

Modelos de políticas públicas de Colombia, en beneficio de las familias

Ángela María Quintero Velásquez

Universidad de Antioquia, Colombia

Modelos de políticas públicas de Colombia, en beneficio de las familias

Resumen: El objetivo del artículo es explicar algunas políticas públicas que representan una experiencia significativa y exitosa en Colombia y en el departamento¹ de Antioquia. Primero expone una reseña del máximo organismo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) en Colombia, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Ley 1098 2006, Código Infancia y Adolescencia, y luego enuncia varias políticas representativas de nivel nacional y local – primera infancia, seguridad alimentaria –, y resalta la función de las redes formales. No profundiza, ni realiza análisis crítico, sino que prioriza y selecciona los programas estatales, que desde diferente énfasis: subsidiaridad, atención integral o promoción, cubren y atienden a la Familia como eje central o a miembros de ella. Describe y resalta aspectos, donde los profesionales de Ciencias Sociales tienen papel destacado, de manera implícita, pero no subraya su intervención. La experiencia, docencia, consultoría, investigación y ejercicio profesional en el tema, guían este compendio.

Palabras claves: Políticas públicas. Familia. Niñez. Primera infancia. Atención.

Modelos de políticas públicas da Colômbia em benefício das famílias

Resumo: O objetivo do artigo é tentar explicar algumas políticas públicas que representam uma experiência significativa e exitosa na Colômbia e no departamento de Antioquia. Primeiro, expõe-se uma resenha do máximo organismo do Sistema Nacional de Bem-estar Familiar (SNBF) na Colômbia, do Instituto Colombiano de Bem-estar Familiar (ICBF), da Lei 1098 de 2006, do Código da Infância e Adolescência e, depois, enuncia várias políticas representativas de nível nacional e local (primeira infância, segurança alimentária) e ressalta a função das redes formais. Não aprofunda, nem realiza uma análise crítica, senão que prioriza e seleciona os programas estatais, que desde uma ênfase diferente: subsídio, atendimento abrangente ou promoção, cobrem e atendem à família como eixo central ou seus membros. Descreve e ressalta aspectos, onde os profissionais de Ciências Sociais têm desempenhos destacados de maneira implícita, mas não destaca suas intervenções. A experiência, docência, consultoria, investigação e exercício profissional no tema guiam este compêndio.

Palavras-chave: Políticas públicas. Família. Infância. Primeira infância. Atenção.

Colombian Public Policy Models to Benefit Families

Abstract: The purpose of this article is to discuss public policies that represent a significant and successful experience in Colombia and the department of Antioquia. It first presents a sketch of the leading agency of the National Family Welfare System in Colombia, the Colombian Family Welfare Institute (ICBF) and Law 1098, 2006, and of the Children's and Adolescents Code. It then presents various model national and local policies (for early childhood and food security) and emphasizes the role of the formal networks. It does not conduct a critical or in-depth analysis, but establishes priorities and selects the government programs that with different emphases – either to provide subsidies or promote complete care, focus either on covering and serving the Family as their central focus or individual family members. It describes and highlights factors in which social science professionals have an important though implicit role, but does not highlight their interventions. Experience, teaching, consulting, research and professional exercise related to the issue guide this compendium.

Key words: Public policies. Family. Early childhood. Care.

Recebido em 12.10.2010. Aprovado em 06.01.2011.

A manera de preámbulo

Las políticas públicas son entendidas en correspondencia con la Constitución que rige cada estado, en su aplicación en el marco legislativo, en la regulación jurídica y reglamentaria que le da vida a los preceptos consignados en la Carta Magna y en el cumplimiento de los mandatos universales, plasmados en los convenios y tratados internacionales que recogen la esencia de los Derechos humanos y se convierten en una directriz para las naciones.

La ejecución de estas disposiciones constitucionales y legales, están contempladas en las Políticas Públicas de la Familia, concebidas como el conjunto de acciones que el estado realiza para proveer de bienes y servicios a las familias en general, pero que se orientan a las que no tienen capacidad económica para acceder a ellos en el mercado, entre los cuales son el grupo mayoritario. Elementos esenciales de las políticas públicas de la familia son: la prevención, la promoción, la protección y la atención integral, no solamente a la familia como un todo sino a cada uno de sus miembros, en tanto integrantes de sistemas dinámicos y permeables y no como elementos disgregados (QUINTERO, 2008, p. 279).

Algunas categorías modernas en la formulación, la ejecución y la evaluación de Políticas Públicas en Familia, son:

- a) diversidad, familiar, de género, generacional, cultural, étnica;
- b) sostenibilidad;
- c) corresponsabilidad, Estado, Familia, Sociedad;
- d) enfoques de Derechos, territorialidad y poblacional;
- e) equidad de género;
- f) participación ciudadana.

La definición que sustentan estas categorías, es resultado de una investigación terminológica y documental en la Universidad de Antioquia, *Diccionario Especializado en Familia y Género*:

Políticas públicas de la familia (Family Social Services/ Family Welfare Policies).

Conjunto de medidas e instrumentos estatales y gubernamentales, para fortalecer las funciones que cumplen las familias. Comprende políticas universales de educación, salud, vivienda, combate a la pobreza y a la violencia doméstica, equidad de género, entre otras. Los gobiernos procurarán la implementación de políticas adecuadas para promover la generación de condiciones que permitan el desarrollo de la familia. Proporcionarán orientación, apoyo y asistencia para el cumplimiento de los fines de la familia, como el eje central del progreso social. La política integral hacia las familias

debe conocer las condiciones de desarrollo, su realidad, sus características y sus necesidades, y asumir un principio de redistribución que se plique en los niveles: horizontal, a través del ciclo de vida; entre grupos y clases sociales; frente a riesgos como la enfermedad, la pobreza, las violencias. El enfoque de políticas sociales transversales e integrales, y los programas de superación de la pobreza, consideran la nueva configuración de los hogares y las familias latinoamericanas, la necesidad de políticas dirigidas tanto a hombres como mujeres en tanto padres, y las instituciones sociales que apoyan en dos perspectivas: reconciliar la familia y el trabajo, y beneficiar el cuidado de los hijos y de los adultos mayores (QUINTERO, 2007, p. 100).

Es menester resaltar, la convergencia y mutua colaboración que requiere un impacto social positivo de las políticas públicas sectoriales, que garanticen la sostenibilidad, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión, el análisis diferenciador y la atención integral. Considerando las nuevas formulaciones de Familia como sujeto prevalente de derechos y actor político en los movimientos sociales y la inapelable suscripción a los convenios, acuerdos y tratados internacionales, que comprometen a los estados firmantes en legislación y políticas vinculantes, que garanticen los derechos de sus ciudadanos.

Desde el punto de vista del paradigma de los derechos, y en su calidad de sujeto colectivo, la familia es sujeto activo de las políticas públicas y, por consiguiente, forma parte del cuerpo institucional. La democracia participativa es una de las características del Estado Social de Derecho, y por ello, la participación forma parte de los derechos fundamentales... En el paradigma de los derechos las personas, las familias, las organizaciones, los grupos y los pueblos son actores y actoras, responsables y beneficiarios de las políticas públicas. Es así como la familia tiene esa compleja dimensión de ámbito de realización de los derechos de sus miembros individualmente considerados, y de sujeto colectivo titular de los derechos colectivos, pero esta titularidad no puede ocultar la titularidad personal de los derechos (GALVIS, 2009, p. 6-8).

En correspondencia, el artículo invita también a que el diseño, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas de la Familia, generen aprendizajes y acciones colaborativas entre los gobiernos, la sociedad civil y la familia, y se compartan experiencias positivas en diferentes países de la región, como: Oportunidades (México), Familias en Acción (Colombia), Chile Solidario, Familias por la Inclusión Social (Argentina), Bolsa

Familia (Brasil), en el tema de Familia. Chile Crece Contigo, Educa tu Hijo (Cuba), Familia a tu Lado Aprendo (Antioquia-Colombia), Buen Vivir (Medellín), para el asunto enfatizado de la Primera Infancia.

1 Acerca de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Máximo organismo rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en Colombia (SNBF), es una entidad al servicio de las familias colombianas. El ICBF, entidad adscrita al Ministerio de la Protección Social, es una de las instituciones más representativas del país. Fue creada en 1968 dando respuesta a problemáticas, tales como la deficiencia nutricional, la desintegración e inestabilidad de la familia, la pérdida de valores y la niñez abandonada. El ICBF está presente en cada una de las capitales de departamento [32], a través de sus regionales y seccionales. Adicionalmente, cuenta con 200 centros zonales, los cuales son puntos de servicio para atender a la población de todos los municipios del país. Actualmente cerca de 10 millones de colombianos se benefician de sus servicios. De esta forma, a niños y niñas, jóvenes, adultos y familias de poblaciones urbana, rural, indígena, afrocolombiana, raizal² y rom³, es posible brindarles una atención más cercana y participativa (ICBF, 2010, *online*).

Es una institución de Servicio Público comprometida con la Protección Integral a la Familia y en especial a la Niñez, coordina el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, propone e implementa políticas, brinda asesoría y asistencia técnica y socio-legal a las comunidades y a las organizaciones públicas y privadas del orden nacional y territorial. Su portal en internet permite denunciar sobre maltrato y abuso sexual infantil y violencia intrafamiliar; y presentar quejas o reclamos y sugerencias, relacionados con la familia y sus integrantes, y acceder a documentos e información, conexos con temas de familia, niñez, adolescencia, adulto mayor.

Su objetivo general es: el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá por objeto fortalecer la familia y proteger al menor de edad. Entre sus varios proyectos destacan los Observatorios de Infancia y Familia (OIF)⁴, como estrategia de investigación y participación comunitaria, que compromete a los ciudadanos en los procesos de información, formación y gestión sobre el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Los programas de más impacto son:

- a) Primera Infancia, garantizar la atención a la población de 0-6 años, como punto de partida hacia la cobertura integral en seguridad alimentaria;

- b) Desayunos Infantiles con Amor, atiende en 2010, 1.622.817 usuarios, durante 180 días en 1.102 municipios y 20 corregimientos;
- c) Centros de Recuperación Nutricional (CRN), con 93 puntos de atención en 12 departamentos;
- d) Población Escolar: 4 millones de niños, niñas y adolescentes son beneficiarios del Programa de Alimentación Escolar.
- e) Espacios amables: en materia de infraestructura, ICBF invierte recursos para la construcción de Hogares Infantiles, Jardines Sociales y Hogares Múltiples, atender en educación inicial y brindar a los niños y las niñas, espacios adecuados y en condiciones óptimas, para recibir una atención con calidez y calidad;
- f) Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA): hay leves progresos del SRPA, con 6 mil cupos en varios centros, que aún son insuficientes. Labor complementada con la vinculación de la familia, según el decreto reglamentario de la Ley de Infancia, 2009.

2 Ley 1098, Noviembre de 2006, Código de Infancia y Adolescencia

Sustituye al Código del Menor de 1989 y con él, Colombia cumple el pacto por la Convención Internacional de los Derechos de los Niños, aún de manera tardía en el continente. Estructura el concepto de protección integral, que reconoce como sujetos de derechos a los niños, las niñas y los adolescentes. Del mismo modo, vincula a la familia como el principal eje actor en la garantía de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Artículo 2°. Objeto: El presente Código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado (CONGRESO DE COLOMBIA, 2006).

Los Ejes de la Protección Integral son: reconocimiento como sujetos de derechos. Garantía de los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes. Prevención de su vulneración. Restablecimiento de los derechos. Políticas Públicas (materialización de Protección Integral).

La protección integral, dispone la obligación de generar políticas nacionales, departamentales y locales para garantizar los derechos, prevenir su amenaza o vulneración y restablecerlos cuando han sido vulnerados

(incluido el máximo posible de recursos). La responsabilidad de la protección de niños, niñas y adolescentes es solidaria, conjunta y simultánea.

La Política de Infancia y Adolescencia se formula con el reconocimiento de que los niños, niñas y adolescentes demandan diferentes necesidades, a las que se les pretende dar solución a través del desarrollo de la política donde sus derechos les sean garantizados, a través de doce objetivos focalizados en cuatro puntos centrales: Existencia, Desarrollo, Ciudadanía y Protección. Todos vivos, saludables, con familia, recreación, afecto, seguridad alimentaria, registro civil y educación, manejando las emociones, participando en espacios sociales, ninguno sometido a maltrato o abuso o en actividad perjudicial, adolescentes acusados de violar la ley con el debido proceso. Son Políticas universales e integrales y medidas de protección, con el criterio de corresponsabilidad, entendida como las obligaciones concurrentes, simultáneas e interrelacionadas, de la familia, la comunidad y el Estado.

3 Modelos de políticas

3.1 Familias en Acción: acción social

Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional desarrolla varios programas y en la Dirección de Programas Sociales, están adscritos: Familias en Acción y JUNTOS.

Familias en Acción: es una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de 18 años de familias pertenecientes al nivel 1 del Sisben⁵, familias en condición de desplazamiento registradas en el Sistema de Información de Familias desplazadas (Sipod) – y familias indígenas registradas en los Censos Indígenas avalados por el Ministerio del Interior y Justicia. Otorga un apoyo monetario directo a la madre beneficiaria, condicionado al cumplimiento de compromisos por parte de la familia: en educación, al garantizar la asistencia escolar de los menores y en salud, con la asistencia de los infantes a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas (ACCIÓN SOCIAL, 2010, *online*).

Las familias tienen la oportunidad de mejorar condiciones básicas como la identificación, adoptando un sistema de pagos a través de entidades financieras para el pago de los subsidios. El valor total del subsidio en este Programa de Transferencias Condicionadas depende del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad. Tiene una cobertura de 32 departamentos y 1093 de los 1098 municipios colombianos, esto es el 99.54% de la cobertura geográfica. Avanza en la vinculación al sistema financiero, para el cobro de los subsidios de nutrición y educación, así

como acceder a créditos, microseguros o demás servicios bancarios. Esta diseñado y ejecutado en el marco de la Red de Apoyo Social (RAS), de carácter temporal, al igual que Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. Es un mecanismo de protección de la población más vulnerable frente al desempleo y la reducción en el ingreso de los hogares.

Con la RAS se buscaba, en principio, mitigar los efectos de la crisis económica sobre los grupos poblacionales más vulnerables, de manera rápida, eficaz y con beneficios palpables de forma inmediata para ellos. Sus programas fueron diseñados con el propósito de que su flexibilidad permitiera contraerlos una vez superados los efectos de la crisis económica y mejoradas las condiciones de vida de la población objetivo. Se trataba de proteger el capital humano, entendido como la capacidad futura de generación de ingresos de sus beneficiarios (ROTHDEUBEL, 2008, p. 2).

En contraposición al Programa Empleo en Acción, Familias en Acción opera para una población para la cual existe desde 1986 otro programa: los Hogares Comunitarios de Bienestar. La diferencia fundamental entre los dos programas: Familias en Acción (FA) es un subsidio en dinero condicionado, mientras Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) es un programa de subsidio en especie (alimentación y atención infantil). FA es un programa para el hogar con un subsidio nutricional independiente del número de niños, en tanto que HCB provee alimentación y atención infantil por cada niño participante. La participación de una familia en uno de estos programas es excluyente del otro.

Programa familias en acción para población desplazada (FeA-PD): población internamente desplazada, según precepto de la Corte Constitucional en la Sentencia en 2004, el Gobierno Nacional, a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (AS), puso en marcha la operación del programa “Familias en Acción para Población Desplazada” (FeA-PD), dirigido a víctimas del desplazamiento forzoso.

Los subsidios se entregan de forma condicionada, en la población beneficiaria hay claridad acerca de los deberes para la obtención de los subsidios: la adquisición regular de certificados en salud y educación con el fin de que el programa verifique los cumplimientos de los padres y de sus hijos. Sin embargo, también se advierte que en la práctica, las familias beneficiarias experimentan dificultades para lograr un cabal cumplimiento de los compromisos.

Esto último es significativo en la coyuntura de Colombia, pues desde el período presidencial de Uribe (2002-2010) y el actual mandatario (Santos, 2010-2014), hay denuncias documentadas – mas nunca investigadas

por los entes de control – de utilización de los usuarios de Familias en Acción, a cambio de votos. También es evidente la tendencia a que dicha población, la mayoría mujeres cabeza de familia, no siempre cumplan los requisitos de estar en Sisben 1, 2 y 3. Otras críticas, derivan de su énfasis en la subsidiaridad (solamente económico), deficiencias en la gestión administrativa en varios municipios, y de entronizar el paternalismo, la vocación asistencialista y la dependencia de sus beneficiarios, que no mejoran sus condiciones y calidad de vida con empleo y otras alternativas. Es un programa remedial y marginal que aún no logra contribuir a la reducción de la pobreza.

Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema, JUNTOS: es la estrategia más importante liderada por el Gobierno Nacional, que une el esfuerzo de 17 entidades del Estado, Alcaldías y Gobernaciones y está comprometida con lograr que millón y medio de familias colombianas superen la pobreza extrema y el desplazamiento. A través de la implementación de sus tres componentes (Acompañamiento, Gestión de Oferta y Acceso Preferente y Fortalecimiento Institucional), se busca que las familias cumplan con una serie de Logros Básicos que les permitan superar trampas de pobreza y mejorar sus condiciones de vida. Es el mecanismo fundamental para lograr que Colombia pueda alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esta estrategia cuenta con cinco características fundamentales:

- a) identificó 45 logros básicos, cuyo alcance permitirá a las familias superar las trampas de pobreza;
- b) la unidad de intervención es la familia, que es acompañada y monitoreada en su proceso por cogestores sociales;
- c) el eje central de la estrategia es el alcance de los logros por parte de las familias, lo cual requiere la articulación de todos los actores, fortaleciendo la descentralización y las iniciativas de las autoridades locales;
- d) JUNTOS focaliza sobre el conjunto de familias más pobres;
- e) el sistema emplea y aprovecha recursos tecnológicos para hacer efectiva la articulación de los actores.

JUNTOS inició en 2007 con una fase piloto en 37 municipios de 12 departamentos. En 2008 opera la fase de expansión, destacando los siguientes programas de acompañamiento:

- a) Estrategia de Promoción de la Educación y Salud Familiar: ejecutada mediante talleres, foros, encuentros y mesas de trabajo en los departamentos y municipios, en acciones intersectoriales e interinstitucionales.
- b) Inscripción de Familias de Población Indígena: el componente indígena, o área de etnias, está

incorporado a la Unidad de Fortalecimiento Institucional y Gestión Territorial desde 2009, en lo referente a la forma de acercamiento a los pueblos indígenas, concertaciones específicas con las autoridades y asamblea de la comunidad en general (JUNTOS, 2009).

3.2 Política Pública de Primera Infancia

Antecedentes: En Colombia durante finales de la década pasada e inicios de esta, la temática de primera infancia perdió atención en varios sectores de la acción pública. Para superar tal situación un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional y el gobierno nacional y de Bogotá y otras ciudades, emprendieron una serie de acciones que progresivamente han involucrado a un número creciente de organizaciones. En el 2002 se suscribió un convenio inicial que realizó un encuentro internacional que posicionó la importancia de la primera infancia y sus relaciones con el desarrollo para la década que se iniciaba. Derivado de ese primer Encuentro se acordó evaluar el impacto de cinco modalidades de atención a la niñez como complemento para definir lineamientos para la construcción de la política pública. Un tercer convenio realizó un segundo encuentro y un cuarto convenio, formuló la propuesta para la política de primera infancia [aprobada para Colombia en 2007]. (ABELLO; ACOSTA, 2006, p. 2).

La política es el resultado de un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (CONPES 109, 2007, p. 2).

La política está cimentada en la premisa de que el ciclo vida desde la gestación hasta los 6 años es fundamental para, el desarrollo físico, emocional, social y cognitivo, el desarrollo de habilidades para pensar, hablar, razonar y aprender y el desarrollo de comportamientos presentes y futuros. En las modalidades de atención:

- a) entorno familiar: atención a niños y niñas de las zonas rurales dispersas que no pueden acceder diariamente a un centro infantil.
- b) entorno comunitario: atención en hogares comunitarios, a niños y niñas complementando los servicios de cuidado y nutrición con un componente educativo.
- c) entorno institucional: utilizar la capacidad instalada y la experiencia de operadores privados para prestar atención a niños y niñas

brindándoles los componentes de educación, cuidado y nutrición.

Fundamenta un enfoque poblacional para la garantía de equidad con cobertura a la población afectada por la violencia: desmovilizados y desplazados. Rural dispersa: Modalidad de Entorno Familiar, Preescolar Escolarizado y No Escolarizado. Necesidades educativas especiales. Zona de Frontera. Étnica: afrocolombianos e indígenas (respeto por la identidad). Complementado por: Adultos iletrados: Programa Nacional de Alfabetización, Madres Comunitarias (Hogares Comunitarios del ICBF).

Focaliza la intervención para menores de 5 años: niños y niñas de los niveles 1 y 2 del Sisben⁷ (encuesta de pobreza), e inscritos en el Sipod. Familias inscritas en el Programa Familias en Acción y en la Red para la Erradicación de la Pobreza Extrema (estrategia para responder a los Objetivos del Milenio: metas en salud, educación y pobreza).

Con el fin de lograr los beneficios que devienen de la atención integral, y dar cumplimiento a la meta establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (Ley 1151 del 24 de julio de 2007) y al artículo 29 del Código de la Infancia y la Adolescencia – Derecho al desarrollo integral de la primera infancia, el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) implementaron el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), cuya finalidad es fortalecer el componente educativo en el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y ampliar la cobertura de atención integral para niños y niñas menores de 5 años en las áreas urbanas y rurales del país (CONPES 123, 2009, p. 7).

El PAIPI, es una alianza entre el Ministerio de Educación con entidades públicas y privadas, para aunar esfuerzos en recursos financieros, técnicos y humanos y brindar atención integral en cuidado, nutrición y educación de niños y niñas menores de 5 años. Es estratégico para avanzar en el cumplimiento de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, artículo 29, Derecho al desarrollo integral en la Primera Infancia, a través de los tres entornos. Comprende las categorías de:

- a) Vida y Supervivencia. Derecho a la protección: la identidad, la familia, la protección y atención a niños y niñas con necesidades especiales, la custodia y el cuidado personal, la integridad personal y la intimidad.
 - b) Desarrollo y Educación Inicial: derecho a la educación, la recreación, la información y la participación en la vida cultural y artística.
 - c) Derecho a la Participación: desarrollo Integral.
- La Política Pública de Infancia y Adolescencia, cumpliendo el artículo 30 de la Constitución Política

de Colombia de 1991, se diseña por áreas de derechos, priorizando las estrategias para la Primera Infancia de acuerdo al diagnóstico municipal, y al enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades de la población: etnia, género, población (niños y niñas discapacitados, desplazados, etc.). Enfocadas en: promoción de la salud, la nutrición y los ambientes, privilegiando el acceso al aseguramiento, la salud pública, agua potable y saneamiento básico. Definición de los estándares de calidad para la prestación de servicios educativos. Ampliación de cobertura de educación inicial desarrollando la oferta requerida y la adopción de modalidades que favorezcan el desarrollo integral de los niños; la adecuación normativa y la formación y capacitación permanentes de familias y cuidadores en prácticas de crianza y desarrollo infantil temprano con enfoque de derechos y perspectiva de género.

La participación ciudadana, comunitaria y gubernamental se da a través de: COMPOS⁶ (Mesa municipal de primera infancia, infancia y familia). Administración municipal, organismos de salud, actores sociales, educativos, culturales, recreativos, comunitarios, religiosos, oferentes de la atención integral a la primera infancia. Equipo operativo municipal, asesor pedagógico, coordinador docente, promotores educativos, animadores infantiles, docentes, promotores de vida, promotores culturales, equipo interdisciplinario de salud, comités veedores.

Antioquia es la primera entidad territorial a nivel nacional que crea la Gerencia de Infancia y Adolescencia en 2008, con funciones de: coordinar las políticas, programas y proyectos dirigidos a buscar la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia en el Departamento. Asesorar y coordinar a las entidades públicas y privadas del orden municipal, departamental, nacional e internacional, para la realización de planes, programas y proyectos de desarrollo para la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia. Gestionar recursos que posibiliten la ejecución de las políticas de protección integral de los NNA e implementar procesos de evaluación y seguimiento a las políticas

Pese a la demostrada: [...] vulnerabilidad de la P.I. colombiana, cabe reconocer que durante varias décadas en el país se han venido haciendo esfuerzos en esta materia por medio de distintos programas para la Primera Infancia. Vale la pena destacar algunas de estas acciones de política: Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar surge a finales de 1986 a partir del esquema de Hogares Infantiles con el que se contaba hasta entonces; esta propuesta de hogares comunitarios, que sigue vigente, busca atender a los niños y niñas menores de 7 años en condiciones de extrema pobreza ubicados en zonas urbanas y rurales del país, y

son las madres comunitarias quienes se encargan de atender a 15 niños por hogar, brindándoles acompañamiento y alimentación. El programa Familia, Mujer e Infancia (FAMI) es otra propuesta del ICBF, orientado a madres gestantes o con hijos menores de 2 años que trabaja en áreas como la salud, la nutrición, socialización, protección hacia la niñez, la mujer gestante o lactante, la familia y la comunidad.

El Programa para el Mejoramiento de la Educación, la Salud y el Ambiente (PROMESA), liderado por la Ong denominada CINDE y que empezó en 1978 con poco más de 100 familias en el Chocó pero que se ha expandido a siete mil familias en siete municipios – tiene como objetivo principal trabajar con los adultos de todos los niveles sociales, para capacitarlos en torno a la relevancia de crear ambientes sanos para el desarrollo de los niños. Otras modalidades que se han adoptado recientemente son: los Hogares Múltiples y el programa Creciendo y Aprendiendo del ICBF. Adicionalmente, la estrategia ‘Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia’ diseñada por la Procuraduría General de la Nación, UNICEF e ICBF, en la cual se compromete a los dirigentes locales a mejorar las condiciones de la infancia y la adolescencia (COMFAMA, 2009, p. 12).

3.3 Familia a Tu Lado Aprendo – Departamento de Antioquia

Programa liderado por Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia en asocio con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el ICBF (regional y nacional), la Dirección Seccional de Salud, el Programa MANA y la Alianza de Antioquia por la Equidad. Es una propuesta intersectorial de educación, cuidado, salud y nutrición orientada a elevar las oportunidades de desarrollo físico, emocional, social y cognitivo de niños y niñas de Antioquia en su Primera infancia. Pretende desarrollar en niños y niñas competencias consigo mismos, con los otros y el entorno, a través de estrategias de atención educativa desde la gestación; y fortalecer con y en las familias, cuidadores comunitarios y demás agentes educativos, su función educativa o sus prácticas pedagógicas, para que acompañen afectuosa e inteligentemente el crecimiento y el desarrollo de la Primera Infancia.

El propósito es brindar protección y atención integral a la primera infancia en salud, nutrición y educación desde la gestación hasta los 6 años de edad, a niños/as de niveles 1 y 2 SISBEN, en alto grado de vulnerabilidad, tomando como centro de intervención al niño/a al interior de su familia, en el marco de un desarrollo humano, integral, equitativo y sostenible. Se fundamenta en los Objetivos del Milenio de salud, educación, reducción de la pobre-

za y seguridad social, Ley 1098 2006, artículo 29 Código de la Infancia y la Adolescencia⁷, en Política Pública para el Desarrollo Integral de la Niñez del Departamento de Antioquia y objetivos de La Alianza de Antioquia por la Equidad (GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA, 2007, p. 8).

Como respuesta intersectorial e interdisciplinaria de educación integral para la Primera Infancia, se entiende como un proceso de acompañamiento del crecimiento y desarrollo del niño/a en su ciclo de vida, orientado a proveerlos de ambientes de socialización seguros y sanos. Sus principios son: la familia como escenario educativo. El niño/a como centro de la acción pedagógica: articulación, fortalecimiento y preparación de los diversos ambientes de socialización. El arte, la lúdica y la palabra como medios para el desarrollo de competencias. La construcción de ciudadanía para la paz. La ruralidad (zonas rurales).

Familia a Tu Lado Aprendo es una modalidad formativa no institucionalizada, que aborda y consolida a la familia como escenario de aprendizaje de los niños/as de Antioquia. Busca ofrecer ambientes seguros y sanos a niños y niñas, por medio de la integración y la participación familiar, comunitaria e institucional en los municipios, y generando escenarios de socialización e interacciones permanentes. Los componentes del programa son: gestación, crecimiento y desarrollo; atención en entorno familiar; atención en entorno comunitario; y articulación familia-escuela. Integrando elementos claves como son la nutrición, la salud, el cuidado y la educación; con el fin de promover mejores oportunidades de desarrollo físico, emocional, social y cognitivo. Llega a los municipios del Departamento con planes locales de atención integral a la primera infancia, con criterios de cobertura, calidad y eficiencia.

3.4 MANA – Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia

Atendiendo la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), Antioquia formula la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para los menores de 14 años y sus familias en 2003, con el fin de Mejorar la situación alimentaria y nutricional de la población más vulnerable a través de la implementación de una estrategia integral e intersectorial de seguridad alimentaria y nutricional que permita la organización y participación comunitaria en el Departamento teniendo como base la educación y la gestión social. Desarrolla seis programas: Complementación Alimentaria; Mejoramiento del acceso a los servicios de salud; Nutrición con buen trato; Proyectos pedagógicos; Proyectos productivos agropecuarios generadores de SAN; Vigilancia alimentaria y nutricional⁸.

3.5 Otras experiencias o acciones exitosas y novedosas en Políticas Públicas de Familia

Alianza por la Niñez Colombiana: red que agrupa organizaciones del Estado, la sociedad civil colombiana, organismos no gubernamentales internacionales, grupos universitarios y académicos, entidades de cooperación internacional y del Sistema de las Naciones Unidas, que han unido sus intereses, conocimientos y experiencias en el ámbito nacional, regional y local para trabajar de manera mancomunada en la defensa y la garantía de los derechos de la niñez en Colombia. Sus propósitos son: participar en la construcción de políticas públicas y en el proceso de adecuación legislativa. Seguimiento al Estado frente al cumplimiento de los preceptos constitucionales nacionales e internacionales. Promoción de cambios culturales que permiten el reconocimiento de los Derechos de la infancia desde la comunicación.

Estrategia Hechos y Derechos: alianza entre entidades de diversa naturaleza del nivel nacional y supra nacional, que en el marco constitucional y legal del Estado Colombiano, busca incidir en las decisiones políticas, técnicas, administrativas y financieras que garanticen el pleno ejercicio de los derechos de la infancia y adolescencia.

Alianza de Antioquia por la Equidad: en el marco de cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, Antioquia se propuso unos objetivos y metas: la atención a la primera infancia como eje transversal en los objetivos de la alianza de Antioquia por la Equidad.

Es una propuesta de política social para el Departamento de Antioquia que hace énfasis y a la vez sinergia con los principios básicos de la 'Visión segundo centenario', son ellos: 'i) La consolidación de un modelo político profundamente democrático, sustentado en los principios de libertad, tolerancia y fraternidad. ii) Afianzar un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades y con un Estado garante de la equidad social' (ALIANZA DE ANTIOQUIA por la Equidad, 2006, p. 7).

Buen vivir en familia: Programa del Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Medellín, desde 2004.

Atiende las familias vulnerables de Sisben 1,2 y 3 de la ciudad de Medellín que requieren atención social y/o asesoría legal y complemento alimentario, para niños de 0 meses a 5 años de edad Sisben 1 y 2. El objeto es desarrollar e implementar estrategias de intervención psicoterapéutica, prevención, promoción y capacitación, pedagógicas-comunicacionales, de trabajo en red y evaluación de procesos y resultados, con el fin de fortalecer su estructura, su dinámica familiar y propender por estilos de vida saludable y pautas de crianza humanizadas. Se realiza a través de la Secretaría de Bienestar Social y esta dirigido a la población más vulnerada y vulnerable, en sus comunas y corregimientos.

Redani – Red Antioqueña de Niñez: conjunto de organizaciones comprometidas con la niñez, en el Programa por una Nueva Niñez para lograr el desarrollo integral, integrado, sostenible y equitativo de los niños y las niñas de Antioquia, desde 0 a

18 años, con énfasis especial en primera infancia, por ser ésta la etapa más importante, en la que mayores impactos se logra. Posee carácter incluyente, interdisciplinario e intersectorial, en distintos campos: investigación, generación o aplicación de innovaciones de atención, protección de derechos, medios de comunicación. Cobija el Departamento de Antioquia, y así cumple sus objetivos: generar una base de información general sobre la niñez en Antioquia, a partir del intercambio de los distintos actores, ligados a ella. Aporta investigaciones, experiencias y programas que sirvan de base para el direccionamiento de políticas y planes de acción.

A modo de conclusión

Como epílogo y al mismo tiempo provocación de esta reseña de las Políticas Públicas de Familia, que solo enfatizan sus elementos constitutivos, es evidente que pese a las limitaciones, el carácter asistencialista y el corte proselistista o partidista, de gran parte de las acciones estatales en el tema de Familia y sus integrantes, Colombia al igual que otros países de la región avanza en saldar la deuda histórica en el tema, correspondiéndole a los profesionales de la Ciencias Sociales, en particular de Trabajo Social, liderar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públi-

Colombia al igual que otros países de la región avanza en saldar la deuda histórica en el tema, correspondiéndole a los profesionales de la Ciencias Sociales, en particular de Trabajo Social, liderar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, trascendiendo su clásico papel de excelente operador.

cas, trascendiendo su clásico papel de excelente operador. Para lo cual contamos con las estrategias metodológicas y la fundamentación teórica propias de la disciplina, que han permitido su nivelación e inclusión profesional, bajo la égida del paradigma moderno del conocimiento y del lenguaje colaborativo.

Referencias

ABELLO, R.; ACOSTA, A. Recomendaciones para la Política Pública de Primera Infancia en Materia de Educación Inicial a Partir del Estudio de Cinco Modalidades de Atención a la Primera Infancia en Bogotá, Colombia. *Journal of Education for International*, Colombia, 2006. Disponible en: <<http://www.equipo123.net/jeid/articles/4/RecomendacionesColumbia.pdf.pdf>>. Acceso en: 23 mayo 2010.

ACCIÓN SOCIAL. *Familias en Acción*. Disponible en: <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=204&conID=157>>. Acceso en: 16 sept. 2010.

ALIANZA DE ANTIOQUIA por la Equidad. Desarrollo Humano Integral para la Primera Infancia en Antioquia, Proyecto Piloto. 24 sept., 2006. Medellín. (Documento interno).

CIFUENTES, R. M.; CAMACHO, L. S. V. Investigación social participativa en observatorios de Infancia y Familia en Colombia. *Revista Tendencias & Retos*, Bogotá: Universidad de la Salle, n. 12, p. 63-80, oct. 2007.

COMFAMA – Caja de Compensación Familiar. *Cuadernos de Pensamiento Social*, n. 9. Políticas para la primera infancia en Colombia. Medellín, 2009.

CONGRESO DE COLOMBIA. *Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006 por la cual expide el Código de Infancia y de Adolescencia*. Diario Oficial n. 46.446, 8 de nov. 2006.

CONPES – Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes Social 109*. Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la primera infancia”. Ministerio de la Protección Social. Ministerio de Educación Nacional. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá, DC, 2007.

_____. _____. _____. *Documento Conpes Social 123*. Distribución de los recursos del sistema general de participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009... Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Bogotá, DC, 2009.

GALVIS, L. Presencia de la familia en las políticas públicas. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE FAMILIA. Medellín, 2009. Disponible en: <www.comfenalco.com.co>. Acceso en: 10 mayo 2010.

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. SEDUCA Documento Versión Preliminar – Programa de Atención Integral a la Primera Infancia “Familia A Tu Lado Aprendo”. Medellín, 2007.

JUNTOS. *Informe de Gestión*. Enero 31 de 2009. Disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/documentos/4509/Informe_ejecutivo_ene2009.pdf>. Acceso en: 2 sept. 2010.

ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Disponible en: <<https://www.icbf.gov.co/icbf>>. Acceso en: 28 oct. 2010.

QUINTERO, Á. M. *Diccionario Especializado en Familia y Género*. Buenos Aires: Lumen/Hvmanitas, 2007.

_____. Reflexiones terminológicas y documentales sobre las Políticas Públicas de la Familia. In: BURGOS, N. (Edit.). *Política Social y Trabajo Social*, Universidad de Puerto Rico, n. 4, 2008, p. 279-290. (Serie Atlantea).

ROTH DEUBEL, A. N. La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la “Red de Apoyo Social”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 45, p. 24-39, 2009.

Notas

- 1 Similar a provincia, estado, región. Capital Medellín: Ciudad de la Eterna Primavera, por su clima, montañas y jardines, población 2.200.000 habitantes, centro empresarial, comercial, turístico. Cuna del canta-autor Juanes, el maestro Botero y del Premio Nobel Alternativo de la Paz, Festival Internacional de Poesía (XX versiones).
- 2 Cultura que habita la isla de San Andrés y Providencia en el mar Caribe.
- 3 Población gitana distribuida en Kumpania por varias ciudades del país.
- 4 Ampliar papel de Trabajo Social, en Cifuentes y Camacho (2007).
- 5 Sistema de Información de Beneficiarios a los servicios de salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud de Colombia.
- 6 Consejos Municipales de Política Social: espacios de

construcción de políticas sustentables y estables, para la articulación de acciones y esfuerzos intersectoriales e interinstitucionales, desde el territorio.

- 7 Artículo 29, Derecho al desarrollo integral primera infancia, considerada como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero a los seis años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.
- 8 Es un programa pionero en el continente y se resalta, por el encomiable papel de profesionales y docentes de Trabajo Social, pero de ninguna manera justifica la inequidad y exclusión con la morbi/mortalidad por hambre.

Ángela María Quintero Velásquez

jesus@une.net.co

Magíster en Orientación y Consejería, Docente e Investigadora

Licenciada en Trabajo Social, Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia

Universidad de Antioquia – Departamento de Trabajo Social

Calle 67 Número 53 – 108

Apartado Aéreo 1226

Medellín – Colombia