



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 647

Bogotá, D. C., martes 12 de diciembre de 2006

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 192 DE 2006 CAMARA

por la cual se reglamenta la atención integral de los niños de la primera infancia de los sectores clasificados como 1 y 2 del Sisbén de la población colombiana.

CAMARA DE REPRESENTANTES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es contribuir a la formación integral de los niños de los sectores más vulnerables desde la gestación y el nacimiento hasta los cinco años, garantizando un desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo adecuados; un cubrimiento completo en salud a través del régimen subsidiado que contemple las diferentes etapas del crecimiento y desarrollo; una nutrición balanceada que permita un adecuado desarrollo físico y mental; una educación por medio de metodologías pedagógicas flexibles, desescolarizadas y acordes con la edad y con el desarrollo científico, para que aprendan un lenguaje adecuado y unas formas de comportamiento que les permitan su inclusión social como seres humanos, y para que se les ayude a resolver los problemas psicológicos que presenten.

Artículo 2°. *Derechos de los niños.* Los derechos de los niños comienzan desde la gestación, precisamente para que al nacer, la integridad física y mental de ellos se encuentre preservada. Los niños de Colombia de la primera infancia, en particular los más vulnerables de los niveles 1 y 2 del Sisbén, requieren de la atención del Estado para que vivan y se formen en condiciones dignas de protección frente al abandono, la violencia, el abuso, la explotación laboral o económica y el trabajo riesgoso; gozarán de los derechos de una alimentación equilibrada; recibirán, de ser posible, la alimentación materna durante los dos primeros años; tendrán educación no formal con metodologías pedagógicas flexibles y especiales según su edad; disfrutarán de la debida protección en salud que los proteja de las enfermedades de la infancia y les facilite un adecuado crecimiento y desarrollo; gozarán de vivienda, respeto, recreación y afecto, para lo cual se buscará no romper el entorno familiar, con el objeto de que estos niños puedan convertirse en seres humanos, con oportunidades de prestarle un servicio a la sociedad e integrarse, cuando sean adultos, a la vida social y productiva de la Nación.

Artículo 3°. *Niños sujetos de este derecho.* Serán sujetos de este derecho otorgado por la Constitución y la ley, los niños de la primera infancia, incluida la etapa de la gestación, y desde su nacimiento hasta los cinco años, de los sectores más vulnerables de la población, usualmente clasificados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, de las áreas urbanas y rurales, en especial los sujetos de abandono y orfandad, desplazamiento forzado, cinturones de miseria de las

ciudades, zonas campesinas aisladas y poblaciones en riesgo frente a catástrofes, independientemente del sexo y la etnia.

Artículo 4°. *Progresividad del derecho.* El Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Educación, el Ministerio de la Protección Social, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presentarán en un plazo no mayor de seis meses después de la entrada en vigencia de la presente ley, una propuesta de atención integral de la mujer en embarazo y de los niños de la primera infancia, desde el punto de vista financiero, de alimentación, de salud, de educación y de apoyo psicológico, cubriendo esta atención de una manera progresiva, con metas claramente definidas en el tiempo para que en un plazo no mayor de 10 años, toda la población infantil de los niveles 1 y 2 del Sisbén, durante el embarazo de las madres y desde el nacimiento hasta los cinco años, disfruten de este derecho.

Artículo 5°. *Actores del modelo.* Los actores del modelo de atención a estos niños serán el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y el Ministerio de Educación Nacional, y lo serán también las respectivas seccionales de estas dos instituciones a nivel regional y local, de tal modo que la responsabilidad del proceso recaerá tanto sobre los entes nacionales como sobre los regionales y locales, y se extenderá paulatinamente a aquellos lugares en donde no exista representación del Ministerio o del ICBF. El Ministerio de la Protección Social garantizará por su parte que las mujeres en gestación y todos los niños de la primera infancia de los niveles 1 y 2 del Sisbén estén cubiertos por el régimen subsidiado de salud.

Artículo 6°. *Vigilancia y control.* Las Acciones Comunes, las Juntas Administradoras Locales, las fundaciones, asociaciones u organizaciones sin ánimo de lucro que dediquen sus esfuerzos a trabajar con los niños vulnerables en temas como la nutrición, la salud o la educación, vigilarán que el proceso se cumpla y para ello existirá un organismo nacional de control en donde tendrán representación.

TITULO II

MODELO DE LA ATENCION INTEGRAL

Artículo 7°. *Distribución de los actores según la edad.* El Ministerio de la Protección Social vigilará que las mujeres gestantes de los sectores 1 y 2 del Sisbén tengan la atención necesaria en salud, nutrición y suplementos alimentarios para garantizar la adecuada formación del niño durante la vida fetal y que estos, desde el nacimiento hasta los cinco años, permanezcan vinculados al sistema subsidiado de salud.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, tendrá a su cargo la atención integral en nutrición, educación no formal según modelos pedagógicos flexibles diseñados para cada edad, y apoyo psicológico cuando fuera necesario para los niños de la primera infancia clasificados en los sectores 1 y 2 del Sisbén. Estos servicios serán prestados de manera directa o en forma contratada, por medio de grupos interdisciplinarios de profesionales, desde el nacimiento hasta los tres años de edad, buscando involucrar en el proceso a las

madres para que sus hijos puedan recibir alimentación materna durante los dos primeros años de vida.

El Ministerio de Educación Nacional, también de manera directa o en forma contratada, por medio de grupos interdisciplinarios de profesionales, buscará la formación de estos niños a partir de los tres años y hasta los cinco, según modelos pedagógicos flexibles, diseñados para cada edad y mantendrá la atención de nutrición completa y el apoyo psicológico cuando fuere necesario, con la colaboración del ICBF y el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 8°. *Apoyo de los profesionales al sistema.* Los profesionales egresados de las facultades de Educación en los programas de Formación Pedagógica, y de las universidades con programas de Trabajo Social, Psicología, Sociología, Antropología, Nutrición y Dietética, Música y Artes Plásticas, deberán prestar, de ser requeridos por el Ministerio de Educación Nacional, un Servicio Social Obligatorio, con el objeto de que acompañen en las zonas urbanas y rurales los procesos de formación integral de los niños de la primera infancia de los niveles 1 y 2 del Sisbén. Quienes presten ese servicio en las zonas rurales lo harán durante seis meses, prorrogables de común acuerdo, y quienes lo hagan en las zonas urbanas lo harán durante un año, también prorrogables de común acuerdo. El Ministerio de Educación con el acompañamiento del ICBF, o las instituciones que sean contratadas para este fin, fijarán las remuneraciones correspondientes y adelantarán, en un término no mayor de seis meses, las reglamentaciones respectivas.

Artículo 9°. *Apoyo de otras Instituciones.* El Ministerio de Educación Nacional facultará y hará el seguimiento y la evaluación a las Normales Superiores para que introduzcan en sus programas proyectos de formación en pedagogía, y formen profesionales capacitados para atender a los niños desde el nacimiento hasta los tres años, de los niveles 1 y 2 del Sisbén, en labores de atención en nutrición, logro de competencias específicas por medio de metodologías flexibles y especiales y formación en valores. Estos nuevos profesionales contribuirían en el futuro con el cubrimiento global de la población de los niños a quienes va dirigido este servicio. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional facultará y hará el seguimiento y la evaluación, a las Universidades e Instituciones de Educación Superior para desarrollar programas de formación para los niños en la primera infancia, tanto los normales, como aquellos con discapacidad física y mental o niños genios y con habilidades especiales.

Artículo 10. *Delegación del servicio.* El Ministerio de Educación y el Instituto de Bienestar Familiar, a nivel nacional, regional o local, podrán contratar la delegación de este servicio tanto en las zonas urbanas como rurales con organizaciones (fundaciones y corporaciones), religiosas o laicas, sin ánimo de lucro, que tengan en la actualidad o establezcan para este propósito proyectos de atención a los niños de la primera infancia de los niveles 1 y 2 del Sisbén, debidamente reglamentados y aprobados, con los componentes esenciales de atención integral por grupos interdisciplinarios de profesionales, incluidas la nutrición, la educación no formal y el apoyo psicológico cuando fuere necesario. Estas organizaciones tendrán el cuidado de involucrar las familias en el proceso.

Artículo 11. *Infraestructura.* La infraestructura para la prestación de estos servicios (guarderías de atención integral, centros de bienestar, hogares juveniles, jardines, ludotecas y escuelas infantiles) será inicialmente la que exista en cada lugar del país, tanto en zonas urbanas como rurales, incorporando espacios públicos como parques y zonas de recreación, pero deberá elaborarse un plan de desarrollo paulatino de las construcciones, adaptaciones, dotación en los equipos e instrumentos que sean necesarios, con el objeto de proveerlos de espacios, materiales y ambientes adecuados según la edad, con comedores, sitios de juego y diversión y espacios adecuados para la formación. En ello deberán contribuir las entidades estatales de nivel departamental y municipal, de acuerdo con el plan que previamente se debe haber establecido.

Artículo 12. *Participación de los actores del modelo.* El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cubrirán con sus capacidades y recursos las zonas de menor desarrollo del país en departamentos o municipios que demuestren insolvencia para prestar el servicio, previa solicitud sustentada de los Alcaldes y Gobernadores y certificada anualmente por el Departamento Nacional de Planeación, según criterios establecidos por esta entidad. Los Departamentos, con las seccionales del ICBF y las Secretarías de Educación cubrirán en su región las zonas campesinas, y los municipios, con las localidades del ICBF y las Secretarías de Educación, su respectiva municipalidad. Cada región debe asumir los compromisos que le corresponden de acuerdo con la planificación que se establece en el artículo 5° de la presente ley.

Artículo 13. *De los discapacitados físicos o mentales.* Los niños de la primera infancia con discapacidad física o mental, de los niveles 1 y 2 del

Sisbén desde el nacimiento hasta los cinco años, que por sus condiciones físicas o mentales no puedan estar en los centros tradicionales de formación, deberán recibir una atención especial y especializada en lugares adaptados para tales fines. Las Facultades de Educación de las Universidades Públicas, las Instituciones de Educación Superior y la Normales Superiores, a nivel nacional y en las regiones, de acuerdo con las políticas trazadas por el Ministerio de Educación Nacional, deberán diseñar y ejecutar programas flexibles con metodología pedagógicas especiales, para aportar al Estado los profesionales necesarios para prestar dichos servicios. Los niños sujetos de discapacidad que no puedan ser atendidos en zonas aisladas del país y en donde no existan las condiciones necesarias para la atención, podrán ser trasladados a los centros de atención más cercanos, y los costos serán cubiertos por la localidad correspondiente a la que pertenezca el niño.

Artículo 14. *De los niños con características especiales.* Los niños de la primera infancia con particularidades específicas, por su genialidad o por su habilidad especial en el campo de las ciencias y las artes, de los niveles 1 y 2 del Sisbén, desde el nacimiento hasta los cinco años, deberán recibir una atención especial acorde con sus desarrollos. Podrán ser atendidos en los mismos centros, pero con programas especiales y con profesores formados para tales fines, en las universidades e instituciones con programas de educación y formación en las ciencias, la música y las artes. De igual modo, en caso de traslados a otros centros, se procederá como en el artículo anterior.

TITULO III

DE LA VEEDURIA Y EL CONTROL

Artículo 15. *Veeduría.* La sociedad organizada en Juntas de Acción Comunal, Veedurías Ciudadanas, Juntas Administradoras Locales, Asociaciones de Padres de Familia o Asociaciones de Profesores y Alumnos, debidamente certificadas y acreditadas por el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal, podrán denunciar y ser escuchados frente al incumplimiento de la presente ley y tendrán derecho a participar de un organismo que el Gobierno Nacional constituya con este fin y en donde participarán delegados del Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda, el ICBF, las Universidades Públicas, la Normales Superiores y las organizaciones sociales descritas.

Artículo 16. *Organismo de control.* El Gobierno Nacional creará una Comisión especial de control integrada por un representante del Ministerio de Educación Nacional, un Representante del Ministerio de Hacienda, un representante del ICBF, un representante de las Universidades Públicas o las Instituciones de Educación Superior, un representante de las Normales Superiores y dos representantes de las asociaciones, fundaciones u organizaciones debidamente establecidas y reglamentadas que trabajen por la niñez. Dicho organismo deberá presentar al Gobierno Nacional, informes semestrales del desarrollo del proyecto y hacer las sugerencias para el mejoramiento y el cumplimiento de las metas.

TITULO IV

DE LA FINANCIACION

Artículo 17. *Responsabilidad.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y por intermedio de los Ministerios de Educación y Protección Social, con el apoyo y la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las Universidades e Instituciones de Educación Superior de carácter Público y las Normales Superiores, serán responsables de buscar los mecanismos para implementar esta ley y para asignar los recursos que sean indispensables, previo estudio y planificación que deberá entregarse seis meses después de aprobada la ley para ser ejecutada en un término de diez años.

Artículo 18. *Fuentes de recursos.* El Congreso de la República determinará, por medio de una ley, basada en el artículo 359 de la Constitución, que exceptúa de la imposibilidad de crear rentas nacionales de destinación específica, a aquellas que sean destinadas para inversión social, crear una renta especial para la atención integral de los niños de la primera infancia, clasificados como 1 y 2 del Sisbén, mientras esta necesidad se mantenga en el país. También podrá incluir partidas de destinación específica con base en las Leyes de Reforma Tributaria o en la Ley de Transferencias.

TITULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 19. *Vigencia.* Esta ley entra en vigencia a los 6 meses de su promulgación una vez el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo sexto, haga la planeación del proyecto y fije las metas para lograr el cubrimiento total e integral de los niños de la primera infancia de los niveles 1 y 2 del Sisbén, durante la gestación y desde el nacimiento hasta los cinco años.

Artículo 20. *Reglamentación.* El Gobierno Nacional con el aporte de los Ministerios de Hacienda y Educación y la participación del ICBF, expedirá los decretos reglamentarios para el cumplimiento de la presente ley.

Autores:

Por la Cámara de Representantes,

Jaime Restrepo Cuartas.

Por el Senado de la República,

Gina María Parody D'Echeona.

EXPOSICION DE MOTIVOS

“Dame los primeros seis años de vida y te daré el resto”

Rudyard Kipling

Síntesis

El siguiente documento constituye la exposición de motivos del proyecto de ley de Atención Integral a la primera infancia, población infantil entre los 0 y 5 años de edad, perteneciente a los niveles 1 y 2 del Sisbén. En este se exponen los argumentos y razones por las cuales se hace necesario formular un proyecto de ley que tenga como objetivo la construcción, y posterior puesta en marcha, de un modelo de atención integral a la primera infancia que contemple las dimensiones educativa, psicosocial, cognitiva, nutricional, de higiene y salud; como componentes básicos e inherentes al desarrollo de los niños y niñas de los sectores más vulnerables de la población.

En este sentido, se expone un primer apartado sobre los antecedentes del tema en el que se introducen, aparte de la invocación a los derechos fundamentales de los niños consagrados en el Capítulo II, *artículo 44*, de la Carta Constitucional, dos grandes acápite dedicados a ilustrar, el primero, un breve panorama internacional acerca del origen y las directrices de la atención a la primera infancia y, el segundo, un panorama del caso colombiano al respecto. De este modo dicho panorama internacional se compone de las iniciativas, propuestas y programas que, con base en el desarrollo de nuevos sistemas educativos y estrategias alternativas de desarrollo social, consideran y creen que la inversión en el desarrollo integral de la primera infancia es la base fundamental de la atención a los niños y niñas de una nación, así como una estrategia efectiva para reducir la pobreza y superar la injusticia social.

El apartado dedicado al caso colombiano reúne, a lo largo de su contenido, información concerniente a las iniciativas que en materia de atención a la primera infancia se han llevado a cabo en nuestro país (Programa de apoyo para la Primera Infancia, programas a cargo del ICBF, y de instituciones como las cajas de compensación, el Cinde, entre otros), de igual modo algunos indicadores acerca de las condiciones de vida de la población infantil de nuestro país, la importancia de incluir a las madres gestantes dentro del modelo de atención integral a la infancia y un breve panorama de la situación de la “educación inicial” en Colombia, en el cual se expone uno de los elementos centrales de nuestro proyecto: la articulación entre los programas “no formales” de atención a la primera infancia y los programas formales a cargo del Sistema Educativo Colombiano.

Junto a esta primera parte de antecedentes sobre el tema, se exponen algunos de nuestro principales argumentos para la presentación de este proyecto, entre ellos: la necesidad de formular una ley que formalice y garantice las acciones que institutos como el ICBF llevan a cabo con la población infantil; la necesidad de crear una ley de atención integral que contemple la población objetivo aquí indicada como sujetos de derecho.

El segundo apartado del texto, dedicado a los principios que orientan la formulación de este proyecto, contiene e invoca las disposiciones de la Carta Constitucional acerca de los derechos fundamentales de los niños, así como la definición y argumentación de cada uno de los derechos que se instan en este proyecto (derecho a la alimentación, derecho a la salud, al cuidado y la seguridad social, entre otros) como soporte ético y constitucional de nuestra propuesta de atención integral a la primera infancia. Este apartado hace mención también a algunas de las disposiciones del *Código de Infancia y Adolescencia de Colombia*, que respaldan las propuestas aquí contenidas, entre ellas, la *protección integral*.

Por último, se presenta un tercer apartado en el que se exponen, amplían y argumentan los elementos y objetivos básicos de este proyecto de ley, teniendo en cuenta los dos apartados anteriores del texto y los principales aspectos a considerar de los temas propuestos para este proyecto: la necesidad de una ley que formalice y garantice las acciones en pro de la niñez; la urgencia de formular un proyecto de ley que se articule a las necesidades de la población infantil colombiana y se enmarque en los objetivos señalados por algunos programas internacionales de atención a la infancia; la creación de una ley de atención integral a los niños y niñas de los niveles 1 y 2 del Sisbén como una estrategia

que interviene la problemática social de nuestro país, en tanto impulsa un modelo de atención temprana que permitirá promover el desarrollo social, educativo y económico de nuestra nación; entre otras.

La formulación de cada una de estas propuestas y objetivos, se articula a la presentación de teorías y propuestas de algunas investigaciones y estudios que, al respecto, demuestran la importancia de orientar en el sentido aquí propuesto, un modelo de atención integral que, aparte de buscar el beneficio de un sector vulnerable de la población, pretende el desarrollo de nuestra sociedad desde múltiples perspectivas. Finalmente, una mención de los principales beneficios que traería consigo este proyecto de ley son puestos en consideración: el suministro de una atención integral; la continuidad de la atención y articulación de los programas formales y “no formales”; el apoyo de profesionales y formación técnica para el cumplimiento de las tareas y objetivos propuestos; el ofrecimiento de servicios a niños y niñas con características y necesidades especiales.

Antecedentes

Con base en la Constitución Política de Colombia en su Capítulo II, *artículo 44*, según el cual se definen como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión; así como la protección contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos; se formula un proyecto de atención integral que tiene como objeto contribuir a la formación de los niños y niñas entre cero y cinco años, de los sectores más vulnerables del país, ubicados en los niveles 1 y 2 del Sisbén, con el fin de garantizarles un desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo, que, por un lado, de acuerdo con el *artículo 7°* del Código de Infancia y Adolescencia, otorgue a esta población el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior; y, por el otro, contribuya como elemento estratégico del desarrollo de la sociedad, en tanto la intervención temprana de esta población y sus necesidades, propicia y potencializa las condiciones básicas para su posterior ingreso a la vida social y productiva del país.

Según el *artículo 44* de la Constitución, la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos; en este sentido es importante y necesaria la formulación de un proyecto de ley que abogue por los niños y niñas más desprotegidos de nuestra nación y reconozca en ellos actores importantes del proceso de transformación productiva de la sociedad.

Si bien, los esfuerzos que se llevan a cabo en el presente por lograr unos índices de cobertura universal en los ámbitos de la salud y educación de los niños y niñas, se justifican en tanto representan para el país una forma de invertir en el desarrollo social y en la creación de mejores condiciones para la población, es fundamental formalizar ese esfuerzo en un proyecto de ley que sirva de marco de referencia a las acciones y programas que promueven la atención integral a los menores, específicamente, a los niños y niñas entre 0 y 5 años pertenecientes a los niveles I y II del Sisbén, pues ellos requieren particular cuidado por tratarse de un tipo de población que se ve afectada –a pesar de los ingentes esfuerzos de instituciones como el ICBF–, por las características inestables de la atención que les brindan tanto sus grupos familiares como aquellos programas denominados “no formales”. Es importante resaltar que las condiciones de bienestar nutricional, físico, psicológico y emocional determinan, en gran parte, el desarrollo de habilidades y conductas sociales posteriores, así como, el rendimiento y continuidad de los niños y niñas en procesos formales tan importantes como la escolarización.

Se pretende, entonces, con este Proyecto que el Estado, sus instituciones y la sociedad entera centren su atención sobre la infancia del país y que, se conjuguen los esfuerzos adelantados en Colombia con los de aquellos organismos, instituciones y programas que en el ámbito internacional, velan y promueven la defensa de los derechos y necesidades de los niños y niñas de los sectores más vulnerables de la sociedad. Con el ánimo de facilitar esta contextualización a continuación se ilustra, brevemente, el origen de las directrices éticas y metodológicas que configuran el accionar de algunos programas internacionales de atención a la primera infancia¹, y se introduce, posteriormente, el panorama general de las

¹ El término primera infancia es utilizado aquí, según el caso, en dos sentidos: el primero, para hacer referencia a un término empleado por los programas y organismos internacionales de atención a la infancia, con el cual designan la población comprendida entre los 0 y 5 años de edad (en algunas ocasiones estos amplían el rango desde los 0 a los 6 años); el segundo, como término utilizado para referirse en este documento, no a los programas anteriormente mencionados, sino al grupo poblacional objeto de este proyecto de ley: los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, pertenecientes a los estratos I y II del Sisbén.

condiciones y los medios bajo los cuales se brinda atención a los niños y niñas de los sectores más pobres de nuestro país.

Breve panorama internacional

Origen y directrices de la atención a la primera infancia

Los acuerdos internacionales señalan que uno de los factores de desarrollo es aquel que contempla en cada país el cuidado y protección de la primera infancia: diversos estudios realizados en varios países en las décadas anteriores han demostrado que en materia de educación inicial, por citar un ejemplo, se producen efectos sociales y económicos que trascienden las acciones directas que se llevan a cabo con los menores de cinco años. Los estudios de costo-beneficio muestran una gran rentabilidad de la inversión que los países hacen en la primera infancia. De acuerdo con Myers²: “el ahorro de gastos derivados de una menor incidencia de la criminalidad, de los problemas de salud, la también menor necesidad de programas de recuperación escolar y el descenso en la demanda de otros programas sociales, puede hacer que la tasa de retorno de la inversión preescolar se multiplique por siete”. En países como el nuestro, la mortalidad en menores de cinco años, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005, si bien muestra una disminución sigue siendo preocupante: **en los primeros cinco años de vida 30 de cada mil niños mueren en Colombia**. Entre las causas de esas muertes suelen encontrarse: trastornos respiratorios, infecciones intestinales, malformaciones congénitas, deficiencias nutricionales, muertes violentas, muertes accidentales, presuntos homicidios y accidentes de tránsito.

En su artículo, “Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe”, Robert G. Myers, miembro del Grupo Consultivo de Atención y Desarrollo de la Primera Infancia, señala que fue a partir de la inclusión de la atención y el desarrollo de la primera infancia y la educación inicial, surgidas de la Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, que los sistemas educativos se vieron en la necesidad de ampliar hacia abajo su perspectiva tradicional sobre la educación básica, en la que el aprendizaje y la educación eran contempladas a partir del acceso a la escuela primaria (Torres, 1999). Según el autor, la Declaración de Jomtien especifica concretamente lo siguiente **“El aprendizaje comienza al nacer. Esto requiere atención y desarrollo de la primera infancia. Esta puede proporcionarse implicando a las familias, a las comunidades o a programas institucionales, según corresponda”**.

Esta declaración, prosigue Myers, define como objetivos: “La expansión de actividades de atención y desarrollo de la primera infancia, incluyendo intervenciones con la familia y con la comunidad, especialmente para niños pobres y desfavorecidos”. Una segunda versión de dicha conferencia, celebrada en Dakar en el año 2000, corroboraría dicha intención al manifestar como su objetivo número uno: “Ampliar y mejorar el cuidado infantil integral y la educación, especialmente para los niños más vulnerables y en desventaja”. A pesar de esta Declaración, señala Emily Vargas-Barón³, la tendencia de algunos países ha sido saltarse el objetivo uno y pasar rápidamente al objetivo dos que dice: “asegurar para el 2015 que todos los niños, particularmente las niñas, los niños en circunstancias difíciles y aquellos provenientes de minorías étnicas, tengan acceso y terminen la educación primaria gratis y obligatoria de buena calidad”. Situación que, reconoce la autora, si bien representa una medida de mayor inmediatez en la mejora de objetivos en torno a los procesos de escolarización, se pasa por alto el **que la inversión en el desarrollo integral de la primera infancia es la base fundamental de la preparación para la escuela y para lograr éxitos en esta y en la vida en general**.

En este mismo sentido, el proyecto de la Unesco/Oced para el Análisis de la Política de la Primera Infancia, afirma: **“el cuidado y educación de la Primera Infancia es visto ahora como una estrategia efectiva para reducir la pobreza y superar la injusticia social, pues atiende sus causas desde el inicio”**. Organismos de defensa y protección de la Infancia como Unicef, coinciden en ideas como esta al considerar que los primeros años de vida son cruciales para el desarrollo integral de futuros ciudadanos. Los niños y niñas que reciben protección y cariño durante su primera infancia, afirman, tienen más probabilidades de sobrevivir y crecer saludablemente, de padecer menos enfermedades y trastornos, y de desarrollar ampliamente sus aptitudes cognitivas, lingüísticas, emocionales y sociales. Es también más probable que sean buenos estudiantes cuando comiencen la escuela, y como adolescentes tendrán una mayor autoestima que les proveerá, en un futuro cercano, más posibilidades de convertirse en miembros creativos y productivos de la sociedad.

En diversos estudios llevados a cabo por estos organismos se afirma sin dudar que el ofrecimiento de una atención integral a la niñez, puede en una sola generación, contribuir a romper los círculos de pobreza, enfermedad y violencia que afectan a países como el nuestro. De allí, que garantizar que la infancia goce de unas condiciones óptimas durante sus primeros años de vida

es una de las mejores inversiones que un país puede realizar si desea competir en una economía mundial que se basa en el capital humano.

Según Unicef⁴, lamentablemente, la población infantil entre 0 y 5 años de edad es la que menos atención e inversión recibe por parte de los gobiernos. Todos los años, aproximadamente 132 millones de niños y niñas emprenden una vertiginosa carrera que comienza en la indefensión del recién nacido hasta alcanzar el dinamismo de los tres años de edad. Pero todos los años, el desarrollo de muchos de ellos se ve truncado al verse privados de un modo u otro de la atención, la protección, la salud y la nutrición que necesitan para sobrevivir, crecer, desarrollarse y aprender.

Las estadísticas presentadas por Unicef⁵ dan cuenta de que en los países en desarrollo, **uno de cada cuatro niños viven en la pobreza**, y sus familias ganan menos de un dólar al día. Las peores consecuencias son que **cerca de 11 millones de niños y niñas –alrededor de 30.000 al día– mueren anualmente antes de cumplir cinco años**, la mayoría debido a causas que se pueden evitar o curar. Para este organismo, durante los últimos diez años, las tasas de mortalidad infantil o bien no han cambiado, o han empeorado en la mayoría de los países más pobres del mundo. Las causas de la mayoría de las muertes en los países en desarrollo siguen siendo las mismas: enfermedades como la neumonía, la diarrea y la desnutrición, que, afirma el Organismo, se pueden tratar o prevenir, y para las que existen soluciones de bajo costo.

El caso colombiano

Como se expuso anteriormente existe un acuerdo frente a la necesidad de promover programas de atención integral que tengan como objetivo potenciar el desarrollo cognitivo, educativo y psicosocial de la población infantil menor de 5 años como un elemento fundamental para el desarrollo económico y social de una nación. En el país, las propuestas tendientes a desarrollar ese tipo de objetivos no son pocas; sin embargo, es indispensable para ello la creación de un marco legal que las apoye, promueva y controle con el fin de garantizar a esta población unas condiciones de atención cada vez mejores.

El reto que se impone al crear una ley que tenga como objetivo el ofrecimiento de atención integral (salud, nutrición, educación y apoyo psicológico) a los menores entre 0 y 5 años, se hace más significativo y necesario al atender a cifras como las que revelan las proyecciones del Dane⁶, para este año: el 52% del total de la población estará por debajo de la línea de pobreza, siendo el 65% menores de 18 años; de estos, el 15,82% son niños entre 0 y 5 años. Por su parte, la población indigente se estima en el 18%, de la cual el 25% está constituido por niños y niñas. De estos el 17,22% está en el rango de edad perteneciente a la primera infancia (0 a 5 años).

Cifras que en opinión de los representantes del “Programa de apoyo para la Primera Infancia” resultan paradójicas y cada vez más desesperanzadoras, ya que los estudios recientes muestran la importancia que este período del ciclo vital tiene para el desarrollo integral del ser humano y las implicaciones de un medio ambiente adecuado y rico en estímulos para lograr un crecimiento y desarrollo sanos.

Igualmente, fuentes del Dane⁷ del año 2005, señalan una tasa de mortalidad de menores de 5 años que llega a 26 X cada 1.000 nacidos vivos, cifra que en departamentos como el Chocó asciende a 90. Sin duda, indicadores alarmantes que reflejan, en parte, la situación actual de la niñez en Colombia:

- La violencia cobra al año la vida de 745 niños por homicidio.
- El número de suicidios infantiles en Colombia alcanzó en el año 2005, la cifra de 161.
- En ese mismo año se reportaron 7.564 casos de maltrato infantil, que solo representan el 5% de los ocurridos realmente.

² MYERS 1995, citado por Egido, 2000.

³ Vargas-Barón, Emily. Planeación de políticas para el desarrollo de la primera infancia: Guías para la acción. Versión en castellano patrocinada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Red del grupo consultivo para la primera infancia en América Latina y el Caribe, y el CINDE. 2006.

⁴ Para la consulta de esta estadística e información complementaria al respecto en: Estado Mundial de la Infancia. Excluidos e invisibles. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). Nueva York. 2006. Pág. 14. Publicación disponible en formato electrónico en: www.unicef.org/spanish

⁵ Estado Mundial de la Infancia. Excluidos e invisibles. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Nueva York. 2006. Publicación disponible en formato electrónico en: www.unicef.org/spanish

⁶ Para la consulta de estos indicadores ver la sección Proyecciones del DANE: www.dane.gov.co

⁷ La información a nivel de indicadores expuesta a continuación tiene como fuentes la página web del Dane www.dane.gov.co y el sitio web de la Senadora Gina Parody www.ginaparody.com/temas/leyes/ley_de_infancia.htm

- En 2005, el Instituto de Medicina Legal, IML, registró 64.979 casos de violencia intrafamiliar de los cuales 10.337 fueron cometidos contra personas menores de 18 años.

- Fuentes del mismo Instituto revelan que en 2005, fueron reportados 10.808 casos de violencia sexual donde la víctima era un menor de edad; sin embargo, según proyecciones de IML esta cifra sólo corresponde al 5% de los delitos sexuales ocurridos.

- 56.000 menores son atendidos al año por el ICBF por encontrarse en situación de abandono o peligro, de ellos 4.500 son declarados en abandono.

- La Fiscalía General de la Nación atiende 60.000 denuncias al año por el delito de Inasistencia alimentaria.

No obstante, en Colombia, el esfuerzo y trabajo llevado a cabo por instituciones como el ICBF representa para esta población un apoyo significativo que merece y necesita ser impulsado y reforzado por propuestas y proyectos que mejoren las condiciones en que se brinda la atención a los menores entre los 0 y 5 años pertenecientes a los niveles I y II del Sisbén, garantizando los recursos humanos, técnicos y económicos, necesarios para el ofrecimiento de programas de atención integral en los campos de la salud, la nutrición, educación y apoyo psicológico.

Un ejemplo de los logros alcanzados por el ICBF para el 2005 está en el desarrollo de iniciativas como el programa de *Desayunos Infantiles*, cuyo propósito es el de mejorar el consumo y aprovechamiento biológico de alimentos, así como disminuir la anemia, el cual atendió en lo corrido de 2005 a 517.598 niños entre 6 meses y 5 años de edad. Programas como estos, así como otros adelantados por el ICBF, entre ellos, la promoción del registro civil de los niños, las coberturas útiles de vacunación para la edad, la afiliación al sistema salud, la asistencia de los niños al programa de crecimiento y desarrollo, y los hábitos saludables, por citar algunos; dan cuenta de las necesidades de esta población y, evidencian, la urgencia de contar con una ley que tenga como objetivo la promoción, desde los primeros años del desarrollo humano (e incluso que contemple la atención a las madres gestantes), de un modelo de atención integral que, como lo señalamos anteriormente, garantice el acceso a la educación, la salud y todas aquellas atenciones que el Estado debe ofrecer a la población infantil en su condición de sujetos de derecho.

Respecto a la importancia de extender los servicios de atención integral a las madres gestantes, entendiendo dicha intervención en el sentido de que el desarrollo del niño incluye y depende también, en gran medida, de las condiciones anteriores al parto, debemos resaltar la importancia de esta en tanto las posibilidades de supervivencia y desarrollo de los niños y niñas, esto es, la posibilidad de que lleguen a la edad escolar con las destrezas básicas cognitivas, psicomotrices, sociales y emocionales, etc., se derivan, en muchos casos, de las capacidades, recursos y soportes disponibles de sus familias y, con estas, de las condiciones anímicas, psicológicas y nutricionales de las madres durante el periodo de gestación. Dicho de otra forma, la situación económica, de salud, nutricional y educativa de las madres y sus familias, influye en las tendencias a la supervivencia, el desarrollo y la preparación de los niños y niñas que se reconocen en este proyecto como beneficiarios de una propuesta de atención integral.

Según el *Mapeo de Investigaciones de Primera Infancia desde la Gestación hasta los Seis años*, presentado en julio de 2006, como parte del Programa de Apoyo para la Formulación de la Política de Primera Infancia 2005 al 2015, en Colombia factores como el reconocimiento cada vez mayor de la equidad de género, los valiosos esfuerzos de educación en salud pre y posnatal, el uso de anticonceptivos, la promoción de la lactancia materna como factor protector y mejores condiciones de saneamiento básico, han tenido un impacto positivo en la disminución de la tasa de morbilidad materna infantil; sin embargo, en materia de salud materna, se enfrentan grandes desafíos que, en este caso, consideramos inherentes a una propuesta de atención integral a la población infantil entre los 0 y 5 años de edad, según dicho informe es necesario: fortalecer el componente educativo especialmente referido a lactancia materna y alimentación complementaria, discriminando por edades, para focalizar a las madres adolescentes y prestarles asistencia integral; así mismo se hace indispensable el desarrollo de iniciativas y programas en el campo de las prácticas de cuidado que las madres adolescentes realizan con ellas mismas y con sus recién nacidos para el buen desarrollo de la gestación.

Emily Vargas Barón⁸ nos muestra, en un breve párrafo, la conexión entre la atención a las madres gestantes y el desarrollo integral del niño en los años siguientes a su concepción: “Algunos problemas de salud, nutrición y aprendizaje comienzan antes del nacimiento. Una adolescente embarazada que carece de cuidado prenatal adecuado, nutrición y apoyo de la familia, está junto con su bebé en un creciente riesgo de muerte o de dar a luz a un niño de bajo peso al nacer, frágil y lento en su desarrollo. Sin servicios infantiles tempranos los

niños sobrevivientes estarán en un alto riesgo de sufrir retardos en su desarrollo debido a una inadecuada estimulación temprana, a salud enfermiza crónica o a desnutrición”.

Según la publicación *Situación de la Educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*,⁹ el panorama de la educación inicial en Colombia, articulada al ofrecimiento de una atención integral, se percibe a través de dos modalidades institucionales que, si bien ofrecen atención a un amplio sector de la población infantil más pobre de nuestro país, podrían ser articuladas de manera formal al sistema educativo con el fin de garantizar la continuidad y mejoramiento de sus programas y las condiciones de infraestructura, recursos humanos y técnicos, bajo las cuales estos se brindan.

Según dicho informe, en Colombia coexisten dos modalidades institucionales de educación inicial susceptibles de articularse tal y como este proyecto de atención integral a la población infantil más pobre lo pretende: de un lado están los programas de protección y cuidado liderados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y por otras instituciones tales como el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito en Bogotá, el Programa Maná, el programa Buen Comienzo, organizaciones privadas, cajas de compensación familiar o fundaciones que trabajan en beneficio de la niñez y la familia. Por otra parte, está el preescolar propiamente dicho, el cual por hacer parte del sistema educativo se reconoce como un programa formal regulado, el cual es ofrecido por planteles oficiales y privados. Estos dos, si bien se ofrecen bajo condiciones diferentes, configuran el escenario más importante de atención a la población en edades entre los 0 y 5 años, y es por ello que, con este proyecto se pretende garantizar, en el caso de la educación preescolar como en el de los programas de atención “no formales”, una articulación que permita, especialmente a estos últimos, contar con los recursos y medios necesarios para preparar, atender y capacitar a la población descrita en su proceso de socialización, ingreso a la educación básica, y demás servicios incluidos en el modelo de atención integral propuesto.

Si bien, como se mencionó anteriormente, existe un gran avance en los programas de atención a la niñez desarrollados por Institutos como el ICBF, las cajas de compensación, el Cinde, entre otros; se considera importante crear una ley que garantice la continuidad y obligatoriedad de programas de dicha naturaleza y, de paso, comprometa al Estado en el desarrollo de políticas que tengan como objetivo el mejoramiento de las condiciones de vida de la población infantil más vulnerable de nuestro país.

Un breve acercamiento a las modalidades de atención, no formal y formal, antes mencionadas exige citar, en primer lugar, algunos de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar relacionados con la atención directa a la primera infancia y, posteriormente, implica hacer algunas puntualizaciones acerca del sistema educativo colombiano que tiene a su cargo la promoción y ofrecimiento de programas formales como el preescolar. Lo anterior con el fin de conocer no sólo la importancia de ambas modalidades sino, como se señaló anteriormente, de sustentar la importancia de articular los programas de educación formal, a través de propuestas como la de este Proyecto de ley en la que el Ministerio de Educación Nacional escolarizaría a los niños a partir de los tres años de edad, y hasta los cinco, en modalidades de prejardín, jardín y transición, con un modelo pedagógico diseñado para cada edad, manteniendo la atención de nutrición completa con colaboración del ICBF y el apoyo psicológico cuando fuere necesario.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, ofrece entre sus programas de atención a la población entre 0 y 5 años de edad, programas como el *Materno infantil*, una estrategia de apoyo nutricional y de salud dirigida a mujeres gestantes, madres lactantes, niños y niñas menores de 7 años de edad, residentes en las áreas rurales, preferiblemente de los niveles 1 y 2 del Sisbén; así mismo el programa *Lactantes y preescolares* a través del cual se aportan recursos a organizaciones sin ánimo de lucro que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para que brinden atención a niños y niñas entre los 3 meses y los 5 años. El programa *Hogares FAMI – familia, mujer e infancia* realiza actividades con mujeres gestantes, madres lactantes y menores de dos años de edad, preferiblemente de los niveles 1 y 2 de Sisbén, con el propósito de mejorar la función socializadora y fortalecer la participación del padre, la madre y de los hermanos en el desarrollo del niño.

Otros programas de igual naturaleza como los *Hogares Comunitarios de Bienestar, los Hogares infantiles, Jardines comunitarios, el Apoyo a la socia-*

⁸ Vargas-Barón, Emily. Planeación de políticas para el desarrollo de la primera infancia: Guías para la acción. Versión en castellano patrocinada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Red del grupo consultivo para la primera infancia en América Latina y el Caribe, y el CINDE. 2006.

⁹ Publicación a cargo de la Casa editorial el Tiempo, la Corporación Región, La Fundación Corona, Unicef, entre otros; Santa Fe de Bogotá. Segunda edición. Año 2006.

lización de niños sordos y el programa de *Desayunos infantiles* –que en conjunto atienden actualmente a 1.337.240 menores de hasta 6 años– configuran iniciativas en pro de la atención integral de esta población que necesitan ser apoyadas y dotadas con los recursos humanos y materiales necesarios para un mejor aprovechamiento de sus servicios. De ahí el interés de este Proyecto de ley en proponer un modelo de atención integral que se ve respaldado, en el campo educativo, nutricional, de salud y atención psicológica, por los profesionales, practicantes y egresados, de las universidades colombianas; factor que no sólo permitirá el contar con un recurso humano experto en cada una de las áreas propuestas de la atención integral, sino aplicar y desarrollar nuevas técnicas, metodologías y modelos en el trabajo con los niños, niñas, docentes y padres de familia de la población objeto de este proyecto.

En el caso de los programas educativos formales para los menores de cinco años, la Constitución Política de 1991 estableció la obligatoriedad de la educación entre los 5 y los 15 años de edad, la cual abarca un grado de preescolar y nueve de básica. Posteriormente, la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación) definió la educación preescolar, artículo 15, como aquella que se “ofrece al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socio-afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas”, y determinó, según el texto citado más arriba, que durante la segunda mitad de la década de los 90 el grado obligatorio de preescolar –transición– debería generalizarse a todas las instituciones educativas del Estado. Asimismo, y en la medida en que se lograra este cubrimiento, las entidades territoriales deberían iniciar, de manera gradual, la ampliación hacia los otros dos grados –prejardín y jardín–, para que todos los niños y niñas entre los 3 y los 5 años de edad pudiesen contar con al menos tres años de educación previa a la básica.

La anterior afirmación plantea una pregunta ¿por qué todos los niños y niñas entre los 3 y los 5 años de edad no cuentan con al menos tres años de educación previa a la básica? Una pregunta sin respuesta que justifica una vez más la necesidad de desarrollar una propuesta para fortalecer el marco de la Ley General de Educación con una ley que garantice, para este grupo de la población, el ofrecimiento de una atención integral que contemple iguales objetivos, continuidad en las metas y una adecuada articulación entre los programas de atención “no formal” señalados más arriba, los cuales atienden a un amplio sector de la población entre los 0 y 5 años de edad, y los programas educativos formales propios del sistema educativo colombiano. Un modelo de atención integral que busque garantizar el derecho a la salud, la nutrición, la educación y la atención psicológica al que esta población tiene derecho.

El informe sobre la *Situación de la Educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*, da cuenta del punto de vista de la población respecto a este tipo de iniciativas, a partir de los resultados obtenidos en *La Encuesta de Percepción Ciudadana de Educación de 2004*¹⁰, en la que se encontraron resultados a favor de la importancia de que los niños cursen el preescolar antes de ingresar a la primaria: el 85% de los padres, el 86% de los jóvenes y el 87% del público en general consideran que es “importante” o “muy importante” contar con este tipo de atención educativa. Adicionalmente, todos los grupos de entrevistados consideraron altamente prioritario que el Gobierno Nacional adelante acciones para aumentar el número de cupos en este nivel, mejorar la calidad del mismo, complementarlo con servicios de nutrición, salud, apoyo psicosocial, así como destinar más recursos para impulsar estos programas.

Finalmente, informes como el anteriormente citado señalan que en el sector educativo se adelantan esfuerzos para lograr la universalización de la cobertura de este nivel, comenzando por el grado de transición, que es el que la Constitución y la Ley General de Educación, hasta ahora, establecieron como obligatorio. En 2003 había casi 1'150.000 niños y niñas matriculados en preescolar –que comprende tres grados–, de los cuales el 31% cursaba prejardín y jardín. Aunque este es un esfuerzo importante del país en materia de la prestación del servicio educativo a los menores, ese número es aún bajo cuando se compara con la población infantil en edad de cursar el preescolar. Cabe anotar que la mayoría de esta matrícula está ubicada en las zonas urbanas – 78%, y que la mayor oferta se presenta en las instituciones educativas oficiales, las cuales cubren el 65% del total de niños y niñas matriculados. Por lo tanto, al desafío de lograr que todos los menores de 5 años tengan la posibilidad de cursar tres grados de preescolar se suma el de buscar estrategias más pertinentes para aquellos que habitan, por ejemplo, en el campo.

El anterior panorama permite entonces, introducir unas primeras razones por las cuales se hace necesaria la formulación de un proyecto de atención integral a los menores entre 0 y 5 años pertenecientes a los sectores 1 y 2 del Sisbén:

1. Es necesario formular una ley que formalice y garantice las acciones que institutos como el ICBF llevan a cabo con la población infantil a través de programas “no formales”; esto es, la atención que se brinda a través de pro-

gramas cuyas condiciones técnicas, humanas y de infraestructura no alcanzan a suplir el total de las necesidades de esta población. Con ello no se pretende demeritar el trabajo que muchas instituciones llevan a cabo actualmente, por el contrario, resalta la necesidad y la obligatoriedad que tiene el Estado de fortalecerlas para lograr, de este modo, una mayor garantía y responsabilidad en las acciones que llevan a cabo.

2. Es importante y necesaria la articulación entre los programas “no formales” de atención a los menores de 5 años, y los programas educativos formales a los que todo niño y niña, según la Carta Constitucional, tienen derecho. Si bien, se adelantan numerosos esfuerzos por lograr una cobertura educativa universal, por disminuir cada vez más los índices de deserción escolar y mejorar ostensiblemente la calidad de los programas educativos, se debe pensar en las condiciones bajo las cuales la población objeto de este proyecto ingresan a los grados iniciales de la educación formal como el preescolar. Articular ambos tipos de programa; esto es, velar por el sostenimiento de unas condiciones óptimas tanto para los unos como para los otros, es una alternativa que permitirá, por un lado, garantizar el compromiso del Estado frente a programas y objetivos que involucren la atención de la niñez desamparada y, por el otro, propender por un sistema educativo que tenga en el eje de sus acciones la atención integral como un modelo para desarrollar en la primera infancia.

3. El Proyecto de ley aquí concebido se enmarca en el tipo de objetivos señalados no sólo por los programas internacionales de atención integral a la niñez, sino por las mismas instituciones, familias y programas que en el ámbito nacional tienen claro que un bajo desarrollo infantil está directamente relacionado con la pobreza, el analfabetismo, el conflicto interno, la violencia familiar, la enfermedad crónica y la desnutrición que padecen muchos de los niños de nuestro País.

Principios orientadores

Este proyecto de ley se formula con base en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, según el cual son derechos fundamentales de los niños y niñas: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Así mismo, responde a lo dispuesto en la Carta Constitucional en el mismo artículo, donde se señala que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás; en este sentido invoca la Ley 12 de 1991 por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y las disposiciones consignadas en el Código de la infancia y adolescencia de Colombia, en particular, el artículo 7°, según el cual: “Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”; así mismo el artículo 8° del mismo Código en el que: “Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”.

Principios orientadores todos estos que podemos sintetizar alrededor de las definiciones conferidas a cada uno de ellos por la Constitución Política de Colombia. Según Mario Madrid-Malo¹¹, la Carta Constitucional define el **derecho a la alimentación equilibrada** como el derecho fundamental de todo niño a recibir una alimentación en la que el adecuado número de calorías sea provisto por una cantidad proporcionalmente adecuada de proteínas, grasas e hidratos de carbono; de igual forma define el **derecho a la asistencia médica** como el derecho fundamental de toda persona a recibir atención médica en caso de enfermedad o accidente, ya que toda persona tiene el deber constitucional de procurar el cuidado integral de su salud (artículos 44, 46, 47, 49, 50, entre otros); este derecho se ve complementado por el **derecho a la salud** el cual es también un derecho fundamental de todas las personas a disfrutar del más

¹⁰ Para la consulta de este dato y otros complementarios en: *Situación de la Educación preescolar, básica, media y superior en Colombia*. Casa editorial El Tiempo, Corporación Región, Fundación Corona, Unicef y Otros; Santafé de Bogotá. Segunda edición. Año 2006. Pág. 31.

¹¹ Para la definición de los principios aquí enunciados ver: *Diccionario de la Constitución Política de Colombia*. Segunda Edición. Legis, Bogotá. 1998.

alto nivel posible de salud física y mental. Este Proyecto de ley de atención integral a los niños y niñas entre los 0 y 5 años, de los niveles 1 y 2 del Sisbén, tiene frente a este último un alto grado de pertinencia ya que por medio de él busca promoverse lo consignado en la Constitución sobre la obligatoriedad para adoptar, entre otras medidas, las conducentes a crear condiciones que aseguren a todos, en caso de enfermedad y asistencia médica, el efectivo reconocimiento de este derecho. La Carta Constitucional afirma que la atención en salud es un servicio público a cargo del Estado y, en ese sentido, es deber de este promover acciones que procuren el cuidado integral de la comunidad y de la salud de toda persona (artículos 49, 79, 95-2, 356 y 365).

El **derecho a la seguridad social**, otro de los que se invoca en este proyecto, lo entendemos aquí como el derecho fundamental de toda persona a la cobertura integral de sus contingencias, y a que se le garanticen los medios para el desarrollo pleno de su personalidad para su integración permanente a la comunidad. Según la Carta Constitucional, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio prestado bajo la dirección, la coordinación y el control del Estado (artículos 46, 48 y 53). Por último, apelamos al significado que confiere la Constitución al **derecho al cuidado** ya que configura, en el escenario del proyecto de ley que aquí se formula, uno de los ejes fundamentales a partir del cual justificar y promover un modelo de atención integral que tenga como dispensarios a los menores entre los 0 y 5 años pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén. La Carta define el derecho al cuidado como el derecho fundamental de todo niño a recibir, desde el tiempo en que es concebido, la protección y la asistencia necesarias para lograr un adecuado desarrollo físico, mental, moral y social.

Seis años es demasiado tarde para empezar

Elementos básicos del proyecto de ley

A las razones anteriormente expuestas como sustentación para la formulación de un proyecto de atención integral a los menores de 5 años pertenecientes a los sectores más pobres de nuestra nación, niveles 1 y 2 del Sisbén, se adiciona **la necesidad de una ley que formalice y garantice las acciones en pro de la niñez, y que permita la articulación entre los programas “no formales” y los programas educativos formales de atención a la niñez, más la urgencia de formular un proyecto de ley que se enmarque en los objetivos señalados por algunos programas internacionales de atención a la infancia;** dos nuevas razones, entre otras que expondremos más adelante, para la formulación de este proyecto:

La primera señala **la necesidad de crear una ley de atención integral que contemple la población objetivo aquí indicada como sujetos de derecho;** disposición que se hace en congruencia y en pro del cumplimiento del artículo 14 de la Constitución que contempla, según Mario Madrid-Malo, el derecho fundamental de toda persona a que en todo tiempo y lugar se le reconozca como tal independientemente de la etapa de la vida en que se encuentre, de sus condiciones físicas o psíquicas y de sus características individuales (raza, sexo, etc.) Con dicho reconocimiento se pretende no sólo reforzar las iniciativas que se han tomado recientemente en el país alrededor de la construcción de un *Código de Infancia y Adolescencia*, sino garantizar la intervención y responsabilidad del Estado y sus instituciones frente al desarrollo de programas y proyectos que tengan como objetivo la atención integral de la población infantil.

La segunda, justifica **la creación de una ley de atención integral a los niños y niñas de los niveles 1 y 2 del Sisbén como una estrategia que interviene la problemática social de nuestro país, en tanto invertir en un modelo de atención temprana permitirá promover el desarrollo social, educativo y económico de nuestra nación.** Investigaciones al respecto señalan que: “Cuando hay una adecuada atención a la niñez y esta 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”¹².

Cuando hablamos de desarrollo social pensamos en los términos de equidad e inclusión en una sociedad que brinda un comienzo justo a sus miembros, es decir a los niños y niñas que, desde sus primeros años de desarrollo, son sujetos claves en la construcción de esta. Y es ahí donde la atención a la niñez se convierte en un proceso de construcción simultánea de ciudadanía, así como de construcción de capital social. Al respecto afirma Alberto Minujin: “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 menores, 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”¹³.

Una adecuada atención a la niñez temprana, se habla en este caso de los niños y niñas menores de 5 años, no tiene que ver solamente con la perspectiva futura de estos, ya que en tanto sean reconocidos como sujetos de derechos, es deber del Estado y la sociedad en general proveerles, desde los primeros años, los elementos necesarios para su desarrollo integral. De allí que buscar estrategias que en el ámbito educativo, por citar un ejemplo, representen una disminución en los índices de deserción escolar o, por el contrario, incrementen el rendimiento de los estudiantes en la educación básica y superior, exige, en primer lugar, la intervención de niños y niñas en edades donde las condiciones de aprendizaje, de nutrición, de lenguaje y de desarrollo psicosocial se muestran en un alto de grado de potencialidad.

Existen múltiples argumentos para demostrar que con la atención a la niñez, a partir de la familia, la comunidad y las instituciones; la sociedad se beneficia en varios sentidos, ya que, en primer lugar, cuando la sociedad propicia condiciones para que el ser humano desarrolle su potencial, estará asegurando las contribuciones futuras que este aportará al bienestar y desarrollo colectivo; en segundo lugar, y más allá del impacto individual, o del ahorro o contribuciones sociales futuras, la atención a la niñez se justifica desde la perspectiva de derechos en los que este Proyecto de ley está basado: el derecho a la educación, el derecho al cuidado y la salud, el derecho a la alimentación equilibrada; todo esto unido a un modelo de atención integral que pretende fortalecer los programas de atención a los menores entre los 0 y 5 años –como los descritos más arriba a cargo del ICBF– a partir de su articulación al sistema educativo colombiano.

Se trata de promover una ley que sirva de marco a las acciones en pro de los niños y niñas más pobres de nuestro país de manera que el trabajo con ellos contribuya a la generación de condiciones que le permitan el máximo desarrollo de sus potencialidades.

La etapa comprendida entre los 0 y 5 años de edad, es un período en el cual los menores requieren no sólo de cuidado para asegurar su supervivencia, su crecimiento físico y la protección contra las enfermedades; sino que además requieren de medios adecuados para un desarrollo cognitivo y psicosocial que garantice la satisfacción de sus necesidades y otorgue prioridad a la adquisición de habilidades que han demostrado ser claves para la vida; estas 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. Así mismo, el cuidado y la educación en los primeros años debe contribuir al desarrollo de valores y conceptos que se aprenden desde muy temprana edad, tales como la tolerancia, el respeto, la solidaridad, la autonomía y la educación sexual; valores que determinan las actitudes que los niños y las niñas tendrán más adelante con respecto así mismos, los otros y la sociedad en general.

Lo anterior, desde un punto de vista integral que articula salud, educación, nutrición y atención psicológica, justifica en primera instancia el ofrecimiento de un modelo de atención integral; no obstante debemos recordar que, en el nivel de las acciones que representan un posible avance y una inversión en el desarrollo social de nuestro país, existen algunas otras consideraciones:

- Según algunas investigaciones, la atención a la niñez en las condiciones actuales del mundo moderno, debe ser la prioridad de un país y requiere, entre otros elementos, del desarrollo local; pero al mismo tiempo, contribuye a fortalecer y hacer sostenible este desarrollo que a su vez es la base del desarrollo de una nación.

- La implementación de un modelo de atención integral a grupos poblacionales como el aquí planteado, trae consigo la implementación de estrategias e instrumentos para evaluar su impacto en los niños y las niñas en sus ambientes de desarrollo, así como, el de los actores que interactúan con ellos. De ahí que en la formulación de este proyecto de ley se contemple la creación de instancias como los observatorios de infancia o sistemas de comunicación y difusión que provean información actualizada sobre el estado de la población infantil de nuestro país.

¹² Para una ampliación de esta idea consultar texto Experiencias Significativas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y Caribe. Seis estudios de caso, publicado por Unicef y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE). Año 2001. Pág. 8.

¹³ 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.

En síntesis, los logros que pretende este Proyecto de ley giran en torno a garantizar a todos los niños y niñas, principalmente aquellos de los sectores niveles 1 y 2 del Sisbén, el aprendizaje necesario para que puedan ejercer sus derechos y sean actores fundamentales y constructores de una sociedad justa, equitativa y pacífica. Los datos sobre programas formales y no formales en Latinoamérica nos muestran un terreno propicio que es vital aprovechar.

Este proyecto de ley **permite prever el fortalecimiento institucional de las organizaciones que sirven a la niñez y, con ello, la formación necesaria para el recurso humano que debe liderar los cambios propuestos.**

De este modo se plantea que las estrategias y los enfoques para apoyar el desarrollo de los niños deben ser integrales e incluir las dimensiones educativa, psicosocial, cognitiva, nutricional, de higiene y salud. Además de ello, deben estar centradas en fortalecer las habilidades de las familias y, con ellas, en particular, las condiciones nutricionales, psicológicas y emocionales de las madres gestantes para cuidar y atender las necesidades de sus hijos e hijas en pro de una mejor preparación para el ingreso a ambientes de vital importancia como la escuela, la comunidad y, finalmente, para la vida en general.

En este sentido consideramos urgente y necesaria la planeación, el desarrollo y la promoción de programas de atención integral dirigidos a las madres gestantes y sus familias, grupo que, por las condiciones anteriormente descritas, se convierte en un sector vulnerable de la población. Estudios al respecto exponen la necesidad de establecer estrategias coordinadas entre las diferentes instituciones del Estado y los profesionales que trabajan con las gestantes, con el fin de dar a las madres recomendaciones nutricionales veraces, sencillas, claras, aplicables y acordes con los hábitos alimentarios y la realidad social en la que habitan; así mismo, se crea la necesidad de que los profesionales del área profundicen en el conocimiento de la atención nutricional a la gestante si queremos contribuir a disminuir el “hambre oculta” del grupo materno infantil y de esta forma potenciar el desarrollo personal y social de los miembros de nuestra comunidad: “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, relacionarse 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 cimientos puestos durante los primeros años”¹⁴.

Esbozados, en el apartado de los antecedentes, algunos datos e indicadores que ofrecen una somera caracterización de las condiciones de atención a la población entre 0 y 5 años de nuestro país y enunciadas ya, algunas de las razones por las que se hace necesaria la formulación de una ley de atención integral a los niños y niñas de los niveles 1 y 2 del Sisbén, se propone un breve acercamiento a los beneficios que implicaría la implementación de esta ley:

- **Suministro de atención integral:** La reglamentación y respaldo de los servicios que a nivel de salud, nutrición, educación y atención psicológica, debe ofrecer el Estado y sus instituciones a la población objetivo de este Proyecto de ley; permitirá el ofrecimiento de servicios de calidad, la intervención directa de problemáticas y necesidades propias de este grupo poblacional, el compromiso y apoyo por parte de los actores del modelo aquí propuesto (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Educación Nacional, así como las respectivas seccionales de estas dos instituciones a nivel regional y local, y el Ministerio de la Protección Social en el caso de la afiliación al sistema de salud al que los niños y niñas dispensarios de esta ley tienen derecho); así mismo, la intervención temprana de problemáticas educativas como la deserción escolar, o alimentarias como la desnutrición; entre otras.

- **Continuidad de la atención y articulación de los programas formales y “no formales”:** Este punto se contempla en dos sentidos, uno complementario del otro: el primero, hace referencia a que la creación de esta ley tiene, entre sus objetivos, velar por el sostenimiento y mejoramiento de los programas, proyectos e iniciativas que se adelantan actualmente a nivel de la atención de los menores entre los 0 y 5 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2 del Sisbén, con el fin de garantizar un desarrollo físico, social, emocional, espiritual y cognitivo de cada uno de ellos; objetivo que implica por tanto una mayor inversión en los

recursos materiales y humanos contemplados para el cumplimiento de dicho objetivo, la promoción y creación de nuevos programas basados en el modelo de atención integral a la niñez, etc.; en segundo lugar, se habla también de continuidad a nivel de la atención integral cuando proponemos una articulación entre los programas “no formales”, descritos algunos de ellos en el apartado de los antecedentes, y los programas educativos formales dirigidos por el Ministerio de Educación Nacional. Esto con el fin de garantizar a los niños y niñas de los sectores más pobres del País, un cubrimiento en los servicios de salud, educación, nutrición y atención psicológica, desde los primeros años de vida. Dicha articulación se propone de tal forma que se intervengan, de manera temprana, muchas de aquellas problemáticas que en el presente aquejan el rendimiento de niños y niñas al momento de iniciar su educación básica; así mismo, que se garantice una articulación entre los contenidos ofrecidos en cada uno de los grados que aquí se contemplan y, de manera complementaria, la implementación de metodologías y técnicas de enseñanza acordes con la edad y capacidad de cada uno de ellos.

- **Apoyo de profesionales y formación técnica:** con este proyecto de ley busca fortalecerse el compromiso de universidades e instituciones como las normales superiores, a través de la creación de un Servicio Social Obligatorio en áreas y campos disciplinares como la sociología, la antropología, el trabajo social, nutrición y dietética; entre otras, que se articulan al desarrollo y puesta en marcha del modelo de atención integral propuesto en este proyecto. De igual forma, se propone la formación de profesionales calificados en preescolar, capacitados para la atención a la primera infancia y en el manejo e implementación de metodologías de enseñanza adecuadas a dicha población. Este tipo de propuesta permitirá poner en práctica, y en contextos reales que promueven igualmente la investigación, los modelos pedagógicos que se producen en el entorno universitario, las técnicas y métodos resultado de la investigación, susceptibles de aplicarse en los campos aquí mencionados, y la retroalimentación entre ambos sectores.

- **Servicios a niños y niñas con características y necesidades especiales:** este Proyecto de ley parte del presupuesto de que su población objetivo, por su edad, condición económica y condiciones de vida, es ya un sector de la población con características y necesidades especiales; Sin embargo, se extiende el significado de dicha idea a la atención especial que este Proyecto de ley promueve tanto en el caso de los niños con discapacidad física o mental, como en aquellos con particularidades específicas –por su genialidad o por su habilidad especial en el campo de las ciencias y las artes– de los niveles 1 y 2 del Sisbén y entre los cero y cinco años. Para ambos este Proyecto de Ley garantiza acciones específicas conducentes a reforzar el ofrecimiento de programas diseñados de acuerdo con las necesidades y condiciones especiales de dicha población. En este sentido, el Proyecto de ley contempla, para el primer grupo, por ejemplo, el recibir una atención especializada en centros adaptados para tales fines; disposición que también se indica, con las variantes necesarias, para el segundo grupo.

Los anteriores constituyen algunos avances y beneficios de los muchos que se lograrían con la aprobación de este Proyecto de Ley. Un Proyecto que tiene como propósito fundamental el desarrollo social a partir del apoyo y protección de los niños y niñas de los sectores más vulnerables del País y que se formula bajo la premisa de la importancia que reviste desde todo punto de vista, la atención integral a esta franja poblacional durante sus primeros años de vida puesto que los estudios e investigaciones contemporáneos revelan de manera contundente que prestarles atención desde los seis años no es suficiente e incluso, que es en ocasiones demasiado tarde.

Jaime Restrepo Cuartas, Representante a la Cámara; *Gina María Parody D'Echeona*, Senadora.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 6 de diciembre del año 2006 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 192, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Restrepo Cuartas* y la honorable Senadora *Gina María Parody D'Echeona*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

¹⁴ Unesco, Cuidado y desarrollo de la primera infancia. Ocho es demasiado tarde, Unesco, Sector Educación. 1997. Pág. 3.