidad y reconocimiento internacional, logrando que se generalizara el argumento de que el aprendizaje y la educación no empiezan a partir de la escuela primaria(5), planteado por los organismos internacionales y ONGs de investigación y desarrollo que venían trabajando con la niñez. E igualmente, que la atención era la estrategia para el desarrollo.

Conceptualización

1. Contexto regional general

La atención a la niñez, prioridad de los países de América Latina y el Caribe en el siglo XXI

Al finalizar el Siglo XX e iniciar el XXI, la humanidad se encuentra viviendo dos procesos contradictorios y relacionados entre sí. (3) Por una parte, el surgimiento de nuevas formas de actividad económica, relaciones sociales, formas de participación política y acceso a la cultura; que tienen como rasgo común, el basarse en el conocimiento y la información, con las cuales, se están sentando las bases de la naciente sociedad post-industrial, en el Siglo XXI. Esta transformación ha colocado el desarrollo humano como eje de todos los procesos de desarrollo contemporáneo, pero el desarrollo humano no en el sentido exclusivo de fortalecer el capital humano sino en una perspectiva verdaderamente integral(4).

Las diversas crisis que caracterizaron tanto los últimos decenios del Siglo XX como los procesos de reforma, han tenido un severo impacto en aumentar los niveles de exclusión, diversificar las formas de ésta y han deteriorado la calidad de vida para amplios volúmenes de población en los países desarrollados y en vías de desarrollo. En estas condiciones, uno de los principales retos de las políticas contemporáneas es la superación de la exclusión, al tiempo que se prepara a las sociedades para las nuevas condiciones del desarrollo.

En el campo de la niñez, en la década de los 90, el tema ganó visibilidad

y reconocimiento internacional, logrando que se generalizara el argumento de que: **el aprendizaje y la educación no empiezan a partir de la escuela primaria(5)**, planteado por los organismos internacionales y ONGs de investigación y desarrollo que venían trabajando con la niñez. E igualmente, que la atención era la estrategia para el desarrollo.

Las investigaciones señalaron que las bases del desarrollo humano se cimientan en los primeros años. Y cuando hay una adecuada atención **a la niñez** y ésta se realiza **a partir de la familia, la comunidad y las instituciones**, se convierte no sólo en una estrategia esencial para luchar contra la pobreza, porque contribuye a superar el círculo vicioso que la reproduce, diversifica y hace más compleja, sino que es al mismo tiempo **una estrategia para el desarrollo humano y social de un país** y, una estrategia para luchar contra los factores que niegan los derechos sociales y políticos; porque contribuye a fortalecer la democracia, la integración social, la competitividad, viabilización y sostenibilidad de los procesos de desarrollo. Pues, al ser un proceso integral para la niñez y quienes interactúan con ella, promueve la construcción de nuevas relaciones, formas de organización, valores, imaginarios y normas.

Se plantearon así, como objetivos centrales para la década: *“La expansión de actividades de atención y desarrollo de la primera infancia, incluyendo intervenciones con la familia y con la comunidad, especialmente para los niños pobres y desfavorecidos.”*

Pero al tiempo que, en estos años, se ha construido una perspectiva integral

3 Acosta Ayerbe, Alejandro, *Los desafíos que el nuevo contexto internacional presenta a la familia y la comunidad como ejes de la calidad de vida de la niñez*. Ponencia ante el Foro Mundial 95 “persona menor de edad como prioridad en la agenda mundial: qué es lo necesario?”. Organizado por el Foro Internacional por el Bienestar de la Infancia y la Fundación PANIAMOR, Punta Arenas, Costa Rica, 25 al 29 de Septiembre de 1995.

4 Noción que empieza a ser aceptada en muchos medios. Al respecto puede verse a Robert W. Fogel, Premio Nobel de Economía en el 93, cuando dice: “Activos inmateriales están reemplazando cada vez más a los activos físicos como las principales formas del capital. Son las formas del capital que los economistas llaman ‘capital humano’, ‘capital de salud’, y ‘capital espiritual’”. Prólogo a Evans S, Judith with Myers, G Robert and Ilfed, Ellen D, *Early childhood counts. A programming guide on early childhood care for development*, World Bank Institute, Washington, 2000. P. V.

5 Myers, Robert, *Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe*. Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro, *Revista Iberoamericana de Educación*. OEI, No. 22, Enero-Abril del 2000, Madrid, España. Torres, Rosa María. *One decade of education for all: the challenge ahead*, A paper translated for use at the World Education Forum, Buenos Aires, Institute of International Education Planning-UNESCO, 1999.

sobre el desarrollo infantil y sus relaciones con el desarrollo humano y social, y se ha incrementado la voluntad de los Estados y la sociedad civil, paradójicamente, se han deteriorado las condiciones de vida para un gran número de niños/as y sus familias. Pues, pese a que, comparado con décadas pasadas, en algunos países, ha habido un aumento significativo en los recursos destinados a la atención a la infancia; éstos son claramente insuficientes para los nuevos desafíos planteados.

El hecho es que no se está dedicando el porcentaje mínimo requerido, al gasto social; los ingresos de muchos Estados han disminuido, o los márgenes que les quedan para inversión, están decreciendo frente a otros compromisos. Adicionalmente, el ritmo de crecimiento de América Latina durante los últimos veinte años ha sido lento y desigual su estructura de distribución del ingreso. Situación que se agrava con el incremento en la pobreza y en la concentración del ingreso, y el deterioro significativo en los factores que permiten a sus asociados, ejercer su ciudadanía de una forma productiva para ellos y para el conjunto de la sociedad.

Esta situación ha contribuido a crear una sensación de crisis, inseguridad y retroceso que ha afectado sensiblemente la percepción que la gente del común tiene en la mayor parte de países.

En este marco general, las lecciones aportadas por, décadas de trabajo en pro de la visibilidad y legitimidad de la atención a la niñez e identificación de alternativas, por la investigación científica, y por la perspectiva de la Convención Internacional de los Derechos del Niño; han demostrado que los esfuerzos por lograr la supervivencia el crecimiento y desarrollo del niño y la niña son insuficientes e insostenibles, si no están enmarcadas en las políticas sociales de un país.

Lo que plantea como exigencia el recurrir a todo el conocimiento y experien-

cia ganados, sistematizar los criterios y alternativas que permitan construir políticas públicas de niñez y articularlas a las políticas globales de desarrollo, y operacionalizarlas a través de programas y proyectos que, con eficiencia, garanticen calidad, cobertura, equidad y sostenibilidad. Igualmente, llevar a cabo un adecuado seguimiento que incremente y sostenga el compromiso político y garantice la calidad, la cobertura, la equidad y la sostenibilidad.

Balance de las metas alcanzadas en educación inicial en los últimos diez años en América Latina y Caribe (6)

En estos momentos, en todos los países de la región existe una mayor conciencia sobre la influencia de los primeros años en el desarrollo humano, aunque el concepto de educación inicial se refiere a distintas franjas etáreas en los distintos países. Así mismo, las responsabilidades gubernamentales recaen sobre ministerios diferentes según el país. Las modalidades no formales se aplican mayormente para los niños y niñas menores de tres años, mientras que las formales se refieren a los niños y niñas en edad pre-escolar, de cuatro a seis años de edad.

Todos los países han incorporado en sus políticas, en mayor o menor medida, metas y estrategias dirigidas a la primera infancia. Las metas fueron reportadas en las evaluaciones para la EFA 2000.

Respecto a las metas en acceso y cobertura: la mayoría de los países no tienen un sistema de datos confiable. También faltan estudios sobre el análisis de la demanda y la adecuación de la oferta. Prácticamente no hay datos sobre cobertura de los programas no formales. En América Latina el rango de tasa bruta de matrícula en programas de educación inicial era de 5-62 por ciento en 1990, mientras que en 1999 el rango asciende a 22-77 por ciento. En el Caribe el rango pasa de

6 UNESCO-UNICEF, Educación en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Bogotá, Colombia, Septiembre 2000.

Para UNICEF la niñez temprana es un período en el cual el niño y la niña requiere no sólo de cuidado para asegurar su supervivencia, su crecimiento físico y la protección contra las enfermedades; sino que además requiere desarrollo cognitivo y psico-social de todas las niñas y niños sin ningún tipo de discriminación, garantizando la satisfacción de sus necesidades y otorgando prioridad a la adquisición de habilidades que han demostrado ser claves para la vida; éstas incluyen las habilidades lingüísticas, el desarrollo de la inteligencia, las capacidades socio-afectivas que potencian la creatividad, la actitud crítica, la construcción del conocimiento como parte del derecho que tiene cada niño y niña.

10-133 por ciento en 1990, a 26-100 por ciento en 1999; también podemos deducir de estos rangos que la variabilidad entre los países es muy alta.

Sin embargo, existe un problema grave de inequidad en cuanto al acceso. La cobertura se concentra en los estratos socioeconómicos altos y en los sectores urbanos. Así mismo, la cobertura se concentra en los rangos de cuatro a seis años, no en los menores de tres años (aunque como decimos también hay falta de datos para este tramo de edad). Por otra parte, es necesaria una mayor oferta pública ya que gran parte de la cobertura es ofrecida por servicios privados.

No tenemos datos sobre acceso por parte de niños y niñas en situaciones vulnerables, o niños y niñas discapacitados, aunque varios países contemplan en sus políticas la integración de estos niños y niñas en los programas de educación inicial.

Prácticamente no existen datos nacionales sobre la calidad de los programas de educación inicial, aunque se sabe que algunos países están invirtiendo esfuerzos en involucrar a las familias y comunidades en los programas de educación inicial y en mejorar la calidad de materiales didácticos para los niños y las familias. Sin embargo, se observan algunas dificultades como por ejemplo la falta de formación de los recursos humanos, especialmente los que se dedican a las modalidades no formales.

2.Contexto institucional

El liderazgo de UNICEF en la atención a la niñez menor de seis años, con énfasis en el menor de tres

UNICEF ha definido como una política institucional el posicionar el cuidado temprano para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo como una prioridad, dentro de UNICEF y fuera. Así se ve reflejado en el último documento Plan Estratégico de Medio Plazo 2002-2005, donde de cinco prioridades a nivel mun-

dial, una de ellas es el cuidado infantil temprano integrado.

Para UNICEF la niñez temprana es un período en el cual el niño y la niña requiere no sólo de cuidado para asegurar su supervivencia, su crecimiento físico y la protección contra las enfermedades; sino que además requiere desarrollo cognitivo y psico-social de todas las niñas y niños sin ningún tipo de discriminación, garantizando la satisfacción de sus necesidades y otorgando prioridad a la adquisición de habilidades que han demostrado ser claves para la vida; éstas incluyen las habilidades lingüísticas, el desarrollo de la inteligencia, las capacidades socio-afectivas que potencian la creatividad, la actitud crítica, la construcción del conocimiento como parte del derecho que tiene cada niño y niña.

El cuidado y la educación en los primeros años debe contribuir al desarrollo de valores que se aprenden desde muy temprana edad, tales como la tolerancia, el respeto, la solidaridad y la autonomía y que determina las actitudes que los niños y las niñas tendrán más adelante con respecto a sí mismos, los otros y la sociedad en general. En síntesis, deben garantizar a todos los niños y niñas, el aprendizaje necesario para que puedan ejercer sus derechos y sean actores fundamentales y constructores de sociedades justas, equitativas y pacífica. (7)

Tres conceptos son clave para definir el tema que nos ocupa:

Supervivencia: el progreso hacia un estado de salud que trae consigo una vida más larga y de mejor calidad. Esta definición une el concepto de supervivencia con los de crecimiento y desarrollo.

Crecimiento: el proceso que lleva a ser más grande y fuerte físicamente. Mientras más grande y fuerte es un niño o niña, más condiciones tiene para sobrevivir, disfrutar de buena salud y desarrollarse bien. Además, un niño o niña que es físicamente sano y que se está

desarrollando mental, social y emocionalmente en forma adecuada tiene más posibilidades de crecer satisfactoriamente porque procesa mejor y más eficientemente su alimento.

Desarrollo cognitivo y psico-social: un proceso de desarrollo humano que ocurre a lo largo de toda la vida, pero que tiene su base en los primeros años, mediante el cual los niños y las niñas, y personas pueden manejar cada vez niveles más complejos de movimientos, pensamientos, sentimientos y relaciones con otros. Estos desarrollos se mueven de lo simple a lo complejo y de comportamientos dependientes a comportamientos independientes. A medida que se desarrolla, un niño o niña puede funcionar mejor en un contexto, adaptarse a otros y producir transformaciones en ellos. Mientras más avanzado es el desarrollo, será mayor el potencial del niño o niña para participar activamente y para desarrollar habilidad de adaptarse al cambio y a su vez producirlo en el contexto. La atención al desarrollo del niño o niña en todas sus dimensiones puede incrementar la supervivencia y desarrollo a medida que mejora su calidad de vida.

Las estrategias y los enfoques para apoyar el desarrollo de los niños deben ser **integrales** e incluir las dimensiones psico-social, cognitiva, nutrición, higiene y salud. Deben estar centradas en los niños y las niñas, enfocadas en fortalecer las habilidades de las familias para cuidar y atender las necesidades de sus hijos/as y estar basados en los recursos de la comunidad. Además deben ayudar a preparar mejor a los niños y las niñas para la vida y para la escuela”.

Los planteamientos de UNICEF en desarrollo infantil para 2002-2005 a nivel mundial son:

Los programas de desarrollo infantil tienen cinco componentes clave para la madre y el niño y la niña:

- salud,
- nutrición,

- agua y saneamiento medio ambiente/higiene,
- cuidado, alimentación y aprendizaje temprano, y
- protección

Y tres factores claves:

- la calidad del cuidado de la familia,
- el acceso real por parte de las familias a servicios básicos de calidad, y
- unas políticas públicas que apoyen lo anterior

Estrategias de programación para UNICEF

- Apoyar la revisión y fortalecimiento de políticas nacionales integradoras que cubran los cinco componentes clave, y que conlleven el desarrollo de reglamentos, legislación, e iniciativas de comunicación.
- Apoyar la creación de indicadores y sistemas de recolección de datos desagregados para monitorear y documentar los avances en los cinco componentes clave.
- Asegurar inter-relaciones e integración en el diseño y oferta de los servicios básicos para los niños y sus familias, desde lo local a lo nacional.
- Promover la inclusión de estrategias de reducción de pobreza en los planes nacionales y de las áreas relacionadas con ECD: mujer, regulaciones de los centros de cuidado, enfoques multisectoriales para resolver la desnutrición y falta de higiene, atención a los más desfavorecidos, apoyo a las familias y comunidades, promoción de prácticas de cuidado relevantes, ...etc.
- Abogar por unos niveles adecuados de gasto público en programas de alta prioridad para la supervivencia, crecimiento y desarrollo de los niños y niñas.
- Apoyar acciones para asegurar un acceso posible (a bajo costo) de las familias a los servicios de ECD, medicinas, suplementos micronutrientes, sal yodada, etc...

Medios para desarrollar las estrategias

- Análisis de situación e investigación participativa (con familias y comunidades) sobre las prácticas de cuidados existentes, conocimientos y actitudes de las familias en cuanto a ECD.
- Recopilación de la información clave sobre cuidado infantil y en base a ella, promoción de las habilidades específicas que necesitan las familias, cuidadores, y comunidades
- Desarrollo de materiales de comunicación apropiados para llegar a las familias, cuidadores y comunidad, acompañado de formación.
- Formación, al interior de UNICEF, del personal encargado en ECD en: integralidad de las intervenciones, identificación de barreras al acceso a los servicios básicos, estrategias de comunicación basadas en la investigación, evaluación del acceso por parte de familias pobres, detectar posible discriminación de género u otras desigualdades, intervenir al nivel de las políticas, etc...

La perspectiva de otros organismos internacionales

Otras instituciones del sistema de Naciones Unidas, los bancos y agencias de financiamiento, así como las ONGs y fundaciones, han ganado claridad respecto a la prioridad que debe darse a la primera infancia.

UNESCO, por ejemplo lo ha establecido con toda claridad: *"Cuando recordamos que nuestra meta es desarrollar las capacidades del niño para que llegue a ser un miembro activo de la sociedad, salta a la vista que es preciso atender a su desarrollo integral: su alimentación y estado de salud; el respaldo que su entorno le presta, el amor y los cuidados que recibe; las posibilidades de jugar, descubrir, aprender, rela-*

cionarse con el entorno, resolver problemas y participar en la vida de la comunidad. En el contexto de toda una vida, es evidente que las capacidades para toda la vida se basan en los cuidados puestos durante los primeros años." (8)

El Banco Mundial por su parte ha destacado como uno de los cambios positivos de los últimos años el que *"más y más países en la región han extendido los servicios educativos a los niños pequeños. La definición de educación preescolar ha evolucionado para significar educación orientada a los niños de 3 a 6 años, mientras que el término 'educación temprana' ó 'educación inicial' ha empezado a significar la educación del período del nacimiento hasta los 3 años."* (9)

El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, por su parte, también está incrementando el número de proyectos de educación inicial en la región y es claro en cuanto no se puede avanzar en el proceso educativo sin fortalecer la educación inicial. (10) Y, en 1999, durante su Asamblea General en París, realizó un Seminario sobre invertir en niñez como estrategia para romper el ciclo de la pobreza, con el cual lanzó toda una política de educación inicial.

La Organización de Estados Americanos, OEA, se ha manifestado con igual claridad. *"La educación inicial tiene una nueva concepción, se ubica como el primer nivel del sistema educativo. En todos los países se reconoce su importancia, trascendencia, carácter preventivo, influencia en el desarrollo humano y empieza a considerarse como un derecho fundamental. Existe también información teórico-científica que la sustenta dándole consistencia como un nivel con identidad propia."* (11)

Pero lo que importa destacar es que

8 UNESCO, Cuidado y desarrollo de la primera infancia. Ocho es demasiado tarde, UNESCO, Sector Educación, 1997. Pg. 3. Negrilla nuestra

9 The World Bank, Educational change in Latin America and the Caribbean, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Human Development Sector, sin fecha, pg. 12

10 De Moura Castro, Claudio, Situación de la Educación básica el Latinoamérica y el Caribe: política y programas regionales del Banco Interamericano. Ponencia durante el Regional Focal Points Meeting on Education. UNICEF, Santafé de Bogotá, 23 al 17 de Agosto de 1999, Notas de CINDE para la relatoria.

pese a que el acuerdo sobre la prioridad que debe darse al desarrollo infantil, con especial énfasis en los menores de tres años, lo que se está haciendo es aún muy insuficiente. Como dice Myers, por ejemplo, aunque ha habido países con sorprendentes incrementos en la cobertura de programas de infancia, *“en la mayoría de los casos sin embargo, el cambio ha sido más bien modesto, creciendo lentamente a un uno o dos por ciento por año”*. (12)

Destaca cómo, la mayor parte de los programas siguen insistiendo en el enfoque de preescolar y llegan muy poco a los menores de tres años, además de los problemas de calidad que se presentan y que reflejan, en su opinión, como principales problemas:

- débil voluntad política,
- débiles marcos de política y legales,
- falta, o pobre uso, de recursos financieros,
- uniformidad en cuanto carencia de opciones,
- pobre calidad,
- falta de atención a poblaciones particulares,
- falta de coordinación, y
- conceptualización estrecha. (13)

Por tanto, se puede concluir, pese a los avances sucedidos en el campo del desarrollo infantil, la mayor parte de la tarea está por hacerse y corresponde a UNICEF liderar el movimiento por hacer del desarrollo infantil una prioridad real de los países.

3. Por qué la atención a la niñez es la prioridad y la base para el desarrollo humano y social

Los siguientes argumentos sustentan, desde diversas perspectivas, que la atención a la niñez, además de ser la etapa en que biológicamente se funda-

menta el desarrollo futuro del individuo; es la base del desarrollo local y nacional; y el mecanismo de construcción de participación, democracia y ciudadanía.

a. Las neurociencias demuestran la trascendencia de atender a la niñez desde la gestación, especialmente hasta los tres años.

La investigación de campos como los de las neurociencias, la psicología, la sociología, la antropología, la moral y la pedagogía, entre otros, ha enfatizado la importancia de la atención en los primeros años. Evans, citando el reporte del Carnegie Task Force on Meeting the Needs of Young Children, destaca cinco hallazgos que amplían la comprensión de desarrollo cerebral:

- Los meses posteriores al nacimiento son críticos para la maduración cerebral, pues se dan la mayor cantidad de sinapsis –las conexiones que hacen que el aprendizaje tenga lugar.
- El desarrollo del cerebro es mucho más vulnerable a la influencia ambiental de lo que se sospechaba. Se destaca como el ejemplo más obvio el de la nutrición, pero también la calidad de la interacción y la experiencia acumulada del niño y la niña (salud, nutrición, atención y estimulación) durante los primeros 18 meses conducen a resultados de desarrollo, que para los niños y las niñas de los ambientes pobres pueden resultar en déficits irreversibles.
- La influencia del ambiente temprano sobre el desarrollo del cerebro es de larga duración. La exposición temprana de los niños y las niñas a una buena nutrición, juguetes e interacciones estimulantes con otros, tienen un impacto positivo sobre las funciones del

11 Fujimoto-Gómez, Gaby, La situación de la educación infantil y los desafíos en los próximos diez años del milenio en América, Panel Intercontinental. Simposio Mundial de Educación Parvularia o Inicial: 'Una educación infantil para el siglo XXI', 1 al 4 de marzo. Especialista principal de Educación, Unidad de Desarrollo Social y Educación, OEA.

12 Myers, Robert G, Early childhood care and development. A global review 1990-1999, Prepared for UNICEF and the EFA Forum, as a contribution to the EFA Year 2000 Assessment. The Consultative Group on Early Childhood Care and Development. February 1, 2000. Final draft. Pg. 18

13 Myers, Ibid, Pg. 38 a 40

cerebro a los 15 años de edad, comparado con compañeros que carecieron de tal experiencia; y los efectos parecen ser acumulativos.

- El ambiente afecta no sólo el número de células cerebrales y el número de conexiones, sino la forma en que ellas son “conectadas”. El cerebro usa sus experiencias con el mundo para refinar la forma en que éste funciona. Las experiencias tempranas son importantes para moldear la forma en que trabaja el cerebro.

- Hay evidencia del impacto negativo del estrés sobre el cerebro. Aquellos niños y niñas a que experimentan estrés extremos en sus años tempranos tienen un mayor riesgo de desarrollar una variedad de dificultades cognitivas, comportamentales y emocionales.⁽¹⁴⁾

Estas conclusiones han sido reiteradas y ampliadas por estudios adicionales como los de McCain and Mustard, quienes, entre otros puntos, han resaltado que ahora es claro que las experiencias tempranas y la estimulación positiva en la interacción con los adultos es más importante para el desarrollo del cerebro, de lo que antes se creía, y que los años iniciales, desde la concepción hasta los seis, tienen la más importante influencia en el ciclo de vida del cerebro, en el aprendizaje, en la conducta y en la salud. Para enfatizar, dado que el desarrollo del cerebro es un continuo, las iniciativas para el desarrollo temprano y el aprendizaje también deben ser un continuo. Por ello, el aprendizaje en los primeros años debe estar basado en interacciones de calidad que promuevan el desarrollo entre el niño y la niña y los agentes cuidadores y basarse en oportunidades para

resolver problemas a partir del juego con otros niños o niñas. ⁽¹⁵⁾

Otros investigadores han demostrado que el ser humano, a diferencia de las demás especies, no nace pre-adaptado a un entorno que lo acoge naturalmente; por el contrario, es el único mamífero que tiene una prolongada dependencia después del nacimiento y es el único primate en el cual el cerebro continúa creciendo después del parto.⁽¹⁶⁾

Varios hechos, como que en el período del embarazo se conforme sólo el 25 por ciento del cerebro, y las 3/4 partes restantes, después del parto; que en el primer año postnatal el cerebro crezca más del doble del tamaño al nacer, y que haya ausencia de mielinización en el haz piramidal al nacer, muestra el grado de inmadurez neurológica, que hace al ser humano, incommensurablemente más dependiente que cualquier otra especie animal.

Así, la extensión del proceso de mielinización hasta los seis años, ha hecho que los neurólogos modernos le den nueva importancia y sentido al concepto de ‘epigenesis’ definida, ya no en términos embriológicos, sino como la maduración, postnatal. ⁽¹⁷⁾ y que el anatomista holandés, Louis Bolck la califique como la “neotenia” de la especie humana por la conservación de rasgos fetales después del parto. ⁽¹⁸⁾

Como lo destaca el neurólogo Changeux ⁽¹⁹⁾, el período de proliferación sináptica por largo tiempo después del nacimiento, permite una ‘impregnación’ progresiva del tejido cerebral por el entorno físico y social. Por eso en ese momento no se puede hablar sólo de desarrollo cerebral, sino de ‘desarrollo mental’ pues se trata del proceso de-

14 Evans, Judith L., Quality in ECCD: Everyone's concern, in: The Consultative Group on Early Childhood Care and Development, Coordinator Noteboook, An international Resource for Early Childhood Development, Quality, No. 18 1996. Traducido en versión preliminar para CINDE por Andrés Ramírez y Gloria Carvallo.

15 Mc Caain, Norrie Margaret and Mustard, Fraser, Reversing the real brain, Early years study, final report, april 1999, Pgs. 6 and 7.

16 Sampson, Anthony, Hacia un marco conceptual. Funciones y sentidos de la cultura, en Ministerio de Educación Nacional, Colombia-Organización de estados Americanos-OEA-, Pautas y prácticas de crianza en familias.

17 Changeux, Jean Pierre, L'homme neuronal, París, Fayard, 1983; Edelman, Gerald M, The remembered present, a biological theory of consciounes, New York, Basic Book, 1989. Citado por Sampson, pg.264.

18 Jay, Gould, Stephen, The mismeasure of man, Harmondsworth, Penguin, 1984, 1981, pg. 119-121, citado por Sampson, 00, pg. 264.

Ahora es claro que las experiencias tempranas y la estimulación positiva en la interacción con los adultos es más importante para el desarrollo del cerebro, de lo que antes se creía, y que los años iniciales, desde la concepción hasta los seis, tienen la más importante influencia en el ciclo de vida del cerebro, en el aprendizaje, en la conducta y en la salud.

rivado de las interacciones culturales. Así, según Bradd Shore, la evolución nos ha dotado de un cerebro “ecológico” pues dependerá toda la vida del entorno, particularmente, por su plasticidad y maleabilidad, de la cultura. (20)

La investigación en las neurociencias ha demostrado como punto clave que la estructura cognitiva de una mente individual es profundamente modelada por la cultura. El ejemplo más comúnmente citado tiene que ver con la adquisición de la lengua, que implica una construcción neuronal, una configuración arquitectónica específica de cada cerebro individual, con localizaciones típicas y modos peculiares de compensación cuando ocurren lesiones precoces, que como dice Sampson, reflejan una inscripción de la cultura en los tejidos del cerebro.

Las anteriores consideraciones ratifican la importancia del cuidado físico del niño y la niña, de la necesidad de afecto y seguridad emocional, así como de la calidad de su proceso de interacción con la cultura. Es decir, tiene que ver con el ambiente físico y psicosocial que lo rodea y con la crianza.

Los estudios longitudinales han sido otra fuente que destaca el impacto de los programas y que ha llevado a poner el tema de la calidad como preocupación central. El estudio High/Scope Perry que ha monitoreado la experiencia de dos grupos de niños y niñas desde los tres hasta los 27 años de edad adulta, uno con experiencia de preescolar y otro sin ella; han demostrado la importancia de una atención de calidad para la vida futura.

Los estudios llevaron a concluir (citado por Evans) que: *“La calidad es esencial en la efectividad de los programas de preescolar en la medida en que ellos apuntan a los problemas críticos de los*

niños y las familias que viven en la pobreza o en las importantes necesidades de atención del niño de una más amplia población.” (21)

Es evidente que las bases para el sano desarrollo físico, mental y psicológico se forman entre la concepción y los seis años. Un ambiente estimulante y receptivo, con afecto y cuidado, contribuye a conducir al niño o niña por un sendero de descubrimiento, creatividad y apertura al mundo exterior y desarrollarle la capacidad de recibir e integrar información y las aptitudes y actitudes hacia el aprendizaje. Por ello, proveer oportunidades para experiencias motoras y perceptuales variadas y complejas a una edad temprana, afecta de una manera positiva varias habilidades de aprendizaje y puede hasta compensar, por los menos parcialmente, los déficits asociados con la desnutrición y otras carencias. (22)

Según Arango *“los niños nacen con capacidades físicas y psico-sociales que les permiten aprender, comunicarse y desarrollarse. Si estas capacidades no se reconocen y apoyan, se debilitan en vez de mejorar o perfeccionarse. Los niños cuyos cuidadores interactúan con ellos de manera consistente y cariñosa asimilan mejor la alimentación y tienen menos tendencia a enfermarse que los niños que no reciben un cuidado similar. El tener una relación afectiva positiva en los primeros meses de vida ha demostrado afectar la habilidad de la persona para expresar afecto, amar y establecer relaciones saludables y permanentes.”*

Desde el 90 se había establecido: *“La primera respuesta es preventiva; se combaten las desventajas cognoscitivas y de comportamiento que tienen su origen en la malnutrición, las enfermedades, los cuidados deficientes o un medio social poco estimulante. En esta*

“La calidad es esencial en la efectividad de los programas de preescolar en la medida en que ellos apuntan a los problemas críticos de los niños y las familias que viven en la pobreza o en las importantes necesidades de atención del niño de una más amplia población.”

19 Changeux, 89, pg 295, citado por Sampson, 00, pg. 265.

20 Shore, Bradd, Culture in mind: cognition, culture and the problem of meaning, New York, Oxford University Press, 1996. P. 3, citado por Sampson, pg. 265.

21 Evans, 96, citando a Schweinhart et, al.

22 Arango, Marta, Cuidado infantil temprano para la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo de la niñez nicaragüense de 0 a 3 años, Documento para Discusión en Seminario-Taller sobre Educación Inicial, MECDMIFAMILIA-UNICEF. 5 agosto 1999, Hotel Estrella, Managua, Nicaragua.

respuesta se reconoce que el aprendizaje básico empieza en el nacimiento (y que hay determinantes significativos del aprendizaje que pueden tener su origen antes del nacimiento) y no en el momento de iniciar las actividades de aprendizaje formal.” (23)

b. La atención a la niñez es la base para construir democracia y ciudadanía.

Una adecuada atención a la niñez temprana no tiene que ver solamente con la perspectiva futura de los sujetos. Existen múltiples argumentos para demostrar que con la atención a la niñez temprana, a partir de la familia, la comunidad y las instituciones; la sociedad se beneficia en varios sentidos.

Cuando la sociedad propicia condiciones para que el ser humano desarrolle su potencial, estará asegurando como retorno, las contribuciones futuras que éste aporte al bienestar colectivo. De no hacerlo, se somete a perder la contribución futura que hará esa niñez, por ser ese proceso irrecuperable; o a tener que hacer grandes inversiones para compensar las carencias originadas por la no atención dada. Existen muchos cálculos sobre los gastos extras en salud, educación, protección y seguridad, que demuestran este punto.

Pero más allá del impacto individual, o del ahorro o contribuciones sociales futura, la atención a la niñez se justifica desde la perspectiva de derechos.

Los niños y niñas son sujetos actuales, que se construyen en el presente y cuyo futuro no puede ser preparado sin su participación, y el apoyo de los adultos en, la familia, la comunidad y las instituciones del Estado. Y es ahí donde, la atención a la niñez se convierte en un proceso de construcción simultánea de ciudadanía

plena en la niñez, y en los adultos y jóvenes que interactúan con ella; así como de construcción de capital social.

La estrecha relación entre democracia y atención a la niñez destacada por UNICEF en las reuniones preparatorias para el Acuerdo del Palacio de Nariño y para el Acuerdo de Santiago la resume Alberto Minujin diciendo: *“La niñez es fundamental para fortalecer y ampliar la democracia y la democracia es fundamental para la crianza y el desarrollo de los niños. Por una parte, es en los niños y niñas, en las nuevas generaciones donde reside la oportunidad de un cambio cualitativo. Por otra, es la modificación de las prácticas presentes a nivel de la familia, la comunidad y la sociedad en su conjunto, las que pueden ir conformando los cambios.” (24)*

Se trata de la atención a la infancia en las condiciones históricas actuales de la región y sus diversos países; de manera que el trabajo con ella y con los adultos, contribuya a la generación de condiciones que le permitan el máximo desarrollo posible de sus potencialidades; empezando por el derecho a su participación en la creación de dichas condiciones.

La diversificación de las formas de exclusión, generadas a partir de los efectos de la crisis de los 80, los de los procesos de reforma en los 90, y las consecuencias de los factores estructurales y coyunturales, afectan severamente el ejercicio de la ciudadanía por parte de importantes volúmenes de población, lo cual está comprometiendo la gobernabilidad de muchos países e impidiendo la construcción de procesos de desarrollo sostenibles.

No puede hablarse de equidad e inclusión en sociedades que no brinden un comienzo justo a sus miembros, es decir que no den oportunidad a sus ni-

23 WCEFA, 90, pg. 43.

24 Alberto Minujin, citado en: Alvarado S, Sara Victoria y Ospina S, Héctor Fabio, Estado del arte nacional de las investigaciones en infancia en la década 85-95, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados en Niñez, Educación y Desarrollo del CINDE y la Universidad de Manizales, Investigación contratada por el Ministerio de Educación Inicial, Dirección General de Investigación y Desarrollo Pedagógico, Programa de Educación Inicial. Enero del 2000.

Los niños y niñas son sujetos actuales, que se construyen en el presente y cuyo futuro no puede ser preparado sin su participación, y el apoyo de los adultos en, la familia, la comunidad y las instituciones del Estado. Y es ahí donde, la atención a la niñez se convierte en un proceso de construcción simultánea de ciudadanía plena en la niñez, y en los adultos y jóvenes que interactúan con ella; así como de construcción de capital social.

ños y niñas para desplegar su potencial en ambientes que propicien su sano desarrollo físico y psicosocial. Y, lograrlo implica la vigencia del principio planteado en la CIDN respecto al interés superior del niño o niña en los asuntos del Estado y de la Sociedad Civil y a su participación directa en lograrlo.

Para ello se requiere un profundo cambio cultural que afecte las imágenes que se tienen de la niñez en los diferentes contextos que conforman nuestros países, pues de ellas se desprenden las prácticas de socialización. La visión de la niñez, de lo que es ser niño y niña, de lo que se espera de ellos y los criterios sobre cómo pueden lograr llegar a serlo; determina la forma en que los adultos se relacionan con la niñez y el espacio que se le da a ésta para participar de los asuntos familiares, comunitarios e institucionales.

Hay que afectar por tanto, los imaginarios y las prácticas de socialización. Y éste es uno de los principales sentidos del trabajo de capacitación con los agentes educativos, a fin de que ellos lo trabajen directamente con la niñez y muy especialmente con los padres y con los líderes comunitarios y funcionarios institucionales con los cuales tienen contacto.

Por tanto el tema de los derechos de la niñez debe ser materia de la capacitación de los agentes educativos, del trabajo de los agentes educativos con los padres, con los líderes comunitarios y con los representantes de las instituciones. Con mayor razón, debe ser materia del trabajo con la niñez que requiere para su desarrollo de un ambiente enriquecido que le permita conocer y vivir sus derechos y responsabilidades.⁽²⁵⁾

c. La atención a la niñez, conlleva al desarrollo local y nacional

Puede decirse entonces, que existe una doble relación entre atención a la niñez

y desarrollo. De una parte, la atención a la niñez en las condiciones actuales del mundo moderno, debe ser la primera prioridad de un país y requiere del desarrollo local y la descentralización; pero al mismo tiempo, contribuye a fortalecer y hacer sustentable el desarrollo local, base a su vez, del desarrollo nacional.

Es necesario comprender que la toma de conciencia progresiva, frente a la importancia del desarrollo local como eje de los procesos nacionales de desarrollo, ha sido resultado de la confluencia de varias tendencias en los años 80 y 90. Entre ellas: la democratización vivida por la Región, las nuevas concepciones acerca del desarrollo, la necesidad de encontrar alternativas ante la crisis de los 80, los nuevos enfoques sobre el Estado y la sociedad civil, la evolución de los enfoques en planeación, la globalización, la revolución científica y técnica, los nuevos escenarios para la participación y las nuevas realidades culturales.

La gran pregunta surgida en estas dos últimas décadas de esfuerzo por propiciar el desarrollo local, es qué es lo que mejor contribuye a lograr su fortalecimiento. Una respuesta tiene que ver con el fortalecimiento de la descentralización. El desarrollo local necesita un entorno institucional favorable y éste sólo puede ser dado por la **descentralización**, cuando ésta se da de manera que sean claras las funciones, responsabilidades y recursos de los diferentes niveles y actores de la sociedad. Pero queda la gran pregunta por cómo lograr que **los individuos participen activamente**, se organicen, e interactúen con el Estado de manera constructiva, beneficiándose de la descentralización y haciéndola realidad.

Una de las estrategias que más contribuye a lograrlo, la proporcionan, en dos sentidos, los programas de atención a la niñez. Uno, porque una localidad no puede lograr de manera sostenible promover y consolidar su desa-

25 Acosta, Ayerbe, Alejandro, Notas para el programa de educación inicial rural en Cundinamarca, CINDE, Bogotá, sin publicar, 1999

rollo, sin adecuadas condiciones para el desarrollo de la niñez. Y, de otra parte, porque cuando estos programas se basan en el **fortalecimiento de las capacidades** de los adultos y jóvenes, de las familias, las instituciones y las comunidades, para responder a las necesidades de desarrollo de la niñez, contribuyen de manera muy significativa al fortalecimiento del tejido social, de las instituciones y del capital social local.

Quizá la más importante razón movilizadora de una persona, es el bienestar de sus hijos. Y ésta aumenta su poder movilizador y organizador, cuando al tiempo que la persona contribuye a crear bienestar para sus hijos, tiene un espacio para crecer como sujeto, como familia y como comunidad, y para construir redes familiares y sociales de apoyo. Son cada vez más las evidencias de tales resultados y su efecto sobre la niñez, como lo demuestran el estudio longitudinal que se desarrolla desde el año 80, con el Programa para el Mejoramiento de la Educación la Salud y el Ambiente -PROMESA-, iniciado por CINDE en la Costa Pacífica de Colombia. O como el de los demás proyectos incluidos en el estudio internacional sobre efectividad de programas de niñez, que lleva a cabo la Fundación Bernard Van Leer.

En estos procesos, de participación activa de las personas por la búsqueda del bienestar individual y colectivo, se construye una demanda educada, que propicia la diversificación de servicios y hace más eficientes y transparentes las instituciones. Con ello se crean condiciones para legitimar las instituciones, articular el Estado con la sociedad civil, contribuir a la integración social, hacer más competitiva la sociedad y por tanto, a hacer que el proceso de desarrollo sea viable y sostenible.

Por lo cual, es necesario promover cambios en los procesos de planeación, gestión y evaluación; en la gene-

ración y uso de información, y en los procesos de comunicación que contribuyan a viabilizar los procesos de participación. Ésta es la relación entre desarrollo humano, desarrollo local y desarrollo nacional, y el papel que en ella juega la atención a la infancia. Esto no quiere decir que la atención a la niñez sea la panacea que resolverá todos los problemas del desarrollo, pero sin lugar a dudas, sin atención a la infancia basada en la familia, la comunidad y las instituciones; no puede haber estrategias de desarrollo con posibilidades de éxito y que sean sostenibles por un país.

4. Políticas públicas de atención a la niñez

Por lo señalado anteriormente, es indispensable construir con inteligencia social el compromiso del Estado y la sociedad civil para con la niñez, como una de las estrategias indispensables para superar los problemas que actualmente afronta la Región, y como parte del esfuerzo por insertarse en la corriente global del desarrollo. Es decir, es indispensable contar con una política pública de niñez.

Para ello, es menester, como paso preliminar, realizar el seguimiento a los acuerdos internacionales previamente suscritos por los países.

El seguimiento a los acuerdos internacionales

Éste ha de realizarse según los criterios propuestos por el Comité Coordinador Interagencial para el Seguimiento de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia en las Américas (CCI), cuyos indicadores básicos por país son: (i) Ratificación de acuerdos internacionales, (ii) Cambios legislativos, (iii) Gasto Social del Gobierno e, (iv) Involucramiento de la Sociedad Civil. (26)

26 Comité Coordinador Interagencial para el seguimiento de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia en las Américas (CCI), Avances hacia las metas para las niñas, las adolescentes y las mujeres, UNIFEM, FNUAP, UNDP, OPS/OMS, UNICEF Panamericana Impresos, Noviembre de 1998, Pgs 9 y 10.

Un primer aspecto es mirar el grado en que se han hecho efectivos dichos compromisos de los países frente a la infancia, analizando para ello, si las políticas sociales y de desarrollo de los países reconocen los acuerdos logrados en la Cumbre Mundial por la Infancia y en los sucesivos encuentros regionales. Por lo tanto, si a partir de la suscripción de la CIDN:

- Han incorporado su perspectiva en el marco legal y a partir de éste han adecuado los códigos.
- Han definido una política nacional para la infancia que tenga una ubicación adecuada en la estructura institucional.
- Están claros los componentes y los indicadores y hay mecanismos sistemáticos y rigurosos de recolección de la información, esta es hecha pública, se usa la información en la formulación de la política.
- Han participado de las reuniones de seguimiento, han dado informes a la Comisión de Seguimiento, éstos han sido pactados con la sociedad civil, a partir de ellos y de las recomendaciones de la Comisión.

Criterios generales de políticas públicas de atención a niñez

A partir de considerar que las políticas, programas y proyectos basados en el interés superior de la niñez tienen que basarse en el tránsito de las necesidades a los derechos del niño o niña, como base para su formulación y su ejecución; es preciso entrar a constatar si cumplen o no con criterios generales como los siguientes:

- *Las políticas de cuidado y desarrollo de la niñez son asumidas como eje prioritario, están integradas a las políticas nacionales de desarrollo económico y social y sus estrategias son coherentes con ellas.*
- *La formulación de las políticas está acompañada de **voluntad política**.*
- *Las políticas están orientadas a promover el desarrollo integral de la niñez.*

- *Las políticas han sido diseñadas para convertirlas en una **responsabilidad de toda la sociedad**, a todo nivel. Incluyen estrategias y mecanismos para garantizar la articulación de la Sociedad Civil y el Estado y, para que las instituciones y programas que atienden las diferentes dimensiones del desarrollo infantil puedan trabajar de una manera articulada y complementaria.*
- *Las políticas prevén el **fortalecimiento institucional** de las organizaciones que sirven a la niñez, y la formación necesaria para el recurso humano que debe liderar el cambio.*
- *Las políticas parten de un concepto de atención a la niñez de carácter integral e integrador.*
- *Las políticas establecen mecanismos que posibiliten el tránsito de una participación simbólica a una participación auténtica de la niñez.*
- *Los planes y programas previstos por las políticas son financiables con los recursos de los países a fin de que sean sostenibles.*

Dados los argumentos anteriores, el lugar prioritario de la atención a la niñez (para los organismos internacionales de cooperación, las agencias multilaterales de crédito, los Estados) y la conciencia creciente de la sociedad civil, acerca de sus responsabilidades para con la niñez; la atención a la niñez con base en la articulación de la familia, la comunidad y las instituciones, requiere de una perspectiva integral e integradora y exige una **gestión eficiente y eficaz en políticas, programas y proyectos**. Gestión que parte de tener en cuenta algunos criterios fundamentales, como los siguientes:

- *Los programas están centrados en el niño y la niña, definen sus prioridades para responder a las cambiantes necesidades de la niñez y sus familias de acuerdo con las diferentes etapas en su desarrollo.*
- *Los programas se planean, administran y evalúan con participación de los padres y de las comunidades. Se implementan a través de estrategias que **fortalezcan la habilidad de las fa***

- milias y de las comunidades** para atender las necesidades de los niños y las propias; para fortalecer la autonomía y para estimular la participación y la organización comunitaria.
- Los programas y modalidades están diseñados para servir a todos los niños y las niñas, especialmente a aquellos de las zonas urbanas y rurales que ven más vulnerados sus derechos.
 - Los programas responden y se pueden adaptar de manera flexible a los cambios culturales de valores, y a los diferentes patrones de socialización de distintos grupos.
 - Los programas manejan de forma clara la perspectiva de género.
 - Los programas se implementan utilizando los recursos existentes a nivel humano y físico en el ambiente.
 - Los programas se basan en variaciones de estrategias de implementación utilizadas por las diversas culturas, etnias y comunidades.
 - Los programas tienen estructurados sistemas de capacitación adecuados a los distintos niveles.
 - Los programas generan conocimientos mediante investigación y cuentan con sistemas de seguimiento y de información pertinentes.
 - Los programas cuentan con materiales que apoyen los procesos con la comunidad.
 - Los programas cuentan con estrategias de financiación para cubrir sus costos, de manera que se garantice su sostenibilidad y replicabilidad.

Enfoque de calidad para los programas de atención a la niñez

Actualmente resulta claro, que más allá de la cobertura, la calidad es la clave en la aplicación de políticas y en el desarrollo de programas y proyectos; y la garantía de equidad y sustentabilidad.

A nivel de la comunidad internacional, y a partir de eventos como: la Convención Internacional de los Derechos del Niño, de la doctrina de la protección integral, de las declaraciones de educación y de salud para todos y los acuerdos de la Cumbre Mundial por la

Infancia; se ha empezado a construir un consenso inicial en cuanto a algunos mínimos que deben fundamentar un concepto de calidad en programas de niñez. Igualmente a que el concepto de calidad deseada, debe ser definida en cada caso concreto, con participación de los actores sociales involucrados, en función de esos mínimos; así como de su cultura y contexto, y de sus expectativas y necesidades.

Una definición de calidad que reconozca los mínimos internacionales y adicione los propios del contexto, es básica para que las instituciones, organizaciones, comunidades, familias y cuidadores involucrados, se apropien de las políticas y programas y tengan criterios para implementar, evaluar y reorientar las estrategias y acciones.

Tal como ocurre con la evaluación en general, al considerar la calidad en las políticas y programas de atención a la niñez, es indispensable diferenciar entre los insumos que se requieren en el programa para generar un producto o componente con el cual se va a contribuir a la búsqueda de los objetivos; entre estos insumos y productos, y el proceso vivido; entre dicho proceso, el efecto logrado y el impacto alcanzado.

Por ello es necesario, que con base en ellos, tengan estrategias e instrumentos para evaluar el impacto en los niños y las niñas, en sus ambientes de desarrollo, y en los actores que interactúan con ellos. El proceso de construcción de estas estrategias e instrumentos debe articular la experiencia de la investigación con el saber de los no-profesionales que han cuidado a la niñez y desarrollado criterios para evaluar la calidad de lo que hacen.

Por tanto, al reconocer que la noción de calidad no puede ser resultado de imponer unos pretendidos estándares universales, sino una articulación de unos mínimos básicos consensuados internacionalmente, con las expectativas y valores locales; es necesario construir sistemas de información que permitan analizar sistemáticamente

los programas, teniendo en cuenta que el concepto de calidad, además de basarse en valores y creencias, e involucrar una variedad de actores, implica una perspectiva histórica que va cambiando con el desarrollo de los procesos.

Por ello, es indispensable prever en las políticas y programas recursos que permitan la evaluación sistemática y por largos períodos, incluidos estudios longitudinales. El análisis de la calidad de políticas y programas, tendrá que ver en primer lugar; con el efecto y el impacto que se tenga en el desarrollo integral del niño y la niña, de acuerdo con la concepción de desarrollo que se haya asumido como fundamento de lo propuesto. Por ello, hay que analizar cómo *los componentes y estrategias apuntan en términos de los derechos a: (i) la supervivencia, (ii) la protección, (iii) la participación y (iv) el desarrollo.*

Con base en estas consideraciones se podrán analizar algunas variables críticas tales como: TMI, TMI5, mortalidad, nivel educativo de las mujeres, existencia, continuidad y cobertura de programas de comunicación social, afiliados a los servicios de seguridad social, EDA, IRA, vacunas (BCG-tuberculosis-, VOP- polio-, DPT-difteria, tétanos y tos ferina-, HB-hepatitis B-, MMR-sarampión, rubéola, y paperas-, HIB-meningitis por haemophilus influenzae-, TD-tétanos y difteria-, FA-antimalárica-), existencia de programas centrales de control epidemiológico de enfermedades inmunoprevenibles y de alta transmisibilidad; así como programas para las enfermedades de transmisión sexual, y de prevención del VIH/SIDA.

También será necesario precisar *variables del entorno y de impacto en su condición nutricional* tales como: acceso a agua potable, saneamiento ambiental, alcantarillado, disposición de excretas, manejo de basuras, seguridad alimentaria del hogar, nutrición infantil, anemia, yodo, vitamina A y demás micronutrientes. O variables relacionadas con el ingreso familiar, ingreso per cápita, salario mínimo, el

coeficiente de Gini para medir la equidad en la distribución del ingreso, el nivel de empleo, el acceso a la seguridad social, la cobertura del sistema educativo, el nivel educativo, la tasa de analfabetismo y la esperanza de vida, discriminándolas, en lo posible, por género.

Se mirarán también las relacionadas con el desarrollo psicosocial de la niñez, cuyos indicadores empiezan a construirse a nivel internacional. Adicional a lo anterior, la experiencia demuestra que el diseño de políticas con el enfoque propuesto implica analizar algunas categorías claves, como por ejemplo: son integrales, están integradas, cómo contribuyen a la equidad, son inclusivas, son eficientes y efectivas, tienen suficiente cobertura, etc.

En el mismo sentido, tendrá que analizarse *el impacto tenido en los ambientes de desarrollo de esos niños y niñas*, empezando por sus familias, comunidades e instituciones ó alternativas no formales en las cuales son atendidos, de modo que pueda considerarse el avance en la sustentabilidad de los efectos que se están logrando en los niños y las niñas. Esta consideración de los ambientes tiene que ver al mismo tiempo, con la de los actores que interactúan con el niño y la niña en dos sentidos: los avances logrados en su comprensión del desarrollo de la niñez y en las capacidades para responder adecuadamente a sus necesidades; así como en el avance que ellos mismos logran como personas y ciudadanos al participar en los programas e interactuar con la niñez.

Y, con base en las anteriores consideraciones, se podrá analizar en qué medida el Programa está contribuyendo al *desarrollo* general de la sociedad, por la vía de los progresos en su niñez, en las personas que interactúan con ellos y en el capital social y las instituciones que se fortalecen desde el nivel local hasta el nacional. Por la vía de contribuir desde la atención a la niñez, a la **superación de la exclusión**,

Por ello, es indispensable prever en las políticas y programas recursos que permitan la evaluación sistemática y por largos períodos, incluidos estudios longitudinales. El análisis de la calidad de políticas y programas, tendrá que ver en primer lugar; con el efecto y el impacto que se tenga en el desarrollo integral del niño y la niña, de acuerdo con la concepción de desarrollo que se haya asumido como fundamento de lo propuesto. Por ello, hay que analizar cómo *los componentes y estrategias apuntan en términos de los derechos a:*

- (i) la supervivencia,
- (ii) la protección,
- (iii) la participación y
- (iv) el desarrollo.

el logro de mejores condiciones de competitividad, a la integración social y al fortalecimiento de la democracia.

Al tiempo que se analicen estos *impactos* será necesario analizar los procesos seguidos para lograrlos y los programas que los generan, en términos de sus insumos, actividades, estrategias y productos entregados. De modo que se les pueda mejorar sistemáticamente para potenciar su capacidad a contribuir los impactos considerados en el párrafo anterior.

Las estrategias dirigidas a la niñez, los actores que interactúan con ella y las instituciones; reconocen la cultura local y la enriquecen; fortalecen las pautas de crianza, contribuyendo a propiciar relaciones más equitativas y a consolidar el capital social local.

Finalmente, también es necesario analizar *los componentes y estrategias en cuanto su capacidad de potenciar la participación de los niños y las niñas y las de los demás actores*, fortaleciendo su autoconcepto y su capacidad de identificar y resolver problemas a partir de sus propios recursos, concertando los adicionales que necesitan, mediante procesos de planeación, gestión y evaluación basados en el enfoque de derechos que les permitan el ejercicio de su ciudadanía.

En el caso que nos ocupa, el análisis que hacemos de los proyectos de los seis países es un análisis centrado en los procesos de los proyectos, cómo se crean, qué alianzas establecen, como se llevan a cabo en la práctica, y no tanto en los efectos directos sobre los niños y niñas o el ambiente físico que les rodea.

Los criterios de análisis que utilizaremos son los siguientes:

Nos interesa ver cómo el proyecto articula los diferentes sectores tales como salud, nutrición, desarrollo psico social y psico afectivo.

Al mismo tiempo queremos observar cómo interactúan los distintos actores involucrados en un programa de desarrollo infantil: ministerios de educación, de salud, ONGs, sociedad civil, agencias internacionales. En algunos casos nos encontraremos con distintos niveles de la administración: nivel nacional, provincial o departamental, y nivel municipal. Así mismo es importante identificar los sistemas de financiación de los proyectos.

Respecto al desarrollo de los proyectos nos interesa enormemente identificar los distintos sistemas de formación del personal involucrado, tanto si son éstos profesionales, como si son voluntarios o para profesionales. Es importante hacer referencia a los materiales que usan para su capacitación, así como a los materiales que posteriormente ellos y ellas usarán con los niños o las familias.

Intentaremos resaltar todos los procesos de monitoreo y evaluación que se hayan hecho respecto a los proyectos, tanto a nivel interno como por parte de agentes externos.

Otro de los criterios de análisis a tener en cuenta será la capacidad de los proyectos para incluir a los niños discapacitados, en situaciones vulnerables, niños de zonas rurales, y niños menores de tres años.

La participación de la familia es uno de los criterios que tomaremos como referencia a lo largo del análisis, en qué medida participan en los proyectos, si es que lo hacen, cual es su rol, qué beneficios se observan cuando hay una estrecha interacción.

Por último, observaremos qué proyectos se derivan de políticas ya existentes y cuáles por el contrario, han contribuido al desarrollo de las políticas sobre niñez temprana, así como qué proyectos se basan en la movilización social en pro de la niñez.

Las estrategias dirigidas a la niñez, los actores que interactúan con ella y las instituciones; reconocen la cultura local y la enriquecen; fortalecen las pautas de crianza, contribuyendo a propiciar relaciones más equitativas y a consolidar el capital social local.