



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

1 8 0 3

TITULO

**El Programa Buen Comienzo en la Implementación de la Política Pública de Infancia en
Medellín 2012-2015**

POR:

Jaiver Alemán Giraldo

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

MODALIDAD PASANTÍA DE INVESTIGACIÓN

ASESOR:

MIGUEL ÁNGEL MONTOYA

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
MEDELLÍN
2015**

El Programa Buen Comienzo en la Implementación de la Política Pública de Infancia en Medellín 2012-2015*

Resumen

Este artículo valora en perspectiva crítica los aportes que del Programa Buen Comienzo dentro de la Política Pública de Infancia en Medellín; como Programa se caracteriza porque le apuesta a la atención integral de los niños y niñas de 0 a 5 años, a través de diversas líneas de trabajo que vinculan la familia, la escuela y el entorno social, para posibilitar la crianza de los niños y niñas como proceso creador y protector de derechos y atravesado por otros significados sobre los efectos de la garantía del pleno y armonioso desarrollo integral de esta población. Se revisa la fase de implementación porque en ella participan diversos actores, entre los cuales se originan problemas de articulación asociados a carencia de capital humano, saberes, falta de controles y uso de los recursos financieros destinados a la ejecución de la Política Pública.

Palabras clave:

Política Pública de Infancia, Buen Comienzo, Interés Superior del Niño, actores, implementación.

The Buen Comienzo Program in the Implementation of the Public Policy of Children in Medellín 2012-2015

Abstract:

This article evaluates in a critical perspective the contributions of the Buen Comienzo Program within the Public Policy of Children in Medellín. As Program is characterized by its commitment to the comprehensive care of children from 0 to 5 years, through different lines of work that link the family, the school and the social environment, to enable the upbringing of children as a process that creates and protects their rights and crossed by other meanings about the effects to ensure the full and harmonious integral development of this population. The implementation phase is reviewed because it involves different actors, among which arise articulation problems associated with lack of human capital, knowledge, lack of controls and use of financial resources for the implementation of the Public Policy.

Keywords: Public Policy on Children, Buen Comienzo, Higher Interest of the Child, actors, implementation.

*Artículo descriptivo, Producto de la Investigación “La Implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en los Municipios del Departamento de Antioquia, periodo 2012-2015”, desarrollada por el grupo de investigación de Derecho y Sociedad, línea Investigación y Derecho de la Universidad de Antioquia, financiada por el CODI, investigador principal el Profesor Miguel Ángel Montoya Sánchez y co-investigadores los profesores Nora Alba Cossío Acevedo, Iván Gordillo; participó como estudiante en formación de pregrado de Jorge Iván Higueta y Jaiver Alemán Giraldo. La investigación fue inscrita en el Sistema Universitario de Investigación, según Acta 718 de febrero 02 de 2016 del Comité para el Desarrollo de la Investigación –CODI.

Introducción

¡Los niños y las niñas no son el futuro, son el presente!

Este artículo analiza *la Pertinencia del Programa Buen Comienzo, dentro de la implementación de la Política Pública de Infancia en Medellín, en el período 2012-2015*, escrito que se deriva de la investigación marco titulada: “La Implementación de la Política Pública de Infancia en los municipios del Departamento de Antioquia, período 2012-2015”, que pretende resolver el interrogante ¿qué niveles de articulación se han construido y qué factores fomentan la posible desarticulación entre el ente gubernamental, los actores y sectores protagonistas de la implementación de las Política Pública de Infancia en los municipios del Departamento de Antioquia, en el periodo 2012-2015?.

Buen Comienzo es un programa estratégico dentro de lo que se ha *denominado Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia en Medellín*, que centra sus esfuerzos en el aumento de la cobertura y en articular procesos de participación y organización social y comunitaria en torno a la primera infancia, es por eso, que se analizará en perspectiva crítica qué problemáticas presenta este programa, ya que determinar la pertinencia resulta ser una postura crítica en la medida éste término se refiere a i) la conveniencia y utilidad del programa para la niñez; ii) adecuación del programa al fin de la política pública de infancia; iii) al encuadre de sus objetivos con respecto al propósito (Etimologías, 2016, parr.1).

En Colombia, el Estado, la Sociedad y la Familia, mediante el *principio de corresponsabilidad* deben proteger a los niños y niñas de todo el territorio nacional, ello supone una articulación y unas relaciones de colaboración y ayuda solidaria entre las instituciones públicas y privadas encargadas de administrar los servicios, los recursos y los programas asistenciales, de atención y protección para la niñez.

Cada ente territorial elabora su política pública con fundamento en: i) las problemáticas socio-culturales complejas propias de cada región; ii) en el marco legal internacional y nacional de la política de niñez e infancia; iii) fundamentos teóricos iv) Política Pública de Infancia y Programa Buen Comienzo Medellín política social del gobierno de turno.[†]

[†] Según el Grupo de Investigación estos son tres (3) nodos importantes al analizar la problemática.

Analizar la implementación es importante porque muestra de qué manera todos los actores de la política pública se relacionan e integran para hacerla viable, no sólo mediante estrategias y programas para la solución de un problema o varios problemas, sino también en la manera como se asume cada actor, con su rol y autoridad en cada región, es allí donde resulta interesante analizar las problemáticas presentadas en la implementación de la Política Pública de Infancia y en particular, los aportes del programa Buen Comienzo al conjunto de metas que plantea la política, y las falencias que se han presentado a la hora del funcionamiento interdisciplinar entre las instituciones que convergen y conversan en el desarrollo de este proyecto.

Para el logro de los objetivos propuestos en este artículo, esto es, analizar la pertinencia del programa *Buen Comienzo* en la implementación de la Política Pública de Infancia en perspectiva crítica, centrando la mirada en los actores institucionales que intervienen y concurren en su desarrollo, se diseñó la investigación con la *metodología del estudio de caso*, porque nos permite describir las particularidades de este programa dentro de una realidad como la que vive la niñez en Medellín y por supuesto dentro de un marco institucional con una estructura compleja. Para la construcción de este artículo se siguieron las siguientes fases:

1. *Recolección documental*: esta fase consistió en la compilación de información documental consignada en repositorios de revistas académicas, documentos oficiales de la Alcaldía de Medellín, rastreo normativo nacional e internacional, entrevistas, encuesta cualitativa (como instrumento de observación) y la participación en las Mesas de Infancia Departamental y Municipal.
2. *Categorización de los datos*: la información encontrada en la fase anterior, fue consignada en fichas de análisis y categorizada con el programa N-VIVO.
3. *Análisis de la información*: en esta fase se clasificó y analizó la información y arrojó el contenido explicitado en el ítem – *Discusión*–

Las fuentes consultadas para el desarrollo del artículo fueron los documentos oficiales de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, tales como los Planes de Desarrollo “Medellín es solidaria y competitiva 2008-2011”; “Medellín un hogar para la vida 2012-2015”; “Antioquia la más Educada 2012-2015”, con sus respectivos informes de gestión. También se utilizó como insumos las reflexiones recogidas por el grupo de investigación

producto de la participación en la Mesa de Infancia Departamental y Municipal, entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Educación y de la Gerencia de Infancia Departamental y Municipal. De igual manera se extractaron datos de la encuesta realizada en el marco del VIII Congreso Internacional de Derecho de Familia de la Universidad de Antioquia y por último de los informes de la Organización de Naciones Unidas (UNICEF) en temas de infancia.

Es importante tener de presente, que en este artículo se busca hacer un trabajo de descripción de un Programa en relación a una Política Pública en donde se visualiza la pertinencia y una relación de actores de diversas índoles principalmente institucional intrínsecamente relacionados con la obtención de un resultado que genere algún cambio o impacto en la niñez de Medellín, pues a través de este trabajo no se garantiza necesariamente un resultado donde se problematice el Programa o la Política si no describir y evidenciar desde un punto de vista crítico los resultados encontrados, por lo cual, no se hablaría de problematización en un grado amplio, pero es posible que se propicie.

Este artículo está estructurado en los siguientes apartados: i) Contexto Normativo Internacional y Nacional; ii) Fundamento Teórico iii) Análisis de La Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia en Medellín y el Programa Buen Comienzo (2012-2015); iv) Problemas de implementación de la Política Pública de Infancia en Medellín: Hallazgos asociados a la articulación entre los actores y discusiones vi) conclusiones.

1. Contexto Normativo Internacional y Nacional

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25, numeral 2 establece que: “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social” (ONU, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

La Declaración de los Derechos del Niño, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1959, principio 2, consagró que:

El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de

libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño (ONU, Declaración de los Derechos del Niño, 1989).

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año de 1966, y aprobado por el estado colombiano mediante la ley 74 de 1968, declara en el artículo 24, numeral 1:

“(…) todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del estado (ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles, 1976).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, y aprobado por el Estado colombiano mediante la Ley 74 de 1968, en su artículo 10, numeral 3, estipuló que

Los Estados Partes reconocen que: Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social (ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966).

La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre los Derechos de los Niños el 20 de noviembre de 1989 y Colombia la ratificó por medio de la Ley 12 de 1991. Como norma la Convención constituye el marco de acción a partir del cual el gobierno colombiano empezó a desarrollar políticas para la infancia porque i) se estableció que los niños tienen derecho a cuidados y asistencia especiales; ii) que tienen derecho a un pleno y armonioso desarrollo de su personalidad; iii) que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad, y en particular, crecer en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad; iv) que requiere de una protección y cuidados especiales – incluso antes de su nacimiento-. En esta ley en su artículo tercero se consagró como principio orientador de las acciones de las autoridades públicas o privadas, el “interés superior del niño”. (Ley 12 , 1991)

De conformidad con el artículo 18 de la Ley 12 de 1991, Colombia asumió el compromiso de garantizar los derechos de los niños, mediante la prestación de la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños, de manera que crezcan en un ambiente sano, saludable, tranquilo, con acceso bajo los estándares mínimos de alimentación, educación, vestido, vivienda, salud y seguridad.

La primera institución que crea el gobierno colombiano para atender la familia y en especial a los niños y niñas es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en el año 1968; a partir de la implementación de las diversas declaraciones internacionales sobre los derechos de los niños y de la aparición de la nueva Constitución Política en el país se empiezan a desprender una serie normas y políticas públicas en pro de fortalecer los derechos de los niños.

En 1991 obtuvieron rango constitucional los derechos de los niños y las niñas, los cuales fueron dispuestos en la Constitución Política en sus artículos 2, 5, 44 y 55.

En el año 2006 se aprueba la ley 1098 conocida como *El Código de la Infancia y la Adolescencia* (derogando en buena parte el código del menor Decreto 2737 de 1989). El nuevo código plantea el derecho inaplazable de los niños y niñas a la educación inicial y define la responsabilidad de los Alcaldes frente a la atención de esta población (Ley 1098, 2006).

En este nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia se consagró la *doctrina de la protección integral de la niñez*, ejemplo de ello es el artículo 7, en el cual se estipula:

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(Ley 1098, 2006).

En 2007 se formuló la “*Política Pública Nacional de Primera Infancia*” (Conpes 109 – *Colombia por la Primera Infancia*) con el objetivo de garantizar el ejercicio de los derechos

de los niños y niñas menores de seis años y de las madres gestantes y lactantes, en los ámbitos familiar, institucional y comunitario, para lograr su desarrollo y protección integral de los niños, en el marco de lo que señalan los principios de equidad e inclusión (Planeación, 2007).

En el 2011 el gobierno nacional lanzó la estrategia “*De Cero a siempre*”, dirigida a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano de los niños y niñas en la primera infancia, a través de una gestión articulada, unificada e intersectorial que va de la Nación a los Territorios, en perspectiva de derechos, y que armoniza los planes, programas y acciones teniendo como principio que “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” (Opinión, 2008, pág. 19).

Con el Decreto 4875 de 2011, se creó la *Comisión Intersectorial de Atención Integral de la Primera Infancia – CIPI*, conformada por La Consejería Presidencial para la Primera Infancia CPPI; los Ministerios de: Educación Nacional, de Cultura, de Salud y Protección Social; el Departamento Nacional de Planeación y el ICBF adscrito al Departamento de Prosperidad Social. Esta comisión actúa como una “instancia de concertación” entre las distintas instituciones y sectores partícipes. Esta comisión coordina la Política Nacional de Atención Integral de la Primera Infancia y tiene como función central direccionar la implementación de la estrategia “De cero a siempre” a nivel nacional, departamental, distrital y municipal; garantizando un esquema de financiación sostenible y con amplia cobertura; hace recomendaciones, crea los lineamientos para la implementación y debe crear un sistema de calidad y otro de información y registro; posibilita alianzas público-privadas, cooperación nacional e internacional (Decreto 4875, 2011).

1.1. El interés superior del menor (Corte Constitucional, Sentencia T-510 de 2003)

El interés superior del niño, es una norma que posee varias dimensiones, es un principio, es un derecho, y es un mandato para las autoridades administrativas y judiciales, pues las obliga a otorgarle un trato preferente a los niños y niñas, de manera que se asegure una crianza que provea un desarrollo integral y armónico y de acuerdo a las particularidades de cada niño o niña.

A continuación se referencia dentro del marco referencial la sentencia T-510 de 2003 porque las sentencias son una fuente de derecho y en este caso, da las pautas para proteger los derechos de la infancia, puesto que a nivel jurídico en materia de infancia toda acción estatal (judicial o de política pública) debe orientarse con fundamento *en el interés superior del niño*, porque es 1) un principio que cumple una función interpretativa e integrativa del ordenamiento-; ii) es un mandato de optimización para el funcionario o ente encargado de realizar las acciones de protección; iii) es un derecho que se centra en la intervención integral y prevalente – principio *pro infans*; iv) es una garantía porque muestra los mecanismos para hacer efectivos los derechos de los niños y niñas y v) sirve de base para entender la pertinencia del Programa Buen Comienzo.

La Corte Constitucional en la sentencia T-510 de 2003, estableció unas situaciones concretas para hacer viable el interés superior del menor: i) debe atenderse a la situación fáctica particular; ii) seguir los parámetros normativos; iii) no debe primar el criterio o arbitrio del funcionario, incluso debe revisarse el de los padres; iv) prima la opción más favorable al niño o niña, para asegurarle un desarrollo armónico, integral, normal y sano desde los puntos de vista físico, psicológico, afectivo, intelectual y ético, así como la plena evolución de su personalidad; v) se aplica el principio de corresponsabilidad, es decir, el Estado, la familia y la sociedad, deben asociarse para brindarle al niño o niña la protección debida y en el momento oportuno.

En esta misma sentencia, la Corte Constitucional, estableció unos criterios para aplicar este principio:

Garantía del desarrollo integral del menor; ii) Garantía de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales del menor; iii) Garantía de Protección del menor frente a riesgos prohibidos; iv) Garantía de Equilibrio con los derechos de los padres; v) Garantía de Provisión de un ambiente familiar apto para el desarrollo del menor; vi) Necesidad de razones poderosas que justifiquen la intervención del Estado en las relaciones paterno/materno – filiales(Sentencia T, 2003).

Estas garantías se deben interpretar de acuerdo a los tratados ratificados por Colombia y los consagrados en el artículo 44 Superior, esto es, 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. Es importante que todos los operadores administrativos y judiciales, así como todos los miembros de la sociedad, sepan que tienen la responsabilidad de

resguardar a los niños y a las niñas de todo tipo de abusos y arbitrariedades, y se les debe proteger frente a condiciones extremas que amenacen su desarrollo integral y armónico, (trabajo infantil, abuso sexual, drogadicción, violencia física o moral, la explotación sexual o económica, y en general cualquier conducta que atente contra la “dignidad humana” de los niños y las niñas.

Cuando haya conflicto entre los derechos de los padres y los de los niños y niñas, debe buscarse un justo equilibrio, de no ser posible la solución deberá ser la que mejor satisfaga el interés superior del menor, por tanto, es legítimo que el Estado intervenga en ejercicio de su función protectora para resguardar los intereses prevalecientes del menor en riesgo.

2. Fundamento teórico

De manera intencionada desde el inicio de la investigación se eligió el enfoque teórico del “*neo-institucionalismo*” para la revisión de la información y los datos del Programa Buen Comienzo dentro de la Política Pública de Medellín 2012-2015, con el fin de identificar el modo de implementación y puntos problemáticos de la política, ya que este enfoque nos permite mirar la relación de la institucionalidad con la sociedad, de igual manera nos facilita realizar un análisis sobre lo que se entiende como instituciones y estructura, mostrando las reglas, procedimientos y organizaciones y que desde el mismo se “establecen procesos constantes de diseño, evaluación aprendizaje y corrección de políticas públicas partiendo de abajo hacia arriba”(Ortiz, 1997).

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth Deubel, 2003, pág. 27).

De esta definición de política pública de Roth (2006) resaltamos “el comportamiento de los actores individuales o colectivos”, porque en este caso, se quiere describir los actores “institucionales” que son los que tienen a su cargo buena parte de la implementación del Programa Buen Comienzo y de la política pública.

El neo institucionalismo como enfoque para este trabajo es primordial, puesto que como lo expresa March y Olsen, le concede una importancia central a qué se entiende por instituciones y estructuras, sus reglas, procedimientos, organizaciones y los diferentes componentes como la influencia con respecto a las relaciones, las conductas, los comportamientos, la estabilidad e inestabilidad y la reproducción del sistema social (Gardner March & Peder Olsen, 1989).

José Rivas citando a Peter Berger y Douglas North conciben dentro del enfoque neo institucional que “las instituciones proporcionan maneras de actuar por medio de las cuales es modelada y obligada a marchar la conducta humana, en canales que la sociedad considera los más convenientes” (Leone, 2003, pág. 39). Por su parte Douglas North apunta a que las “instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana”(North, 1993, pág. 13), es decir el neo institucionalismo proporciona criterios para analizar las relaciones sociales de los actores que tienen a su cargo la implementación de la política pública, traducida como “el estado en acción (...) donde la esencia está en las decisiones” como lo sugiere Thomas Dye (2008) Quienes deciden mantienen un “flujo de interacciones” y la política pública “es todo lo que el gobierno decide o no hacer” (Dye, 2008, pág. 2) que como dicen (Majone, 1997)(Subirats, 1992)(Lindblom, 1991) no siempre hacen referencia a una secuencia lógica de fases sino a un proceso dinámico y complejo.

Según(Villanueva, 1993)en la fase de implementación se dan tres imperativos, i) el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, ii) el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y iii) el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia. Con respecto al imperativo legal, los encargados de la implementación deben tener en cuenta que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como ha sido formulada. (Villanueva, 1993, pág. 192). El imperativo consensual tiene en cuenta “las preferencias de los grupos” con respecto a la instancia gubernamental, son evidentes las presiones por alcanzar ciertos resultados. Y el imperativo burocrático tendrá que mediar entre el poder del gobierno y el de los grupos externos, para alcanzar formas de cooperación, alianzas, y estrategias para el manejo de las tensiones.

En síntesis, implementar referente al tema de Política Pública es entrar en “acción”, para lo cual se i) diseña el programa, las líneas de acción y el órgano encargado de la ejecución o administración. ii) se le asignan recursos financieros y se define cómo serán autorizados. iii) se designan los órganos de supervisión y control (inspección, auditoría y evaluación) (Villanueva, 1993, págs. 160-161).

3. La Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia en Medellín 2012-2015

La Política Pública de Protección y Atención Integral a la Infancia como política social para la ciudad de Medellín, se diseñó acatando la Ley de la Infancia y la Adolescencia, la cual a su vez fue diseñada con los imperativos de los tratados y convenios internacionales para la protección de la Infancia, en especial la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños, ratificada mediante la ley 12 de 1991, los protocolos facultativos de dicha Convención y demás directrices internacionales y nacionales.

Son lineamientos de la Política Pública de Protección y Atención integral a la infancia del municipio de Medellín,

1. La promoción y divulgación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para su reconocimiento como *sujetos de derechos*.
2. La garantía y cumplimiento de los derechos reconocidos para todos los niños, niñas y adolescentes del municipio de Medellín, en especial para los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en *situaciones de mayor vulnerabilidad*.
3. La *prevención de la amenaza o vulneración* de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. (cursiva fuera de texto)(Acuerdo Municipal N° 84, 2006, pág. 1).

Por otra parte el objetivo del proyecto de Acuerdo N° 333 de 2015 “por medio del cual se redefine la regulación municipal sobre la Política Pública de Primera Infancia y Programa Buen Comienzo” tiene como objeto “garantizar que los niños y niñas del municipio de Medellín desde la gestación hasta cumplido los seis (6) años de edad puedan disfrutar de un desarrollo adecuado, integral, diverso e incluyente en su primera infancia” (Acuerdo N° 333, 2015). Para cumplir este objetivo se busca realizar un trabajo articulado, interinstitucional e intersectorial, para que corresponda a una atención integral, esto es, adelantar acciones:

Sistémicas, pues entiende que el niño y niña nacen en el seno de una familia, y tienen interacción con otros subsistemas como son la escuela, la iglesia, la sociedad, no se improvisa, se planean las intervenciones y se registran de manera adecuada para que permitan seguimientos y acciones mejoradoras.

Oportunas y pertinentes, las acciones deben corresponder al ciclo vital, a las particularidades del niño o niña, a su familia, a su entorno.

Bajo estándares de calidad, Se siguen parámetros normativos, teóricos, conceptuales, metodológicos y evaluativos.

Transdisciplinarias, se interviene la primera infancia con apoyo en distintas disciplinas (derecho, educación, psicología, salud, economía).

Articuladoras, humanizadoras y garantes de derechos, se propende el reconocimiento de los derechos fundamentales y humanos de los niños y niñas, y unas garantías para su efectivo cumplimiento. (Acuerdo N° 333, pág. 4).

Protectoras, busca promover la garantía de los derechos de la primera infancia relacionados con el disfrute de una vida plena, en condiciones que aseguren el respeto de su dignidad y el derecho a ser cuidados y protegidos, en especial, frente a conductas que atenten contra su desarrollo integral como seres humanos (Acuerdo N° 333, 2015, pág. 4).

Los niños y las niñas son sujetos contextuados, que merecen crecer en ambientes armónicos, sanos y saludables, para crecer como seres humanos felices, plenos, asegurados, y como sujetos de derechos en condiciones de igualdad y oportunidades.

Es importante resaltar, que el programa se ha propuesto:

(...) asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y las niñas de primera infancia, de acuerdo con su edad, contexto y condición, existan las condiciones humanas, sociales, afectivas y materiales para garantizar que crezcan en entornos de amor, así como la protección, promoción y potenciación de su desarrollo, donde intervienen entre otros actores estratégicos, la familia y los agentes educativos. (Acuerdo N° 333, 2015, pág. 1).

Este programa, propone crear las condiciones para que los niños y las niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad, logren un desarrollo integral en función de sus necesidades biológicas, afectivas y sociales, y ante todo gira en torno a garantizar la dignidad humana de esta población, y “con derechos, históricos, lúdicos, trascendentes e integrales; copartícipes de su propio desarrollo; que se construyen en el encuentro e intercambio con los otros y con el entorno que les rodea. (Acuerdo N° 333, 2015, pág. 3)

3.1. El Programa Buen Comienzo en Medellín

La ciudad de Medellín en las últimas tres décadas (1980 al 2012) ha sido un centro permanente de recepción de la población rural desplazada, esto por razones económicas o de violencia; donde las cifras muestran que alrededor de 774 personas han sido expulsadas de otras regiones y 330 han sido recibidas en Medellín a nivel departamental antes de 1985, y que para los años siguientes han ido aumentando hasta alcanzar un tope máximo en los años 2000 y 2001 con más de 40.000 personas desplazadas (Información, 2016). Esto ha llevado a que, por las elevadas tasas de crecimiento poblacional de los sectores más vulnerables, por la incapacidad de la ciudad de brindar condiciones para el trabajo, la vivienda y la atención a las necesidades básicas insatisfechas, sea la población infantil la más afectada porque es la más vulnerable.

Según Herrera (2012, p. 10) se detectó además debilidad institucional, y en especial en las organizaciones que debían atender a las distintas problemáticas de los niños y niñas de la primera infancia, entre la cuales se identificaron: i) bajos niveles de apropiación y acompañamiento a los procesos de educación infantil, desde la familia, la comunidad y la institucionalidad; ii) escasos mecanismos intersectoriales e interinstitucionales para integrar estrategias, inversiones y actores corresponsables y comprometidos con el desarrollo infantil; iii) poca cobertura en la atención integral a la primera infancia; iv) débiles procesos de participación y organización social y comunitaria en torno a la primera infancia; v) baja calificación de los agentes educativos corresponsables de los procesos de educación inicial y atención integral a la primera infancia; vi) escasos mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación a procesos de educación inicial. Este estado de cosas también determinó el diseño de la Política Pública de Infancia, ya que se tenía que cumplir con el mandato derivado de la normativa internacional de protección a la infancia.

En respuesta a esta problemática social y sobre todo ante el estado de vulnerabilidad de la primera infancia, y en el marco de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia, se creó el Programa Buen Comienzo Medellín, como un proyecto estratégico incluido en la línea 2 - *Medellín Social e Incluyente* del Plan de Desarrollo 2004– 2007 “Medellín la más Educada”.

Buen Comienzo Medellín, se enfoca en cuatro perspectivas de derecho (protección, salud y supervivencia; educación y desarrollo, recreación y participación) por ciclos vitales de desarrollo humano, y nació con el propósito de “promover el desarrollo integral, diverso e incluyente de los niños y niñas menores de seis años en todas sus áreas; a través de un trabajo intersectorial e interinstitucional”(Política de Atención Integral a la Primera Infancia del Municipio de Medellín: Anexo 5, 2012, pág. 14).

En este programa trabajan las Secretarías de Bienestar Social, Educación y el INDER, con el compromiso de: i) garantizar la salud integral para los niños y niñas hasta los seis años, ii) promover la denuncia del abuso infantil y maltrato infantil; iii) cubrir el déficit de alimentación de la población infantil hasta los seis años; iv) aumentar la cobertura en el grado de transición al sistema educativo; v) formar los agentes educativos de la población infantil, propiciar seminarios, encuentros y otros espacios de intercomunicación que permitan socializar experiencias y conocimientos relacionados con la población infantil; vi) desarrollar un sistema de información y un observatorio para la primera infancia de la ciudad(Política de Atención Integral a la Primera Infancia del Municipio de Medellín: Anexo 5, 2012, pág. 20).

Programa Buen Comienzo para el período 2008- 2011.

COMPONENTE – PROPOSITO	META
<p>COBERTURA: Acceso progresivo y gradual a la atención integral en niños y niñas de niveles 1, 2, y 3 del Sisben alcanzado el 82,5 del total, con universalización en los niveles 1 y 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 90% (8.015) de los niños y niñas menores de 1 año. - 12.000 madres gestantes y lactantes con complemento alimenticio - 86% (32.296) de los niños y niñas de 1 a 2 años. - 76% (41.994) de los niños y niñas de 3 a 4 años. - 11 meses de acompañamiento a las familias para la crianza y desarrollo de sus hijos e hijas. - 20.000 niños y niñas de zonas rurales dispersas y asentamientos atendidos en la modalidad entorno familiar con complemento alimentario que a porta el 18% de requerimientos calóricos diarios.
<p>CALIDAD: Mejoramiento de la calidad de los servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción dotación y funcionamiento de 19 Jardines Infantiles - 72 Ludotecas Funcionando Implementadas con juegos, juguetes y actividades recreativas, deportivas y físicas saludables. - Formación de 28.000 agentes educativos - Definición de estándares de prestación de servicios - Consolidación del Banco de Entidades Oferentes de Primera Infancia - Planes de mejoramiento integral de las entidades oferentes
<p>DESARROLLO INSTITUCIONAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ajuste a los Acuerdos Municipales actuales - Sistema de información para la gestión de resultados

Formulación, apropiación y seguimiento a la Política Pública de Primera Infancia	- Investigaciones frente al problema
--	--------------------------------------

Tomado de: (Plande Desarrollo "Medellín ES Solidaria y Competitiva", 2008)

Los avances alcanzados durante la administración de Sergio Fajardo, en la Alcaldía de Medellín, se pueden sintetizar en la creación de cerca de 12 mil cupos de atención integral con fundaciones y ONG`s principalmente, dirigidos a la población de 3 y 4 años; la puesta en marcha de una extensa red de ludotecas para el uso del tiempo libre de los niños y las niñas con sus familias; la oferta de complemento alimenticio a cerca de 25 mil niños y niñas de los estratos 1,2 y 3; y la creación del Acuerdo 2851 de 2006 que le da piso institucional para continuar operando como Programa Buen Comienzo(Herrera, 2012, pág. 10)

Durante el cuatrienio 2008 - 2011, Buen Comienzo destinó la siguiente partida presupuestal:

\$286.359 millones por parte del Municipio. Adicionalmente \$69.738 millones fueron aportados por otros actores nacionales, locales e internacionales para una inversión total de \$356.097. Los recursos han sido ejecutados en su gran mayoría por la Secretaría de Educación, en aras de asegurar la integralidad y oportunidad en la entrega de los servicios a los niños y las niñas. Las demás secretarías además de entregar los recursos participan en el diseño técnico en el contexto de las modalidades (Plan de Desarrollo "Medellín ES Solidaria y Competitiva", 2008).

En recurso humano la ciudad cuenta con una gran red de cerca de 7.155 agentes educativos que están en todo el territorio realizando la atención de los niños y las niñas en cada una de las modalidades y en los puntos de atención. Además cerca de 154 personas están haciendo acompañamiento técnico, administrativo y financiero, 70 desde el equipo del Programa Buen Comienzo y 84 con el equipo de la Interventoría; 28 interventores técnicos en cada componente y 56 más de interventoría de conteo en las sedes. (Herrera, 2012, pág. 18)

En el año 2012 la población total de Medellín era de 2.343.049 personas, de las cuales 205.652 eran menores de seis años y se distribuían así:



Tomado de: Informe Políticas y Programas de Atención Integral a la Primera Infancia (Pro Antioquia, 2012, Pág. 04)

Los niños y niñas de Medellín han vivido expuestos a altos niveles de riesgos de acuerdo al siguiente reporte:

Una vez el niño o la niña nace se ve enfrentado a una realidad determinada por factores de riesgo físicos, nutricionales, afectivos, sociales y cognitivos. Uno de los reflejos de la adversidad a la que se ve enfrentada la primera infancia en el municipio es el nivel de malnutrición que para 2009 estaba estimado en un 13,1% de bajo peso para la talla, incluyendo el riesgo leve y la desnutrición aguda moderada y severa, 5,2% de obesidad y 13% de sobrepeso. La tasa de mortalidad infantil en 2008 fue de 1,4 (tasa por cada 100 mil) y la tasa de mortalidad infantil por ERA (enfermedades respiratorias agudas) en el mismo año fue de 19,2. « El 71,3% de la población de primera infancia de nuestra ciudad vive en condiciones de vulnerabilidad, que es la población objetivo del Programa Buen Comienzo» (Herrera, 2012, pág. 04).

De acuerdo con la información reportada por el Sistema de Información del Programa Buen Comienzo, entre 2006 y 2012 se presentó un incremento significativo en el número de niños y niñas que ingresaron al programa, pasando de 6.231 niños atendidos en 2006 a 91.543 en 2011. A partir del año 2011 el número de niños del programa se estabiliza, registrando a partir del 2012 una leve tendencia hacia la disminución. Al finalizar 2015 el programa atiende a 74.845 niños y niñas de cero a cinco años de vida y a 11.712 madres gestantes y lactantes, para un total de 86.557 familias beneficiarias del Programa. Todo ello para promover en las familias su desarrollo integral desde un enfoque de garantía de derechos (Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015).

Al evaluar la tasa de cobertura efectiva registrada por el Programa Buen Comienzo, se evidencia un incremento del 170,0% entre 2009 y 2011 (pasando de 26,0% a 70,3% respectivamente), a partir del año 2012 se registra una estabilización en las tasas con una leve tendencia hacia la disminución en los últimos dos años. Un comportamiento similar se registró en la tasa de cobertura acumulada, la cual para el año 2015 fue de 69.9%.(2012-2015, pág. 83). Y 2011 el tránsito fue del 70,5%; y entre 2013 y 2014 se logró que el 87,3% de los niños y niñas lograran ingresar a la educación regular en Medellín, sin embargo, este porcentaje aumentó hasta el 99,0% cuando se incluyeron además otros municipios del departamento de Antioquia, logrando así uno de los hitos más importantes, y es ese tránsito exitoso a la educación regular.(Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015, pág. 84).

Es importante destacar que el comportamiento de la atención entre 2012 y 2015 el Programa Buen Comienzo respondió a diversos factores como la reestructuración de la oferta, la unificación de canastas para la atención y mejoras en los sistemas de información. En este sentido, se debe destacar que la apuesta actual se concentró en la universalización de la atención con calidad, lo que implica fortalecer la atención de los niños y las niñas ocho horas en condiciones integrales, lo cual puede verse en el incremento de los niños atendidos en jardines infantiles y el fortalecimiento de la atención de Centros Infantiles. (Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015, pág. 223)

El Programa Buen Comienzo tiene tres modalidades de atención: Interviene el entorno familiar, el institucional y el comunitario:

Entorno familiar:

“La familia es un actor decisivo en el desarrollo social, una instancia deliberante y actuante de la sociedad civil” (Ministerio de la Protección Social & ICBF & OIM, 2007, p. 17).

Se reconoce a la familia como el principal agente educativo: El programa se dirige a niños y niñas desde la gestación hasta los dos años de vida en el área urbana; o hasta los cinco años en el área rural. Se realizan encuentros educativos grupales con familias, con una duración de

dos horas, cada dos semanas y encuentros educativos en casa de una hora, con una regularidad de uno al mes. Las familias reciben acompañamiento y formación por parte de un equipo interdisciplinario conformado por un nutricionista y dietista para enseñarles la diferencia entre comer y nutrirse[‡] y se da una atención especial para lactantes, un educador físico para realizar estimulación adecuada, un pedagogo para enseñar pautas de crianza sana y un profesional del área psicosocial, para atender conflictos.

Entorno Institucional y comunitario: dirigido a niños y niñas entre dos y cinco años. En estos entornos, los niños y niñas asisten a un centro infantil de lunes a viernes, en un período entre cinco y ocho horas. Allí se les garantiza nutrición, educación, salud, participación y protección integral. Se realiza formación a las familias y personas significativas como las abuelas o las/los cuidadores. En este entorno también cuentan con los aportes y cuidados del nutricionista y dietista, de un educador físico, un pedagogo y psicosocial y/o licenciado en artes, médico, y educador especial.

El Programa de Buen comienzo cuenta con gran apoyo no solo institucional sino también de la empresa privada con el fin de fortalecer lo, cuenta con una infraestructura enfocada a la atención de la población objeto la cual se compone por niños de 0-5 años, madres gestantes y lactante; este programa es liderado por la Secretaría de Educación de Medellín cuenta según informe del plan de desarrollo 2012-2015 Medellín “un hogar para la vida” con un servicio de:

Jardines Infantiles: Se ofrece atención integral a niños y niñas a partir de los 3 meses y hasta los 5 años de edad, en jornadas de ocho (8) horas diarias, en infraestructuras de propiedad del municipio de Medellín.

Centro Infantil -8 horas: Se ofrece atención integral de manera prioritaria a niños y niñas desde los dos (2) años y hasta los cinco (5) años, en jornadas de ocho (8) horas diarias. Algunos centros infantiles cuentan con infraestructura donde se ofrece atención a niños y niñas desde los tres (3) meses y hasta los 23 meses.

[‡]La resolución 2121 de 2010 de Colombia plantea los indicadores ideales de peso y talla al nacer para los niños y niñas Colombianos. Así la categorización de niños y niñas en una categoría de peso o talla baja, normal o por encima de lo normal, está dada por la desviación de la medida con respecto a la medida de peso y talla “ideales”.

Ludotecas - 5 Horas: Opera en articulación con el Instituto de Deportes y Recreación – INDER. Allí se atienden niños y niñas, de dos (2) a cinco (5) años de edad, en jornadas de cinco (5) horas diarias. (Educación, 2016)

La importancia del juego en la educación de los niños y las niñas, hace énfasis en lo que significa jugar para los seres humanos y de forma muy particular para los educandos, la calidad de la educación requiere del conocimiento del juego, porque a través de él niño aprende, corrige malas prácticas, aprende a reconocer a otros, a respetar su cuerpo y disfruta con sus padres, amigos y docentes.

3.1.2. Impactos del Programa Buen Comienzo 2012-2015

Las intervenciones realizadas en el marco del Programa Buen Comienzo garantizaron la atención integral de 74.845 niños y niñas y de 11.712 madres gestantes y lactantes durante el periodo 2012 -2015, favoreciendo el desarrollo integral de los niños y niñas de la ciudad(Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015, pág. 224).

Las acciones orientadas a las madres gestantes y lactantes, favorecieron la disminución en la proporción de niños y niñas con bajo peso al nacer pasando de 10,7% en el 2012 a un 4,9% en el 2015 porcentaje muy por debajo del reportado para Colombia en la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional 2010 (ENSIN), donde se registra que el bajo peso al nacer fue de 12,5%. Así mismo, se ha incrementado el tiempo promedio de meses de lactancia materna exclusiva en los niños usuarios del programa, para el año 2014 fue de 4,4 meses en promedio, muy por encima de los reportes a nivel nacional, que registran un promedio de 1,8 meses y en población general de Medellín de 0,7 meses.

Desde el año 2012 hasta el primer trimestre de 2015 se evidencia en las gestantes usuarias del Programa, una reducción en la anemia gestacional de 1,37 puntos porcentuales, pasando del 1,86% en 2012 a 0,49% en 2015, condiciones que favorecen la calidad de vida de la madre y el niño. Con relación al estado nutricional de los niños y las niñas del Programa Buen Comienzo y de acuerdo con la medición realizada en 2015, el 68,2% presentan adecuado estado nutricional, medido por el indicador peso para la talla (Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015).

De otro lado y con el fin de garantizar el sostenimiento de los resultados alcanzados por el Programa Buen Comienzo, informe del plan de desarrollo 2012-2015 Medellín “un hogar para la vida” se cualificó a 18.934 agentes educativos corresponsables de la atención integral a la primera infancia, mediante procesos contratados o procesos gestionados a través de las diferentes secretarías aliadas y la Red Interuniversitaria Buen Comienzo; con metodologías abiertas y participativas, conferencias, talleres, seminarios, cursos, diplomaturas y eventos académicos de ciudad y nacionales, esto con el fin de garantizar la atención integral de todos los niños de la ciudad, propiciando el cierre de brechas y favoreciendo la equidad.

Debido a las acciones realizadas en este Gobierno a favor de la primera infancia, se logró la socialización y posicionamiento de la Política Pública de Atención integral a la Primera Infancia según Acuerdo 58 de 2011, favoreciendo la definición de lineamientos técnicos y normativos orientados a la formulación, validación y sanción del Decreto Reglamentario 1277 de 2013: Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia de Medellín.

Con el fin de abordar integralmente el tema de primera infancia, se elaboró la segunda versión de los *lineamientos técnicos y estándares de calidad para la atención integral a la primera infancia de Medellín*, en el cual participaron entidades con amplia trayectoria a nivel nacional, como la Comisión Intersectorial para la primera infancia (CIPI) regional y local. (Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015, pág. 224).

Se resalta en el marco del Programa Buen Comienzo la realización de cuatro festivales con la participación de 47.000 personas en 2012, 38.985 en 2013, 50.000 en 2014 y cerca de 80.000 personas en 2015. Finalmente, uno de los grandes logros de nuestra nueva Medellín, fue el fortalecimiento de la infraestructura física, con la entrega de ocho nuevos Jardines Infantiles, para brindar espacios adecuados para el proceso de formación inicial de los niños y niñas de la ciudad, los nuevos jardines entregados son lugares para el encuentro y atención integral en salud, educación inicial, nutrición, desarrollo lúdico, físico y afectivo de la población más vulnerable de la ciudad (Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015).

Este programa de la Secretaría de Educación de la Alcaldía de Medellín cuenta con 556 sedes. Jardines y centros infantiles, así como ludotecas, en donde se atienden niños entre 0 y 5 años y madre gestante o lactante, en las 16 comunas y 5 corregimientos de la ciudad. Estas 556 sedes se componen de 501 sedes habilitadas y funcionando en todas las modalidades de

atención; 13 salas de desarrollo infantil articulado con Metro salud; 17 jardines infantiles en operación; 25 ludotecas articuladas con el INDER (Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida", 2012-2015). Para 2016 el programa tiene 72.260 cupos para atender a madres gestantes y lactantes, a niños y niñas de 0 a 5 años. La inscripción y la atención no tienen ningún costo (Fuente: Programa Buen Comienzo).

Niños y niñas con 47,99 puntos del Sisben V3 o inferior (2011). Antes del 2011 Niños y niñas en niveles de Sisben 1,2 (V2). Actualmente el límite es de 57.21 puntos. Niños y niñas hasta 5 años de edad Niños y niñas que no sean atendidos por Hogares Comunitarios u otra modalidad del ICBF Niños y niñas que vivan en la ciudad de Medellín Niños y niñas que están en situación de desplazamiento (Educación, 2016)

3.1.3. El Programa “Buen Comienzo” en Antioquia

En el Departamento de Antioquia, aparece el Programa *Buen Comienzo Antioquia* sólo a partir del año 2015 y se aprobó como *política pública* por la Asamblea Departamental, ya que desde el 2012 se realizaba como un programa de gobierno del mandatario de turno haciendo parte del plan de desarrollo “*Antioquia la más educada*”. Al incluirse como política de infancia, generó alianzas público-privadas con la participación de 200 organizaciones, y consolidó una red de 3.237 maestros y maestras mediante los cuales se garantiza la atención integral de calidad a 54.175 niños, niñas y sus familia (Decero siempre, 2014).

En Antioquia los niños y niñas en primera infancia equivalen al 10% de la población, siendo en total 628.257 (Decero siempre, 2014); este programa se convierte en política pública a través de la aprobación de la Asamblea Departamental del proyecto de ordenanza N° 26 de 2015, impulsado por la Gobernación de Antioquia; que se suma a la Ordenanza de Infancia y Adolescencia N° 025 de 2009, la cual sienta la base para promover un trabajo interinstitucional en función del desarrollo integral de la primera infancia desde la gestación hasta los 5 años, para que los niños y las niñas de Antioquia crezcan sanos, inteligentes y felices.

Este mandato departamental logra que se dispongan todas las capacidades con las que contamos en Antioquia para aprovechar todo lo que viene del Gobierno Nacional y de su estrategia de Cero a Siempre, de los municipios y de otros entes territoriales, para beneficiar

cada vez más a los niños y niñas de Antioquia. (Buitrago, Gerente de Infancia, Adolescencia y Juventud de la Gobernación de Antioquia, Medellín. 2015.).

Buen Comienzo Antioquia ha gestionado 340 mil millones en el último cuatrienio, con la nueva política pública continuará mejorado la educación inicial con el acompañamiento a las familias, las niñas y los niños desde la gestación y hasta los cinco años; para que logren desarrollar al máximo sus habilidades y entregar a la escuela y a la sociedad seres con mayores capacidades físicas, intelectuales y sociales.(Minuto30, 2015).

3.1.4. La institucionalidad

Se creó un *Sistema de Gestión Integral*, conformado por instituciones, entidades y organizaciones públicas y privadas para atender la primera infancia:

El programa se establece como un proyecto estratégico de la ciudad, reglamentado más tarde por él(Decreto 2851, 2006)con el fin de garantizar la articulación y coordinación interinstitucional entre las Secretarías de la Alcaldía, así como entidades nacionales como el Instituto de Bienestar Familiar-ICBF, el Ministerio de Educación Nacional-MEN, Organizaciones no gubernamentales-ONG y el sector privado (Herrera, 2012)

Actores que intervienen en la Implementación de la Política Pública de Infancia en los diferentes niveles territoriales 2012-2015

NACIONALES	DEPARTAMENTALES	MUNICIPAL – MEDELLIN
Presidencia de la Republica	Secretaria de Gobierno	Secretaría de Bienestar Social
Ministerio de Educación	Buen Comienzo Antioquia	Secretaría de Educación
Ministerio de Cultura	FUNLAM	Buen Comienzo
Ministerio de Salud y Protección Social	Universidad de Antioquia	Secretaría de Salud
Departamento Nacional de Planeación, y Prosperidad Social	Comfenalco-Antioquia	Secretaría de Cultura Ciudadana
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF	ICBF-Antioquia	Secretaría de Desarrollo Social
de desarrollo comunitario	Alcaldes Municipales o Jefes de Despacho asignados.	Secretaría de Gobierno
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Tras sus risas S.A.S	Planeación Municipal
Consejería Presidencial para la Primera Infancia - CPPI	Corporación Abrazar	INDER Medellín
Gobernadores	De Cero a Siempre	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Ministerio de Comunicaciones	Convergencia Económica Medellín	Ministerio de la Protección Social
Ministerio de Ambiente, vivienda desarrollo territorial	Comfama- Antioquia	Personería de Medellín
Registraduría Nacional del Estado Civil	Secretaría de la Mujer	Concejo de Medellín
Ministerio de Defensa	MANÁ - Antioquia	Comité Infanto Juvenil Voces de Aliento "CIVA"
Alcaldes	Municipio de Medellín o Jefes Asignados.	Policía de Infancia y Adolescencia
Policía Nacional de Colombia	Defensoría del Pueblo	Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano - CINDE
Red Unidos	Corporación COMBOS	Red Pro habitantes de la calle
	Prosperidad Social	Federación Antioqueña de las ONG
	Secretaría de Seguridad	Corporación Educativa Combos
	Comisaría de Familias Municipales	Mesa por la Infancia y la Adolescencia Altos de la Torre y el Pacífico
	Corporación Fondo Acción-Somos Tesoros	Facultad Nacional de Salud Pública – Universidad de Antioquia
	Policía de Infancia-Antioquia	Red Antioqueña de Niñez "REDANI"
	Ministerio del Trabajo	Programa Pro Niño de la Fundación Telefónica
	Gerencia de Infancia y Adolescencia	Procurador de Infancia
	Líder Grupo Inclusión Social	Secretaría de las Mujeres
	Sub secretaria de Planeación Educativa	Comfama
	Dirección de Evaluación y Calidad Educativa	Comisarías de Familia
	Indeportes-Antioquia	Defensoría de Familia
	Secretaría de Salud	
	Instituto de Cultura	
	Secretaría de Minas	

La Mesa de Infancia y Adolescencia de Medellín está conformada por: El Consejo de Política Pública Social (CPPS), en el cual interpelan actores institucionales de la ciudad como Alcalde, Secretarías (Desarrollo social, Educación, Salud, Mujer, Gobierno), entes descentralizados (Comfama y Inder), como representantes del Ministerio Público (Personería, Comisarías de Familia, Defensoría de Familia), comunidad académica (Universidad de Antioquia, San Buenaventura, Tecnológico de Antioquia), grupos sociales de la ciudad y comunidad en general que deseen participar en las diferentes mesas de Infancia la ciudad.

El propósito central de la Mesa de Infancia es garantizar el goce de los derechos de la primera infancia consagrados en la Constitución Política y en la Ley, por medio de la articulación de diferentes entidades que apunten al trabajo con infancia, adolescencia y familia. Organiza sus distintas actividades en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia Departamental, con miras a formular soluciones específicas las distintas problemáticas identificadas, tales como nutrición, crianza, violencia, pobreza, exclusión, abandono, conflicto armado.

3.1.4.1. Articulación de los actores del Programa de Buen Comienzo Medellín

En el Código de la Infancia y la Adolescencia se consagró el principio de corresponsabilidad, es decir, que la familia, el Estado y la Sociedad deben trabajar conjuntamente para apoyar el desarrollo integral de los niños y niñas colombianos.

Por eso el Programa Buen Comienzo trabaja con la familia como núcleo primario y fundamental dentro de la sociedad, para reforzar los vínculos afectivos de la familia con sus niños y niñas, en la estimulación corporal para el reconocimiento del cuerpo, de los derechos, y en lograr una mayor conciencia en el amamantamiento, la participación de los padres en el juego de los niños y niñas, en la interacción con el medio, y en la formación de hábitos para generar una mejor calidad de vida (por ejemplo en nutrición y salud) y en el acompañamiento de la familia en los procesos pedagógicos que se realizan en la Escuela.

El segundo escenario que interviene el Programa Buen Comienzo es la Escuela, para ampliar la tasa de retención escolar, disminuir los índices de repitencia, formar los docentes del nivel regional y departamental para participar en la atención a la primera infancia.

El tercer escenario, es el comunitario, ya que trabaja para visibilizar la estrategia, concientizar a la comunidad de la importancia de trabajar por la niñez, articulando el trabajo de los entes gubernamentales (Alcaldía, Policía Nacional, ICBF) y la escuela, con las organizaciones sociales y comunitarias, con los hospitales, por medio de un trabajo colaborativo y en red.

La participación del equipo de investigación en la *Mesa de Infancia y Adolescencia Departamental y Municipal*, fue clave para develar algunas fortalezas y falencias en la articulación de los actores.

4. Problemas de implementación de la Política Pública de Infancia en Medellín: Hallazgos asociados a la articulación entre los actores:

A continuación se presenta el análisis de los problemas de articulación de los actores institucionales que ponen en marcha el Programa Buen Comienzo en Medellín; estos datos se extractaron de la encuesta cualitativa que se ejecutó en el marco del VIII Congreso de Derecho Internacional de Familia Organizado por área de Derecho de Familia de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, con apoyo de la Vicerrectoría de Docencia y Extensión. Se realizó un total de 300 encuestas cualitativas a comisarios de familia, defensores de familia, estudiantes de derecho, abogados litigantes, investigadores de temas de infancia, trabajadores sociales, jueces y magistrados de la jurisdicción de familia y otros profesionales de las ciencias sociales y humanas con conocimiento en el tema de infancia y adolescencia en el país; de la encuesta se extractó una muestra de 40 encuestas de personas de la ciudad.

Los datos recopilados de estas encuestas fueron sistematizados e ingresados en unas fichas de análisis, se categorizaron con la ayuda del programa N-VIVO en temáticas sociales, políticas, administrativas y financieras; así realizar una triangulación con los datos obtenidos del rastreo de documentos oficiales, que permitieran el análisis de la pertinencia del Programa Buen Comienzo en la implementación de la Política Pública de Infancia en Medellín para el periodo del 2012-2015

El formato de la encuesta constaba de nombre de la persona, municipio, cargo o función, profesión. La encuesta indagaba lo siguiente:

- Diga qué factores sociales, políticos y administrativos son generadores de problemas en la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en su municipalidad.
- Diga qué actores y sectores son los protagonistas de la implantación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en su municipio.
- Diga si esos actores o sectores, arriba enunciados, se han articulado o no con la Mesa Departamental de Infancia y Adolescencia.
- Diga si esos actores o sectores, arriba enunciados, se han articulado o no con el Programa Buen Comienzo y ¿qué aportes ha realizado este programa a la política pública en su municipio?

4.1. Aspectos asociados al recurso humano:

Todos los actores encuestados se quejaron de que su equipo de trabajo no está completo; de que las tareas desbordan su marco de competencias y funciones; piensan que es importante contar con más recurso humano para lograr descongestión; consideran que falta articulación entre los distintos sectores e instituciones para que la atención sea integral; estiman que no se le ha prestado suficiente atención a la familia – principal gestor y actor de la Política Pública de Infancia; y que hay ausencia de trabajo con la comunidad para que ésta se apropie y se empodere también de la Política Pública.

Los encuestados declaran que existe sobrecarga de labores a una sola persona o ente (Los comisarios de familia tienen muchas labores); consideran que a veces priman los intereses personales de algunos funcionarios públicos encargados de actividades clave en la implementación, y que la falta de estabilidad laboral de otros obstaculiza el conocimiento de la PP y su adecuado manejo.

4.2. Aspectos asociados a recursos cognitivos:

El (40%) de los encuestados mencionaron que la falta de educación y cultura sobre la importancia de las Políticas Públicas de Infancia; falta de preparación formal y no formal para trabajo con equipos interdisciplinarios; que no se hacen “estudios de campo” para la implementación de la política.

Consideran también la falta de “apropiación” de los contenidos de la Política Pública, algunos actores aseguran que en sus dependencias hay funcionarios que no conocen el texto de la Política Pública de Infancia, ni conocen los marcos legales nacionales e internacionales.

4.3. Aspectos asociados a la administración de recursos financieros:

Los actores encuestados (60%) sienten que los recursos financieros son insuficientes; que falta más inversión social para cumplir las necesidades reales de los niños, las niñas y las familias.

4.4. Aspectos asociados a la administración pública:

Los actores encuestados (45%) denuncian “el anclaje de las autoridades”, lo que no permite el desarrollo de un trabajo integral constante; consideran que la corrupción incide en la poca “priorización” de los recursos destinados a la Política Pública de Infancia, problema asociado a otros tres flagelos i) la falta de voluntad política; ii) burocracia y iii) politiquería debido a la intervención de “grupos políticos”.

También consideran que el modelo de la Política Pública de Infancia es “asistencialista” y que por tanto, contribuye a aumentar los niveles de pobreza.

4.5. Aspectos asociados a la falta de controles institucionales:

Los actores encuestados (50%) consideran que se da malversación de fondos, en la medida en que no se hace una priorización adecuada de recursos, generando inequidad, falta de gestión adecuada de los recursos de la Política Pública. Faltan veedurías ciudadanas más activas.

Piensen que la indebida canalización de los recursos específicos para la Política Pública de Infancia, también se debe a que falta una priorización de las estrategias para la atención a la primera infancia y de modo enfático dicen: *“a mi modo de ver no hay política pública si no una serie de programas desarticulados, porque cada quien hace sólo lo que le toca, sin sentido de pertenencia”* fue la conclusión de muchas de las personas en la encuesta.

El factor cognitivo fue otra constante en las apreciaciones, porque algunos funcionarios no conocen lo que les toca implementar, un ente no sabe qué están haciendo los otros, es decir, falta socialización y participación. Por eso proponen la realización de encuentros subregionales que permitan la concientización de la importancia de la reducción de las inequidades sociales y de pobreza, a partir de una confluencia de los esfuerzos, de recursos y conocimientos que mejoren la calidad de vida de los niños y las niñas.

Se identificó después de participar en los talleres organizados por la Mesa de Infancia de Medellín, que el trabajo de la implementación de la Política de Infancia, por parte de todos los actores que pertenecen a la misma como el Programa Buen Comienzo, está recargada en el Comisario de Familia y en el Defensor de Familia, debido a la desarticulación de todos los actores que la conforman, esto se explica, porque son los comisarios y los defensores los que velan y garantizan la protección de los derechos de la infancia, establecidos en la normativa y en la política misma.

4.6. Discusión:

Los ejecutores de la Política Pública deben lograr una comprensión pública de lo que significa la primera infancia, considerándola como parte importante del sistema educativo, porque los niños y las niñas son el presente y el futuro de Colombia, y para ello deben contar con la

asistencia y acompañamiento de los otros actores de la política, esto es la familia, y el sistema educativo, reconociendo a la familia como actor primario clave de la Política Pública porque:

“(…) no podemos continuar definiendo desde las instituciones qué es lo que necesitan las familias; debemos ser consecuentes con el discurso del sujeto de derecho y darle el lugar que le corresponde a la familia como protagonista e interlocutora válida en la formulación de las políticas que le atañen; tampoco podemos seguir erráticamente asistiendo al niño sin buscar transformaciones concertadas y conscientemente apropiadas por su grupo familiar contextualizado en un entorno cultural particular. Centrados en el individuo no vamos a lograr movilizar a la sociedad en torno a la corresponsabilidad entre sociedad civil y Estado frente a la garantía de los derechos”. (ICBF – 2003, citado por Ministerio de la Protección Social & ICBF & OIM, 2007, p. 18)

Para garantizar la Política Pública de Infancia en Medellín, es necesario tener presente el interés superior del menor, como principio, como derecho y como mandato que ordena el desarrollo integral y armónico del menor, en virtud de lo dispuesto por el artículo 44 Superior y en la normativa internacional y nacional; también considerar a la familia como el primer actor, ya que los padres o acudientes deben cumplir con los deberes derivados de su posición de garantes de los derechos de los niños y niñas, la desarticulación institucional presente en la implementación es una constante lo cual lleva a que las cargas se distribuyan de manera desigual.

Conclusiones

Partiendo de lo descrito a lo largo del artículo del reconocimiento de la importancia del Programa Buen Comienzo en la Implementación de la Política Pública de Infancia en la Ciudad de Medellín se concluye que:

Las estipulaciones legales respecto del desarrollo de políticas públicas, como las de infancia, a nivel nacional y local, son evidentemente puntos de referencia o faro, desde las que se establecen parámetros o fundamentos suficientes para todos los obligados a su conformación e implementación. No obstante, según lo verificado en el desarrollo de la investigación, en donde se deben centrar más los esfuerzos al momento de su estructuración e implementación, es en el escaso nivel de articulación existente entre todos los organismos o entidades involucradas.

Debe propenderse por un relacionamiento más estrecho entre los actores institucionales, para dar cumplimiento al principio de corresponsabilidad, esto es, que son el estado, la familia y la sociedad quienes velan por los intereses y derechos de la niñez.

El Programa Buen Comienzo resulta pertinente para el desarrollo de la Política Pública de infancia, porque:

- i) Desarrolla el concepto de *atención integral* y las distintas líneas del programa pretenden su cumplimiento efectivo;
- ii) Brinda de manera *oportuna* atención integral a la población infantil de los 0 a los 5 años;
- iii) Interviene de manera positiva *en la crianza* disminuyendo los efectos nocivos que reciben los niños y niñas que viven en contextos de conflicto y violencia;
- iv) Se ejecuta con la intervención de las familias como actor clave en la construcción y ejecución de la política pública;
- v) Vincula a los docentes de las instituciones educativas porque también resultan ser actores claves de la política;
- vi) Con este programa el Estado cumple sus compromisos internacionales en materia de protección a la primera infancia.
- vii) El programa cuenta con presupuesto y ha tenido continuidad.
- viii) Los actores gubernamentales deben aprender a articularse, pues no es suficiente con que cada actor conozca sus reglas, los procedimientos que debe adelantar, o la organización a la que pertenece pues deben – como ejecutores- dimensionar el nivel de relacionamiento que deben alcanzar entre sí, porque si la implementación “es el estado en acción y lo esencial son las decisiones”, éstas deben ir articuladas y no como acciones aisladas.

Desde el trabajo desarrollado, en específico, por la Mesa de Infancia del Departamento de Antioquia y Medellín, se ha logrado poner en claro el nivel de conocimiento e información que se tiene de las Políticas Públicas que se han venido generando desde el Departamento, a efectos de evidenciar las fortalezas como las falencias y necesidades sentidas por las mesas locales, en pro de afianzar el trabajo conjunto y el reforzamiento de aras de reforzar los lazos de colaboración y de articulación.

En síntesis, lo público se debe manejar de manera pública, esa es la verdadera garantía para que las decisiones sobre los planes y programas sean tomadas de forma participativa, concertada y con respeto a los marcos de políticas trazadas, por eso todos los actores se tienen que alinear como garantes de los derechos de la infancia, para i) garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular; ii) la distribución equitativa de las cargas entre cada ente; iii) el cumplimiento de las funciones, competencias, tareas y compromisos de cada uno.

Referencias

- Congreso de la Republica de Colombia (1991). *Ley 12* . Bogotá: Diario Oficial.
- Congreso de la Republica de Colombia(2006). *Ley 1098*. Bogotá: Diario Oficial.
- Presidencia de la Republica de Colombia(2011). *Decreto 4875*. Bogotá, DC: Diario Oficial.
- Efectos del Programa Buen Comienzo en los indicadores de los niños y niñas al nacer y en su continuidad escolar: Resultados de la Evaluación No-Experimental. Lina Cardona-Sosa Carlos Medina. Banco de la Republica Sucursal. Medellín. 17 de mayo de 2013.
- Deceroasiempre. (28 de Julio de 2014). *deceroasiempre*. Recuperado el 26 de Agosto de 2016, de deceroasiempre: <http://www.deceroasiempre.gov.co/>
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Educación, S. d. (02 de 09 de 2016). medellin.edu.co/programas-y-proyectos/buen-comienzo. Recuperado el 28 de 08 de 2016, de medellin.edu.co/programas-y-proyectos/buen-comienzo: <http://medellin.edu.co/programas-y-proyectos/buen-comienzo>
- Gardner March, J., & Peder Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. *New York*.
- Herrera, M. L. (2012). *Políticas y Programas de Atención Integral a la Primera Infancia: la Experiencia de Medellín y el Programa Buen Comienzo*. Medellín: Fundación para el Progreso de Antioquia.
- Información, R. N. (01 de 10 de 2016). cifras.unidadvictimas.gov.co. Recuperado el 10 de 09 de 2016, de cifras.unidadvictimas.gov.co: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento?vvg=1>
- Leone, J. A. (2003). El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones. *Reflección Política*, 37-46.
- Lindblom, C. E. (1991). El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. *México*.
- Majone, G. (1997). Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. *Fondo de Cultura Económica*, 1-40.

- Alcaldía de Medellín. (2006). *Decreto 2851*. Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2008). *Plande Desarrollo "Medellín ES Solidaria y Competitiva"*. Medellín: Gaceta Oficial.
- Alcaldía de Medellín. (2012). *Política de Atención Integral a la Primera Infancia del Municipio de Medellín: Anexo 5*. Medellín: Qualificar.
- Alcaldía de Medellín. (2012-2015). *Plan de Desarrollo "Un Hogar para la Vida"*. Medellín: Gaceta Oficial.
- Concejo de Medellín. (2006). *Acuerdo Municipal N° 84*. Medellín: Gaceta Concejo de Medellin.
- Concejo de Medellín.(2015). *Acuerdo N° 333*. Medellín: Gaceta del Concejo Municipal de Medellín.
- Minuto30. (26 de Noviembre de 2015). *Minuto30*. Recuperado el 28 de Agosto de 2016, de Minuto30: <http://www.minuto30.com/desde-hoy-buen-comienzo-antioquia-es-una-politica-publica/411695/>
- Neo institucionalismo: aproximaciones teóricas para comprender la eficiencia Pública, Roberto Moreno Ortiz, Colombia, 1997.
- North, D. (1993). Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico. *Fondo de Cultura Económica*, 188.
- North, D.C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dirección Nacional de Planeación. (2007). *Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia"*. Bogota DC: Ministerio de Educación Nacional.
- Roth Deubel, A.-N. (2003). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, DC: Ediciones Aurora.
- Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
- Subirats, J. (1992). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. *Ministerio para las Administraciones Públicas de España*, 1-187.
- Organización de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Paris: Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Nueva York: Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas. (1976). *Pacto Internacional de Derechos Civiles*. Asamblea General de Naciones Unidas.

Organización de las Naciones Unidas. (1989). *Declaración de los Derechos del Niño*. Paris: Asamblea General Naciones Unidas.

Villanueva, L. F. (1993). *Estudio Introductorio y Edición. La Implementación de las Políticas*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.