

**GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA
ESTUDIO DE CASO PARDO RUBIO (2008-2013)**

KAREN ANDREA RODRÍGUEZ SPELL

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

**GOBERNANZA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA
ESTUDIO DE CASO PARDO RUBIO (2008-2013)**

KAREN ANDREA RODRÍGUEZ SPELL

Trabajo de grado para optar por el título de politóloga

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

JUAN CRISTÓBAL DE JESÚS RESTREPO

Abogado

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ D.C.
2014**

AGRADECIMIENTOS

“No me resigno a que cuando muera, el mundo siga como si yo no hubiera vivido”
Pedro Arrupe S.J.

Agradezco primero a Dios, a mis padres y mis profesores que me enseñaron a soñar, que me enseñaron que vale la pena luchar. A mi director por su paciencia, sus risas, su capacidad de seguir aprendiendo y su lucidez. A las Madres Comunitarias y funcionarios públicos de la SDIS que me ayudaron en la materialización de este trabajo de grado. Finalmente a mis abuelos, mis amigas/os y todos aquellos que seguimos creyendo que otro mundo es posible.

TABLA DE CONTENIDO	Pág.
<u>INTRODUCCIÓN</u>	5
<u>CAPITULO 1. MARCO CONCEPTUAL: La gobernanza</u>	
1.1 Evolución histórica del concepto de gobernanza	9
1.2 Concepto de gobernanza	11
1.3 Elementos de la gobernanza	15
1.4. Metodología y operacionalización del concepto	19
<u>CAPITULO 2. MARCO INSTITUCIONAL</u>	
2.1 Nivel Nacional	23
2.2 Nivel Distrital	29
<u>CAPITULO 3. PARDO RUBIO Y LA PRIMERA INFANCIA</u>	
3.1 Contextualización del estudio de caso	37
<u>CAPITULO 4. ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN PARDO RUBIO Y RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN</u>	
4.1 Redes y Participación Local	42
4.2 Gestión Pública	45
4.3 Coordinación	49
<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</u>	52
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	57
<u>ANEXOS</u>	63

INTRODUCCIÓN

Desde hace 2 años como voluntaria del Centro Pastoral de la Universidad en la comunidad de Pardo Rubio (UPZ 90)¹, Localidad de Chapinero, comencé a trabajar con las Madres Comunitarias y los menores de 5 años realizando un refuerzo y acompañamiento al programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB). Sin embargo, al observar semanalmente el trabajo y la organización de las Madres Comunitarias en los diferentes barrios de la UPZ, me percaté de la existencia de una red de actores que prestan el servicio de atención a niños y niñas, con distintos modelos. Por un lado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) incluyó a la comunidad en la implementación de la política de los HCB, para que sea beneficiaria directa del programa y preste el servicio de educación inicial. Por el otro, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) implementó Jardines Infantiles en tres barrios de Pardo Rubio brindando un modelo de atención distinto y gratuito, que acoge una mayor cantidad de cupos de primera infancia. Según las Madres Comunitarias dicha situación afecta su labor al percibirse como una competencia por estos cupos.

En esta experiencia como estudiante del énfasis de Gestión Pública y Gobierno, me cuestioné sobre el servicio brindado a la primera infancia en términos de las instituciones que confluyen en la comunidad. A partir de esta situación, me pregunté cómo se estaba organizando la red de actores (entre instituciones públicas y la comunidad) para la prestación de dicho servicio. Además, cuál era el fin de implementar modelos de atención diferentes a cargo de dos entidades públicas en el mismo territorio. En principio supuse que podría tratarse de una sobre intervención en la zona o incluso de una competencia público-público en la prestación del servicio, ya que debido a la transformación de los roles familiares y sociales del contexto colombiano, la atención a la primera infancia ha pasado de ser una responsabilidad exclusiva de las familias a ser un objeto de intervención

¹ Para facilitar la lectura del texto se hace mención al territorio y comunidad de Pardo Rubio, siendo esta la UPZ 90 de la Localidad de Chapinero.

por parte de redes de actores públicos, privados y sociales. Además, al ser un ciclo vital, adquiere sentido la calidad de programas públicos del cuidado y de la protección de los niños y niñas que involucran la participación de la comunidad en los niveles de gobiernos internacionales y locales. Esto representa un esfuerzo entre diferentes instituciones para superar condiciones sociales de desigualdad, pobreza, violencia, desplazamiento y explotación infantil a las que están expuestos los niños y niñas del país. Luego, al tratarse de dos entidades públicas con competencias en diferentes niveles de gobierno, a saber, el nacional a cargo del ICBF y el distrital a cargo de la SDIS, intuí que la situación podría deberse a un problema de coordinación entre niveles descentralizados y con la comunidad. Esto manifestó para mí un proceso particular de gobernar en el territorio a través de las políticas nacionales y distritales de primera infancia, es decir que la red de actores de los programas coincidía en la comunidad para garantizar una mayor cobertura, pero difiriendo en la forma de prestar el servicio. Lo cual me llevó a indagar sobre dicha problemática a través de la gestión pública que se han implementado en el país.

Este proceso particular en la comunidad puede ser analizado desde el concepto de gobernanza mixta para dar “solución de problemas sociopolíticos colectivos y la creación de oportunidades en situaciones complejas, diversas y dinámicas, gubernamentales y del mercado. Lo cual implica responsabilidades compartidas y coacuerdos” (Kooiman, 2004, p. 70). Este concepto ofrece luces para comprender la problemática de la coordinación inter-institucional entre diferentes niveles de gobierno. Adicionalmente muestra la interacción e interdependencia de actores para la entrega de un servicio como lo define Rhodes (1996) en donde “se da una articulación interorganizacional, como elemento clave para la entrega de un servicio, y el uso de la red para describir la interdependencia de actores involucrados que entregar dicho servicio” (p. 658). A partir de lo anterior me formulé como pregunta de investigación: *¿Cómo se configura la gobernanza entre la Comunidad de Pardo Rubio y las instituciones públicas, ICBF y SDIS, desde la*

implementación de los modelos de atención de la primera infancia, durante los últimos dos gobiernos distritales? De la cual se desprenden dos interrogantes ¿Cómo se han organizado los distintos modelos de atención a la primera infancia con la red de actores de Pardo Rubio? y ¿Cómo funciona la coordinación entre el nivel nacional y el distrital para brindar los servicios sociales?

En consecuencia la hipótesis que planteé fue: *la gobernanza mixta en el territorio de Pardo Rubio ha privilegiado la cobertura del servicio de atención a la primera infancia, produciendo redes de organización poco coordinadas con acuerdos y convenios entre las instituciones públicas y la comunidad.* En concordancia con la pregunta de investigación el objetivo general formulado fue *describir el proceso de gobernanza entre la comunidad de Pardo Rubio y las instituciones públicas, ICBF y SDIS, desde la implementación de los modelos de atención de la primera infancia.* Adicionalmente, este trabajo de grado permitirá en términos de objetivos específicos: 1) Ofrecer un estudio sobre la gobernanza en materia de política social; 2) Analizar un estudio de caso sobre el gobierno multinivel y la coordinación institucional descentralizada; 3) Abordar el tema de la participación y la acción conjunta con la comunidad y las entidades públicas; y, 4). Examinar la situación de la primera infancia para ofrecer recomendaciones de carácter público que permitan mejorar la situación descrita en Pardo Rubio y en las posibles Localidades en donde se manifiesta la misma situación.

Esto implicó hacer un primer acercamiento a estudios sobre gobernanza y primera infancia en Cundinamarca y Departamentos vecinos lo cual me permitió ver las posibles dificultades que se han presentado al ejercer la gobernanza local y multinivel territorialmente. Omaira Orduz (2014) al realizar una investigación sobre gobernanza en políticas de infancia y adolescencia, en Aquitania y Sogamoso (Boyacá), centró su tesis en la categorización de la gobernanza, concluyendo que “a pesar que el SNBF cuenta con un andamiaje institucional construido durante más de tres décadas, la política de infancia y adolescencia no cuenta con una clara gestión territorial, debido en buena medida a varios factores relacionados con

la gobernanza” (2014, p. 97). Adicionalmente, Laura Chía realizó un estudio sobre la política de primera infancia en la Localidad de Usaquén desde un enfoque de la Nueva Gestión Pública, concluyendo que:

Efectivamente existe una brecha entre lo que los beneficiarios –indirectos- perciben y los resultados que las evaluaciones institucionales generan. Si bien la primera expone gratitud hacia el Estado, la segunda indica deficiencias a nivel de diseño y ejecución. El problema radica en que los beneficiarios no conocen las metas o del monitoreo del programa, (...) Lo anterior implica un claro ejemplo de ineficiencia e ineficacia en la gestión pública (2012, p. 62).

A nivel distrital no se encontró ningún otro estudio sobre la gobernanza en las políticas públicas de primera infancia. Por lo tanto, este trabajo de grado es relevante en cuanto al análisis de la gestión pública nacional y distrital, especialmente al examinar las políticas implementadas de atención integral y educación inicial de la primera infancia. El presente texto, que da cuenta del proceso investigativo, se dividió en 4 capítulos, que parten de la elaboración del marco conceptual en el cual se aborda el origen del concepto de gobernanza con los autores más relevantes sobre el término, las características de ésta y la definición más apropiada para el trabajo de grado buscando operacionalizar el concepto, para la investigación que es de corte cualitativo. Enseguida se presentará la normatividad que regula la primera infancia, y se examinará con detalle la política nacional y la distrital. Posteriormente, se mostrará los modelos de atención, deteniéndome en la organización e implementación de los jardines infantiles de la SDIS y en los HCB del ICBF al ser los modelos que presentan la problemática en la UPZ. Finalmente, se desarrollará el análisis de la gobernanza en el estudio de caso y expondrán las conclusiones con los resultados obtenidos en la investigación para proponer, en concordancia con uno de los objetivos específicos, recomendaciones necesarias en clave de gestión pública, que puedan ser utilizadas para el mejoramiento de los programas en el territorio.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL: LA GOBERNANZA

El Estado ha sufrido significativas transformaciones en materia de administración y gestión. Debido al contexto actual de globalización y localización, de continuo cambio y complejidad y de nuevas relaciones entre los actores públicos, privados y sociales, se ha redefinido su papel y sus funciones. Las redes de política y el trabajo en corresponsabilidad, co-gestión de los actores sociales, son temas relevantes para el estudio del direccionamiento de la gestión gubernamental en su expresión más tangible que son las políticas públicas incluyendo los proyectos a través de las cuales se implementan y los servicios sociales que llegan a la población. Dentro de esta dinámica de transformación del Estado, se presentará la evolución histórica de la gobernanza, el acercamiento a autores relevantes en el tema, lo cual permite delimitar conceptualmente el trabajo. Finalmente se mencionarán los elementos claves para analizar el estudio de caso escogido.

1.1 Evolución histórica del concepto de gobernanza. A partir de la crisis fiscal, democrática y de legitimidad de los Estados desarrollistas y de bienestar, la tradicional Administración Pública buscó formas de reformarse para superar la ingobernabilidad de la sociedad. En los años 80 se evidenció una preocupación general de los Estados, no solamente por superar las crisis fiscales, sino por encauzar el rumbo del modelo burocrático. Este ya no tenía la capacidad ni las herramientas suficientes para suplir las necesidades sociales. Los nuevos modelos de gestión para la administración como *el New Public Managment, la gestión por y para resultados*, intentaron enfocar las capacidades del Estado hacia la eficiencia, eficacia y economía (Barzelay, 2003). Lo anterior surgió como consecuencia de una nueva oleada de reformas administrativas llamadas reformas de segunda generación las cuales tendieron al mejoramiento de las capacidades y funciones estatales a través de nuevas relaciones con el sector privado y los actores sociales. Cabe resaltar que los modelos de gestión trajeron e implementaron conceptos de la gestión privada a la administración pública.

Esto muestra, punto en común con los enfoques post-burocráticos, la necesidad de abarcar una forma de gobernar o un modelo de gestionar lo público que no solamente sea eficiente y de calidad, sino que atienda las demandas de los ciudadanos, incluyendo la participación local como un elemento esencial para las entidades descentralizadas. Entonces se reconoció la insuficiencia del aparato estatal por sí mismo, y el valor de incluir a actores no estatales, dado el contexto dinámico y complejo de la década de los 90. Teniendo en cuenta lo anterior, la gobernanza surgió como un concepto post-gubernamental en el marco del modelo de la Nueva Gerencia Pública (Aguilar, 2009), lo que significó un nuevo comienzo para la administración pública, que no sería más jerárquica y burocrática (Top Down), sino más participativa, horizontal, interdependiente e inclusiva (Bottom Up). Lo anterior evidencia que las delimitaciones entre los espacios públicos, privados y sociales se han desvanecido y en consecuencia, se ha creado un sistema diverso, complejo y dinámico, que intenta responder a las problemáticas recientes desde un enfoque bidireccional y no el tradicional modelo estático, rígido y unidireccional del gobierno (Kooiman, 2003).

A nivel institucional la gobernanza fue referida por primera vez por el Banco Mundial (1989) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1997) refiriéndose a los procesos de buen gobierno. Algunos autores a nivel internacional comenzaron a conceptualizarla: Jan Kooiman (2003, 2004), Jon Pierre y Guy Peters (2000) y Roderick Rhodes (1997) quienes la enfocaron desde las nuevas relaciones del gobierno, las instituciones y las redes que se conforman. En el ala hispanoamericana se destacan autores como Joan Prats (2001) y Luis F. Aguilar (2009, 2010, que han trabajado la gobernanza desde un enfoque neo-institucional y un enfoque normativo respectivamente. Actualmente la gobernanza es utilizada disciplinariamente en la Ciencia Política y la Administración Pública como un concepto multidisciplinar, que permite describir procesos socio-políticos y de gestión pública.

En Colombia, como explica Launay (2005), el estudio del concepto de gobernanza y su uso en investigaciones, comenzó aproximadamente hace 10 años en el marco de la gestión pública, no obstante persiste su empleo con el concepto de gobernabilidad el cual viene siendo empleado a partir de la crisis de legitimidad democrática vivida en los años 80 en América Latina, “(...) en la bibliografía de los últimos diez años, cuando se trata de analizar el funcionamiento de las instituciones estatales, la cuestión de la participación ciudadana o la reforma del Estado se hace únicamente referencia al concepto de gobernabilidad” (p. 99). Concepto que se da especialmente para analizar los cambios del país en términos de descentralización, elecciones populares de alcaldes y gobernadores y, en general, de la constitucionalidad que rige desde 1991. Castro-Buitrago (2011) señala su indiferenciación conceptual, “a pesar de que en la doctrina de la ciencia política y de la administración se encuentran diferenciados” (p. 38). Algunas características clave que sobresalen tras las primeras décadas de estudios en gobernanza, son: 1) Las relaciones interdependientes entre el Estado, la sociedad, el sector privado y tercer sector; 2) Las redes interactivas y dinámicas, y corresponsabilidad entre los diferentes actores; 3) El consecuente surgimiento de esquemas descentralizados y no jerárquicos de toma de decisiones. (Isaza, s.f).

1.2 Concepto de gobernanza. A partir de la lectura de autores relevantes se identificará el debate sobre las implicaciones de la gobernanza. Por un lado, se emplea como concepto **normativo** que es clasificado como elemento fundamental del buen gobierno tal como lo describen el Banco Mundial (1992), el PNUD (1997) y la Unión Europea (2001). Por otro lado, la gobernanza es estudiada como un concepto **analítico** que se dirige a la descripción de un proceso o manera de gobernar, que no es prescriptivo sino que está dotado de características sujetas a ser interpretadas y analizadas (Huffy, 2008).

Por el lado **normativo**, el Banco Mundial define la gobernanza como “gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima” (1994, p.

14), medida en niveles de: 1) Voz y responsabilidad; 2) Estabilidad política y ausencia de violencia; 3) Eficacia del Gobierno; 4) Calidad reguladora; 5) Estado de derecho; 6) Control de la corrupción (1994). Así mismo el PNUD (1997) expresa que ella engloba los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses y ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones. Finalmente la Unión Europea (2001) la caracteriza a partir de 5 elementos: apertura, participación, responsabilidad, eficiencia y coherencia. De esta naturaleza normativa, se desprenden dos conceptos centrales: gobernanza multinivel y gobernabilidad.

La gobernanza multinivel fue entendida “para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales en el seno de redes decisionales mixtas” (Ibíd. p. 23). La gobernanza multinivel (GML), “es el punto de partida para la existencia de competencias que se solapan entre los distintos niveles de gobiernos y la interacción de los actores políticos a través de estos niveles” (Hooghe y Marks, citado en Morata, 2003, p. 37). Además “se tienen en cuenta las interdependencias funcionales y territoriales que genera la interacción de los actores que operan diferentes niveles de gobierno” (Grande citado en Morata, 2003 p. 38) lo cual supone la ausencia de una jerarquía clara entre actores, arenas e instituciones.

Por otro lado, la gobernabilidad se presenta según Aguilar (2009, 2010) y Ortigón (2008) como un componente inserto en la gobernanza, y se expresa como la capacidad/posibilidad de gobernar a la sociedad, mientras que la ingobernabilidad refleja la incapacidad de los gobiernos, tal como ocurrió en la crisis de los estados latinoamericanos. Dentro de las bases de la gobernabilidad está la legitimidad del gobierno a sus ciudadanos y de los ciudadanos al gobierno. Adicionalmente existen tres niveles básicos para medir la gobernabilidad según Ortigón: 1) Eficiencia, eficacia o capacidad para el logro de objetivos al menor costo; 2) Estabilidad o capacidad para responder con flexibilidad y adaptación a las demandas; 3)

Legitimidad o consenso político entre los poderes del Estado (2008, p. 179). Sin embargo, la gobernabilidad es un componente estrictamente gubernamental, mientras tanto la gobernanza se puede entender como un concepto postgubernamental ya que se entiende como “el conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir una sociedad, que implica la acción del gobierno pero no se reduce sólo a ella, sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (Aguilar, 2009, p. 24).

Por el lado **analítico**, la gobernanza sirve como marco descriptivo para “observar y teorizar los mecanismos concretos y las instituciones que permiten la coordinación entre las unidades de una organización, el arbitraje de las divergencias, el mantenimiento de la cohesión del conjunto y la gestión de los costos de transacción implicados por un control más "horizontal" que "vertical"” (Huffy, 2008, p. 4). Por lo tanto “se refiere a los procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan, en una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos” (ibíd. p. 7). A partir de esta perspectiva de investigación, los autores que definen el concepto se pueden agrupar en dos líneas analíticas: la gobernanza como redes de corresponsabilidad y como proceso de direccionamiento de la sociedad. Teniendo como marco de trabajo lo anterior pasaremos a detallar y explicar cada línea mencionada, resaltando las posibilidades que tiene el marco analítico en la realización del trabajo de grado para obtener elementos y características que permitan en el apartado de la estrategia metodológica, categorizar y operacionalizar el concepto de gobernanza en variables e indicadores.

1.2.1 Gobernanza analítica: el “ser” de la gestión pública. Tal como se presentó anteriormente la gobernanza puede servir como marco analítico que permite observar y describir fenómenos sociales y políticos referentes a los procesos de gobernar, toma de decisiones, cooperación y articulación tal como aparecen en la

realidad de los actores, sin hacer juicios normativos sobre una buena o mala gobernanza del territorio.

Gobernanza como redes de corresponsabilidad: Los trabajos de Rhodes (1996) y Pierre (2000) conceptualizan la gobernanza desde la interacción de actores y entidades auto-organizadas diferentes a las redes de mercado y las jerarquías de la acción pública, que articuladamente direccionan y muestran resultados satisfactorios. Dado que las redes complementan el mercado y las estructuras del gobierno, sirven para asignar recursos de interés público y ejercer control y coordinación entre los actores:

This use sees governance as a broader term than government with services provided by any permutation of government and the private and voluntary sectors. Interorganizational linkages are a defining characteristic of service delivery and I use the term network to describe the several interdependent actors involved in delivering services. These networks are made up of organizations which need to exchange resources (for example, money, information, expertise) to achieve their objectives, to maximize their influence over outcomes, and to avoid becoming dependent on other players in the game. (Rhodes, 1996, p. 658).

Por lo tanto, el proceso de gobernar se da con redes inter-organizacionales y auto-organizadas, que son interdependientes y más amplias que el término de gobierno. Lo cual significa que las fronteras entre el Estado y los demás actores de la red son cambiantes, horizontales, nodales y opacas. En segundo lugar, las interacciones son permanentes entre los miembros de la red debido a la necesidad de intercambiar todo tipo de recursos con propósitos comunes. En tercer lugar, dichas interacciones se basan en la confianza y son reguladas por reglas de juego acordadas y negociadas por los participantes. Finalmente, existe cierto grado de autonomía de los actores respecto al Estado (Pierre, 2000).

Gobernanza como proceso de dirección de la sociedad: Kooiman (2003, 2004) y Ruano de la fuente (2002) muestran que existe una complejidad en las múltiples interacciones de los actores. Por lo tanto, la gobernanza entra como un nuevo proceso de gobernar, coordinar y direccionar la sociedad, con dinámicas que no sólo se establecen y permanecen en el Estado, sino que se interrelacionan con actores privados y sociales para la toma de decisiones, implementación y ejecución

de las políticas. Kooiman (2004, p. 64-65) rescata 3 modos de gobernanza, que se dan según las características de los procesos y las estructuras del contexto analizado. El primero modo responde al **auto-gobierno** que comparte características con un sistema vivo, organizado como un todo de partes, y que reproduce su organización con autonomía; el segundo explica la **co-gobernanza**, dada en el gobierno horizontal, que comparten los elementos de diversidad, dinamismo y complejidad. Esto implica que la gobernanza se da en términos de coordinación, cooperación y colaboración en diferentes niveles de organización social; el tercero muestra la **jerárquica** en la cual la intervención está dada por formas de regulación legal o administrativa, y existen acuerdos de tipo neo-corporativista. Existe por lo tanto, un control puramente unilateral; y finalmente el modo de **gobernanza mixto** que se da para la solución de problemas sociopolíticos colectivos y la creación de oportunidades en situaciones complejas, diversas y dinámicas, gubernamentales y del mercado. Lo cual implica responsabilidades compartidas y coacuerdos entre el público y el privado, haciendo combinaciones entre los 3 tipos de gobernanza.

Para los fines de este trabajo, se consideraran las líneas de la gobernanza como **marco analítico** desde las *redes auto-organizadas de corresponsabilidad*, dada la articulación interorganizacional como elemento clave para la entrega de un servicio y el uso de la red como es el servicio de atención a la primera infancia y, para describir la interdependencia de actores involucrados que entregar dicho servicio (Rhodes, 1996) y el segundo, desde el *direccionamiento de la sociedad* definido por Kooiman (2004), en el cual describe el cambio de las relaciones público-privadas y públicas-sociales, expresadas en modos de gobernanza mixto entre los 3 tipos “para la solución de problemas sociopolíticos colectivos y la creación de oportunidades en situaciones complejas, diversas y dinámicas, gubernamentales y del mercado. Lo cual implica responsabilidades compartidas y coacuerdos entre el público y el privado” (p. 70).

1.3 Elementos de la gobernanza. En consecuencia con la literatura revisada sobre las líneas de la gobernanza, encuentro fundamental para el desarrollo de este trabajo tres elementos básicos para el análisis de la gobernanza. Estos son la **gestión pública**, enmarcada desde organización, la territorialización y la calidad de los servicios como parte del proceso de gobernar y dar solución a problemas socio-políticos, la **participación local** sobresaliente como una característica de la gobernanza al tener una relación bidireccional de las redes de gobernanza entre los actores que entregan el servicio y finalmente, la **coordinación**, enfocada desde las relaciones inter-institucionales de las entidades públicas en niveles descentralizados que implica la responsabilidades compartidas y los coacuerdos.

1.3.1 Gestión pública. La gobernanza en la gestión pública no sólo involucra los procesos, sino los actores y los resultados alcanzados por los programas públicos. Por lo cual, aunque la gobernanza sea un concepto post-gubernamental no niega que la acción del gobierno siga siendo fundamental como ente coordinador y regulador.

La importancia que tiene la administración pública para la calidad y eficacia de la gobernanza se debe por los menos a dos factores, al hecho de que la eficacia y la eficiencia está determinada en gran medida por la forma de organización y el proceso de trabajo de la administración, y al hecho que las políticas públicas se realicen hoy en día de modo interorganizacionales, interviniendo en su diseño y ejecución, numerosas organizaciones públicas, además de la privadas, con frecuencia descentralizadas y autónomas, de cómo la coordinación y la cooperación entre las diversas agencias es crucial para el logro de resultados deseados (Aguilar, 2010, p. 52).

Las características clave que este elemento ofrece sobre la gobernanza, son: el *diseño y la ejecución de los programas, la organización descentralizada y el logro de resultados*. Estos pueden ser resumidos en la calidad de los servicios. Sin embargo, para la gestión pública es importante analizar la calidad institucional, que no sólo tiene que ver con la disposición de los servidores públicos, sino con la calidad de la regulación que ofrece el Estado, en términos de eficiencia en las finanzas públicas, eficaces niveles de intervención estatal y el desempeño de sus instituciones.

1.3.2 La participación local. La gobernanza también tiene implicaciones directas sobre la democracia y la participación local, ya que según Zimmerman (1992) son conceptos afines en la medida en que en un gobierno ético y abierto se da necesariamente una *autoridad discrecional local*, en donde “existe un alto potencial para la participación ciudadana en el gobierno local, puesto que es responsable de la mayor parte de los servicios públicos y su pequeña escala facilita que los ciudadanos participen en los asuntos de gobierno” (1992, p. 185). Así mismo Pierre (citado en Jimenez, Ramirez & Roncancio, 2007) hace referencia a la construcción de la comunidad y el ejercicio de la ciudadanía desde el establecimiento de objetivos y criterios comunes, más allá de lo electoral:

En cualquier nivel, la institución de la comunidad en las sociedades democráticas pasa por la conciencia de la ciudadanía. Cuanto más contractuales son las bases de una sociedad, más reflejan la voluntad de convivencia y no la simple pertenencia pasiva a una comunidad determinada (...) Es el corolario de la responsabilidad: ser ciudadano no es tanto gozar de derechos como estar en condiciones de ejercer un papel y una responsabilidad en la gestión de la comunidad (p. 102).

La cuestión de lo local tiene ventajas comparativas respecto a los otros niveles ya que permite “la integración de políticas públicas, su adecuación a demandas heterogéneas, la cooperación y el control social, su adaptación flexible al cambio” (p. 43). En otro texto Verdugo (2013) presenta un componente de responsabilidad esencial a lo local, y es la capacidad de innovar, pues es dada entre actores gubernamentales y/o no gubernamentales, para tomar decisiones, generar acuerdos y desarrollar o modificar las tareas de acción local, con el fin de atender mejor los problemas públicos locales. En consecuencia la cuestión de la participación puede medirse a través de cómo la comunidad decide gestionarse y tener cierto nivel de responsabilidad y voluntad para organizarse entorno a sus problemáticas junto al Estado. En conclusión, las características que ofrece este elemento a la luz de estos autores, son: la *generación de acuerdos básicos locales*, *responsabilidad y voluntad de participación de la comunidad* y *la integración del Estado y la sociedad civil*, que presenta también Ortegón (2008).

1.3.3 La coordinación en niveles descentralizados. Finalmente uno de los componentes necesarios para analizar la gobernanza, dado el contexto de descentralización y gobernanza multinivel, es la coordinación de actores e instituciones en cada nivel de gobierno. La coordinación tiene la función de armonizar las políticas lo que significa evitar la superposición de acciones, impedir la duplicación de esfuerzos, prescindir de las desconexiones que frenan la generación de sinergias y sortear las desuniones entre agentes y actores (Ortegón, 2008, p. 68). Esta se da en niveles estratégicos (macro), programáticos (meso) y operativos (micro). El nivel estratégico permite ver la visión-país, la misión, los planes, las políticas y las estrategias centrales que realizan la Nación y las entidades territoriales en aquellas políticas que requieren un mayor plazo para realizarse. El nivel programático tiene que ver con la integración nacional-local y el peso de las entidades territoriales con respecto al centro, puesto que éste mantiene una posición privilegiada y permea las relaciones de coordinación intergubernamentales entre el gobierno nacional y el subnacional. En definitiva, el nivel operativo implica los instrumentos de corto plazo que se realizan a nivel local como el seguimiento, monitoreo, auditoria y evaluación de los programas con indicadores operacionales.

Esta clasificación se da para lograr la integración entre el nivel nacional y los actores que implementan políticas a nivel operacional o local. Por lo tanto, la articulación institucional es clave para tener coordinación en las políticas y acciones estatales especialmente en las de carácter multisectorial y/o transversal. La coordinación intersectorial implica varios organismos en un solo nivel territorial, es decir horizontal, mientras que la coordinación transversal de la política involucra a varios organismos en diferentes niveles de gobierno y sectores de la política. Sin embargo es habitual que existan fallas de coordinación debido a las dinámicas y a la complejidad de los espacios locales. Ortegón explica, las fallas de coordinación como un resultado posible debido a la descentralización y especialmente de las políticas que son transversales. En esta última clasificación se encuentra un tipo de

falla en la coordinación: “Fallas de integración o coherencia: dadas por la falta de coordinación en la forma como intervienen los agentes o por la forma como se manejan los instrumentos locales respecto a los objetivos de las política que generan diferentes tipos de desequilibrios² (p. 99-100). Para este trabajo se analizará la falla de integración y coherencia dado en el nivel vertical que se da, “cuando las políticas regionales o locales de los gobiernos subnacionales tienen reducida la coordinación con la política o estrategia central y se presenta desarticulación en el programático” (p. 88).

En resumen los elementos claves que surgen para el análisis de la gobernanza se enmarcan en procesos particulares de gobernar que contienen la gestión pública, la coordinación y la participación local como ejes dinámicos, interdependientes y que permiten describir dichos procesos cuando estos involucran varios actores en diferentes niveles de gobierno, organizados en redes y que entregan bienes y servicios a la población. A continuación se explicará el diseño metodológico del trabajo de investigación, descrito en este apartado para tener mayor claridad en la operacionalización del concepto de gobernanza.

1.4. Estrategias metodológicas y operacionalización del concepto. El presente apartado contiene la metodología que se usará para la investigación, y la matriz que operacionaliza el concepto de gobernanza, en variables e indicadores que permiten la aproximación a la realidad del territorio. Tal como se mencionó anteriormente, este trabajo de grado busca explicar cómo se configura la gobernanza entre la comunidad de Pardo Rubio y las instituciones públicas encargadas de atender la primera infancia.

² **Desequilibrios, Ortegón (2008, p. 88):** **Transversal:** cuando las políticas nacionales son irrelevantes o poco significativas frente a las prioridades regionales, sectoriales o locales. **Verticales:** cuando las políticas regionales o locales de los gobiernos subnacionales tienen reducida la coordinación con la política o estrategia central y se presenta desarticulación en el nivel estratégico, programático u operativo. **Temporal:** cuando existe desarticulación en los plazos estratégicos. **De Provisión:** cuando las asignaciones presupuestarias son inexactas. **Escala:** Cuando la política no está bien dimensionada.

Para realizar la investigación, al tratarse de un estudio de caso, se propone utilizar una metodología cualitativa, puesto que reconoce el conocimiento directo que tienen los actores en su contexto, en este caso las madres comunitarias y los funcionarios del ICBF y de la SDIS, permitiendo hacer interpretaciones de la realidad presentada. Igualmente explora la singularidad del fenómeno, observándolo y describiéndolo a profundidad (Masías, 2008). Adicionalmente, se trata de un estudio de caso porque la investigación buscará cubrir en profundidad tanto al fenómeno en su contexto real y basarse en múltiples fuentes de evidencia para interpretarlo. Será por lo tanto un caso simple con una unidad de análisis que son las políticas de primera infancia en la cual se presenta una situación típica³ en las diferentes Localidades de la ciudad que también tienen los modelos de atención en un mismo territorio. Por la temporalidad, será un estudio transversal, ya que es un corte seleccionado en el tiempo (Ibíd.), en el cual han funcionado los programas de atención a la primera infancia, en este caso corresponde al periodo nacional de gobierno 2010-2014 y dos gobiernos distritales, 2008-2013. Dicha estrategia metodológica permite describir el proceso de gobernanza en Pardo Rubio (UPZ 90), identificando rasgos relevantes o distintivos de este estudio de caso.

La información recolectada será empírica y teórica, la primera a través de entrevistas semiestructuradas a los actores relevantes para el estudio de caso: Madres Comunitarias, los funcionarios de la subdirección de infancia de la SDIS y la subdirección local de Chapinero y funcionarios del ICBF, Centro Zonal Barrios Unidos, y un profesor experto en temas de coordinación en niveles descentralizados y gobernanza. El segundo tipo de información, será obtenida de fuentes secundarias como informes, documentos y paginas oficiales de las entidades públicas responsables de la primera infancia, en especial los lineamientos y marcos normativos del ICBF y la SDIS. Además de los Planes de Desarrollo Nacional y Distrital en materia de educación inicial y primera infancia y se obtendrán datos y cifras estadísticas de primera infancia en la localidad,

³ Casos típicos: que pueden ser representativos de un conjunto o un universo.

informes de gestión de los programas y evaluaciones de impacto del DNP y la Universidad de los Andes, Encuestas Multipropósito de la Localidad y documentos CONPES.

1.4.1 Operacionalización del concepto. La operacionalización de la gobernanza permite ver la construcción del objeto de estudio, lo que significa convertir los términos teóricos, en términos observables, medibles y empírico. Esto se logra a partir de la composición del concepto a partir de categorías, variables e indicadores. Para los fines del trabajo: la gobernanza es el *concepto central*, que se encuentra enmarcado como se mencionó anteriormente, como un concepto analítico y no normativo que se puede desprender en *dos líneas*: las redes de corresponsabilidad y el proceso de direccionamiento de la sociedad. A partir de lo anterior, el concepto puede *categorizarse* en tres elementos: redes y participación local, gestión pública y coordinación. Finalmente, se desprenden las variables que son características de cada elemento y son convertidas en indicadores. El fin último de estos indicadores, es permitir la construcción de preguntas acertadas para las entrevistas semi estructuradas que den cuenta de los procesos de gobernanza y para la revisión de las políticas, a partir del marco analítico descrito anteriormente, en el cual se entiende la gobernanza como un concepto descriptivo.

Categorías	Variable	Indicadores
Redes y participación local	Generación de acuerdos básicos locales	Reglas de juegos formales e informales de la política.
		Toma de decisiones en materia de primera infancia.
	Responsabilidad y voluntad de participación	Voluntad de participación y formas de participación de los actores.
	La integración la política y la sociedad civil	Formas de integración, existentes entre la sociedad y la política.
	Auto-organización de las redes	Actores, Intereses y relaciones entre ellos.
Puntos nodales (de encuentro) se establecen con la sociedad y la política.		
	Diseño y la ejecución	Formulación e implementación de la política en Pardo Rubio.

Gestión pública	de los programas	Diagnóstico de la UPZ Pardo Rubio.
	Organización descentralizada	Territorialización en Bogotá de la Política Nacional.
		Autonomía de la política distrital.
Logro de resultados	Resultados oficiales y observables hay de las políticas.	
Coordinación	Integración y coherencia	Entendimiento de los actores en materia de coordinación.
		Actores que vigilan la coordinación.
		Elementos hacen falta por coordinar.
		Transversalidad de la política e Intersectorialidad de la política.
		Nivel de articulación de los actores.
Comunicación entre los actores públicos y sociales.		

CAPÍTULO 2. MARCO INSTITUCIONAL

En el presente capítulo se expone la normatividad que soporta jurídicamente la intervención estatal en la primera infancia en tres niveles, el internacional, el nacional y el distrital comprendiendo los convenios, leyes, decretos, acuerdos, políticas y programas vigentes, resumido en las siguientes tablas, aunque en el Anexo 2 se encuentran descritos detalladamente. Igualmente, se presentan las reglamentaciones del ICBF y la SDIS con sus respectivos programas, y finalmente, se muestra la implementación de los dos modelos de atención a nivel nacional y distrital.

Tabla N° 1. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

1948	Declaración de los derechos del Niño, ONU.
1959	Convención sobre los Derechos del Niño, ONU.
1999	Convenio N 182, OIT.
1990	Educación para todos. Foro mundial por la educación, UNESCO.
2000	Objetivos de Desarrollo del milenio, ONU.
2002	Consultiva 17, CIDH.

Fuente: Elaboración propia basada en Decreto 520 de 2011.

Tabla N° 2 NORMATIVIDAD A NIVEL NACIONAL

1991	Constitución Política, art 44
1991	Ley 12.
1994	Ley 115: General de educación.
2002	Ley 765.
2003	Ley 833.
2006	Ley 1098, Código de Infancia y Adolescencia y Sistema Nacional de Bienestar.
2006	Plan decenal de Educación.
2009	Ley 1295
2009	Política Educativa para la Primera Infancia
2010	Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para todos.
2012	Documento CONPES Social N. 152
2013	Documento CONPES Social N. 162

Fuente: Elaboración propia basada en Decreto 520 de 2011

Tabla N° 3 NORMATIVIDAD A NIVEL DISTRITAL

2004	Acuerdo 138.
2006	Decreto 243.
2006	Acuerdo 257.
2007	Decreto 057.
2008	Plan de desarrollo, Bogotá positiva.
2011	Decreto 520: Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D. C.

2011	Resolución 1613: Comité Operativo de Infancia y Adolescencia.
2012	Decreto 121: Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes.
2012	Plan de Desarrollo, Bogotá Humana.
2013	Convenio Interadministrativo de la SDIS y la SED.

Fuente: Elaboración propia basada en Decreto 520 de 2011.

Las tablas reflejan cómo la normatividad en los tres niveles han logrado establecer metas concretas para los Estados y los gobiernos locales en materia de primera infancia, pasando desde la consagración de los Derechos del Niño como derrotero para la promoción y protección de niños y niñas, hasta los Planes de Desarrollo y su materialización en políticas públicas. Teniendo en cuenta este apartado, a continuación se presentará detalladamente las estrategias en los planes de desarrollo concernientes a la primera infancia, seguido de la política nacional y distrital, la organización institucional del ICBF y de la SDIS para prestar los servicios sociales y finalmente las modalidades de atención que cada una de estas instituciones ha implementado.

2.1 NIVEL NACIONAL. Plan Nacional de Desarrollo *Prosperidad para todos*. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) señala como diagnóstico la existencia de 5.132.760 niños menores de 6 años de los cuales el 56% pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén. Así mismo se determina en la Encuesta de Calidad de Vida del 2008 que tan sólo un 32% de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar, mientras que el 54% permanece al cuidado de los padres en la casa. Las principales razones de no asistencia a atención institucional se concentran en preferencias de los padres porque el niño permanezca en casa (77%). (Presidencia de la Republica: Comision Intersectorial para la primera infancia, 2012).

En dichas condiciones, el PND pretende en su Capítulo IV “Igualdad de oportunidades para la prosperidad social” en el aparte de primera infancia, desarrollar el PAIPI (Programa de Atención Integral a la Primera infancia) que el Ministerio de Educación y el ICBF dirigen, a través de tres modalidades o entornos (familiar, comunitario e institucional), logre “la atención integral de 400.000 niños y

niñas a diciembre de 2010; este programa sumado a las iniciativas de atención integral locales de Bogotá” (Presidencia de la República , 2010). En consecuencia el PND desarrolla la estrategia de *cero a siempre* que incluye los componentes de “salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección y que la atención integral a la primera infancia estará dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años 11 meses de edad” (Ibíd.) diferenciándolos por grupos: 1. Madres gestantes y lactantes 2. Niños de 0 a 2 años y 3. Niños de 2 años en adelante que deberán entrar a un sistema educativo formal. En el siguiente apartado se especifican los lineamientos de esta estrategia.

Sin embargo, se debe resaltar que la inversión en la primera infancia, para cualquier gobierno traspasa los límites del desarrollo humano, a la inversión para la productividad, reducir el déficit, reducir costos sociales y fortalecer la económica tal como lo explica James Heckman: “Los datos muestran que una de las estrategias más eficaces para el crecimiento económico es la inversión en el crecimiento del desarrollo de los niños en situación de riesgo. Los costos a corto plazo son más que compensados por los beneficios inmediatos y a largo plazo mediante la reducción en la necesidad de educación especial y rehabilitación, mejores resultados de salud, la reducción de la necesidad de servicios sociales, menores costos de la justicia penal y el aumento de la autosuficiencia y la productividad de las familias.” (Heckman, s.f).

Política Nacional de Primera Infancia: *Cero a Siempre* La estrategia gubernamental es definida como “un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia” (ibíd. p. 332), a través de un trabajo unificado e intersectorial, que contiene 2 perspectivas: un enfoque diferencial y un enfoque de derechos que se da en concordancia con las convenciones internacionales de los Derechos del Niño. A partir del anterior se propone articular, y ejecutar planes, programas, y proyectos para la atención a los niños y niñas según sus

necesidades, edad y contexto. Las principales problemáticas que desea abordar dicha estrategia parten de:

“cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar —entre otras modalidades no integrales—, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención, se dará prioridad al entorno institucional; (2) en aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios haciendo el tránsito al entorno institucional, se fortalecerá la atención en el entorno comunitario; y (3) para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar. Estos entornos de atención se tomarán como modelo inicial y se irán cualificando progresivamente. El establecimiento de la estrategia *De Cero a Siempre*, implica migrar de una atención no integral hacia esquemas integrales, con una calidad definida y acordada” (Ibíd. p. 333).

Adicionalmente la estrategia permite tener a las mismas familias, como actores de la comunidad y ejes fundamentales para el desarrollo. Finalmente la estrategia logra en el marco de una atención integral:

“Construcción de Centros de Atención Integral para la Primera Infancia; formación de agentes educativos responsables de la educación inicial y atención integral de la primera infancia con un enfoque de competencias e inclusión; fortalecimiento territorial para la implementación de la política de educación inicial, en el marco de una atención integral para la primera infancia; y, sistema de certificación y acreditación de calidad de la prestación del servicio de educación inicial.” (Ibíd. p. 334)

Para lograr lo anterior, la estrategia plantea mecanismos de coordinación y articulación a través de las directrices de la Ley 1098 de 2006, la cual crea la Comisión Intersectorial de Primera Infancia conformada por el MEN, DNP, ICBF, MinCultura y las Altas Consejerías bajo la coordinación del DPS. Esta comisión señala que:

“las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional, diseñarán, implementarán y evaluarán un Plan de Acción unificado y conjunto, el cual contempla las acciones, los resultados y los productos de la Estrategia nacional, definiendo claramente las responsabilidades y competencias operativas, técnicas y financieras de cada entidad, así como las responsabilidades de gestión y coordinación con las entidades territoriales en los aspectos de su competencia” (Ibíd. p. 335).

La intersectorialidad de la política permite articular a todos los niveles territoriales que autónomamente también plantean lineamientos de primera infancia en su respectivo territorio. De ese modo se requiere que “los municipios y departamentos se dispongan institucionalmente para llevar a cabo un trabajo intersectorial y entre los diferentes niveles territoriales, que alrededor de criterios y herramientas comunes” (p. 336).

Por lo tanto, la Comisión Intersectorial se propone “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados” (Presidencia de la Republica: Comision Intersectorial para la primera infancia, 2012, pág. 26) A su vez, la Comisión contiene dos elementos centrales, la **coordinación**: “manera concertada con actores públicos y privados de los diferentes niveles territoriales, y por esta vía, la facilitación del proceso de construcción colectiva de la política pública de atención integral, dirigida a este grupo poblacional”. Y el **trabajo en red**: “articulación y generación de sinergias entre los diferentes actores interesados (públicos y privados), y con competencia en la primera infancia, a través de mecanismos que faciliten el trabajo en red y la generación de alianzas que permitan la multiplicación de los recursos y hagan coherente la acción institucional” (p. 29). A continuación se expone la organización del ICBF como miembro de la comisión en razón de ser el actor que implementa los programas y proyectos de carácter comunitario, familiar e institucional.

Sistema Nacional de Bienestar Familiar. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con la responsabilidad de establecer los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y para asegurar su restablecimiento cuando son vulnerados. En 1986 el CONPES aprueba el Plan Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar como una estrategia de desarrollo humano y una nueva concepción de atención integral, con cobertura a la población infantil más pobre de las zonas urbanas y núcleos rurales del país. El Acuerdo N° 21 del 23 de abril de 1996 se define la beca de los HCB: “está constituida por los siguientes rubros: raciones niño día y vacaciones; material didáctico de consumo y duradero; bonificación madre comunitaria; dotación y reposición de dotación; aseo

y combustible” (Ibíd. p. 33). En este caso es importante resaltar el papel de los Hogares Comunitarios en el desarrollo de estas labores.

Hogares Comunitarios de Bienestar. Dentro de la normatividad del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se contempla a los HCB como “(...) aquellos con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de los recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales más pobres del País (...)” (Ministerio de Protección Social, 2006). Estos surgen debido a que antes de los 70 no existían modelos estatales de atención y educación pre-escolar para la población menor de 7 años, por lo cual “una misión de la Organización Mundial de la Salud, en 1970, recomendó al gobierno el establecimiento en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) de un programa dirigido a la atención “integral” de los niños en edad pre-escolar”. Los HCB antes conocidos como CAIP (Centros de Atención Integral al Preescolar), “iniciaron un proceso de educación pre-escolar, y sus sedes servirían como sitios de reunión para las comunidades con el fin de que estas emprendieran acciones y proyectos de desarrollo social” (Consejo Nacional de Política Económica Social, 2007). Para llevar a cabo estas ideas, se propuso la coordinación de las agencias de bienestar de los sectores público y privado, y se hizo énfasis en el logro del mayor cubrimiento posible de la población de bajos recursos.

Los HCB surgen en 1986 con el objetivo de “brindar atención a la primera infancia de niños y niñas menores de cinco (5) años, de familias en situación de vulnerabilidad económica, social, cultural, nutricional y psicoafectiva, a través de los Hogares Comunitarios de Bienestar en modalidades: 0-5 años, en las siguientes formas de atención: Agrupado, tiempo completo, medio tiempo y prioritariamente en situación de desplazamiento” (ICBF, 2011). Los HCB acogen un máximo de 14 niños y niñas, que se encuentran en estado de vulnerabilidad y en otros casos, provienen de familias que trabajan a lo largo del día y dejan a los niños al cuidado

de las madres comunitarias en donde reciben un desayuno, un almuerzo y un refrigerio, y consiguen un seguimiento personal de nutrición, control de talla y peso, desarrollo integral y cognitivo por parte de la madre y de profesionales del ICBF. En principio se creó un programa de atención a la infancia vulnerable en el que recogió la experiencia de las mujeres de sectores populares. Sin embargo, “sin proponérselo, con el tiempo posibilitó que las madres comunitarias se convirtieran en agentes debido a su amplio nivel de participación dentro de dicho programa” (López, 2014). Cabe resaltar, que el programa tiene una modalidad comunitaria y que ha logrado resultados importantes en comparación con los niños que no asisten a los HCB en materia de desarrollo psicosocial, salud, nutrición y seguridad alimentaria, como lo revelan las evaluaciones de impacto al programa hechas por el DNP (2013) y la Universidad de los Andes (2009).

Los HCB como modelos de crianza y atención comunitaria, funcionan con pagos mensuales⁴ para las Madres Comunitarias⁵ que son elegidas por la misma comunidad. Las garantías de funcionamiento incluidas en el programa son la tecnificación de las Madres Comunitarias en el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) en pedagogía infantil y en talleres de preparación de alimentos, higiene y sanidad, ya que los hogares comunitarios son adaptaciones dentro de las casas de las Madres Comunitarias:

La madre encargada, debe tener un nivel educativo superior a nueve años y recibir capacitaciones en atención y cuidado a la niñez en el SENA. La MC recibe préstamos subsidiados del ICBF para mejorar las instalaciones de su hogar en donde se atiende a los niños participantes (por lo general, una habitación o espacio abierto, la cocina y un baño). Los niños beneficiarios del programa HCB deben pertenecer a hogares de SISBÉN 1, 2 y 3. Adicionalmente, la familia del niño beneficiario debe pagar una suma aproximada del 37% de un salario mínimo diario al mes a la MC (DNP, 2009).

En Bogotá los HCB se encuentran en 16 Centros Zonales, ubicados en las 20 Localidades de la ciudad. Según lo señalado anteriormente se puede afirmar que los HCB han funcionado a partir de la coordinación intersectorial y transversal de la

⁴ A través de la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, se aprueba el incremento de la bonificación de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) para 54.604 madres comunitarias tradicionales.

⁵ Para el 2014 existen 63.000 madres comunitarias vinculadas a las distintas modalidades de atención a infancia.

Comisión materializada en el SNB, basada en la modalidad comunitaria. Adicionalmente se puede observar una estructura vertical que parte del DPS, el ICBF Regional Bogotá, los Centros Zonales de Atención y finalmente, los HCB en las Localidades. Dentro de dicha estructura podemos evidenciar temáticas intersectoriales como la educación inicial, nutrición, salud y familia lo que refleja a su vez un trabajo intersectorial enmarcado en una política transversal.

En Pardo Rubio los HCB se encuentran bajo el Centro Zonal Barrios Unidos⁶ y cuentan con la Asociación de Madres Comunitarias de los Cerros Orientales –El Paraíso- están organizadas junto a la asociación de padres lo que refleja en teoría, un nivel de cooperación y participación con la comunidad. Sin embargo, como se mencionó en la introducción, el problema que se manifiesta en años recientes por parte de las Madres Comunitarias, es la intervención de la SDIS, desde el Plan de Desarrollo, Bogotá Positiva, en los mismos Centros Zonales del ICBF: “Durante la vigencia 2010, las diferentes localidades manifiestan dificultades con el cumplimiento de la cobertura, debido a la política de gratuidad de los jardines de la Secretaría de Integración Social” (ICBF, 2011).

2.2 NIVEL DISTRITAL. Planes de Desarrollo, *Bogotá Positiva* y *Bogotá Humana*. El Distrito Capital financia todos los estudiantes de preescolar y primaria, así como aquellos con necesidades educativas especiales y los que han sido víctimas del conflicto. El Plan de desarrollo *Bogotá Positiva*⁷, pretendía mejorar la calidad de los modelos de atención con todas las organizaciones oficiales y privadas que presten este servicio. Esta se dio desde los siguientes componentes:

⁶ El ICBF está organizado en 16 Centros Zonales y la SDIS en 16 Subdirecciones Locales. Pardo Rubio se encuentra en el Centro Zonal Barrios Unidos y en la Subdirección Local de Chapinero.

⁷ En la que se mejore la calidad de vida de la población, convirtiéndose en un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y niñas en su primera infancia. En la Directiva N° 011 de 2008 el alcalde mayor señaló: “En este orden de ideas, el Gobierno Distrital se encuentra comprometido con la materialización del principio de Protección Integral que fundamenta el enfoque de los derechos previstos en la Ley 1098 de 2006, y en este sentido debe organizar sus acciones en torno al reconocimiento, el ejercicio, la prevención y el restablecimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Igualmente, reconoce el carácter universal, superior, prioritario, prevalente y diferencial de los derechos de esta población - consignados en la referida Ley- respecto de los demás grupos poblacionales del Distrito Capital”. (Alcaldía Mayor, 2008).

“Higiene y nutrición; ambientes adecuados y seguros; proceso pedagógico; talento humano; y gestión administrativa” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2008). Siguiendo al Plan de Desarrollo *Bogotá Positiva; “Para Vivir Mejor 2008-2011”*, se planteó el trabajo conjunto y coordinado para lograr resultados eficaces y coherentes con los objetivos de desarrollo de la primera infancia. Por ejemplo en el artículo 34 se determina:

La administración desarrollará las siguientes acciones para garantizar el ejercicio y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el marco de las definidas por la Ley 1098 de 2006 ejecutadas en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF— “2, por lo que el —ICBF— está contribuyendo y aportando técnicamente al desarrollo de este proceso y coadyuvando con el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo en la información de sus programas y servicios de atención directa a la población infantil y adolescente de la ciudad. (Rendición de cuentas, ICBF, 2009-2010).

Por otro lado en Plan de Desarrollo *Bogotá Humana*⁸ en su último informe de gestión mostró resultados positivos frente a la situación de la primera infancia. Esta garantizó atención integral a 180.596 niñas y niños entre 0 y 5 años de edad; la Secretaría Distrital de Integración Social atendió 117.689 niños y niñas en los ámbitos institucionales y familiar, y la Secretaría de Educación Distrital atendió 62.907 niños y niñas en el ámbito institucional. En esta modalidad se logró un total de 131.056 niños y niñas en Acunares y Jardines Infantiles de la SDIS y en colegios de la SED. En este sentido el Distrito Capital rescata entre los actores involucrados en la prestación del servicio a “las familias, maestros, maestras, cuidadores y cuidadoras, madres comunitarias, sustitutas y FAMI de ICBF, serán corresponsables en la generación de condiciones para el desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas desde la primera infancia” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Así mismo, se habla directamente de la gobernanza como un eje central para la consecución de objetivos en materia de atención y protección a la primera infancia desde un enfoque de derechos, que parten de una gestión integral

⁸ Tiene como objetivo general mejorar el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas. (Alcaldía Mayor de Bogotá , 2012)

“en tanto trasciende la mera articulación de acciones atomizadas, sectorializadas, descontextualizadas, para propender porque la labor de cada actor se configure desde su especificidad, en relación con la especificidad de los demás, y que esto ocurra de manera intersectorial, concurrente, coordinada y corresponsable” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). En consecuencia con los Planes de Desarrollo, a continuación se presentará la Política Distrital de Primera Infancia adoptada en el 2011.

Política Distrital de Primera Infancia. En general, las últimas alcaldías de Bogotá D.C han avanzado en términos de políticas de atención y protección a la primera infancia, basadas en la cooperación en red de varios actores privados, públicos y del tercer sector y son coherentes con los principios definidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Ley 12 de 1991 y con el Código de Infancia y Adolescencia que expresa: “de lo anterior dan cuenta los resultados y productos que, obtenidos de manera conjunta, con actores Internacionales y del sector privado de amplia y reconocida trayectoria en el tema de infancia, ha venido desarrollando el Distrito Capital a través de Convenios de Cooperación.” (Secretaría Distrital de Integración Social , 2011).

Dentro de la *Bogotá Humana*, se entiende la primera infancia como “un momento único para estimular el desarrollo cerebral por medio del uso intensivo de los sentidos, el establecimiento de unos fuertes lazos afectivos y la garantía de unas condiciones óptimas de salud y nutrición” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Y sus políticas están encaminadas a “la realización de intervenciones para propiciar el desarrollo temprano, por tanto, es también una oportunidad inmejorable para reducir de manera significativa los desequilibrios en materia de capacidades, aprendizaje y ventajas sociales, características de las sociedades inequitativas” (Van Der Gaag, citado en Secretaría de Integración Social, 2011). Por lo cual, la estrategia incluye el programa de Atención Integral a la Primera Infancia y Adolescencia (AIPi) a través de la SDIS que pretende lograr atender a 77.000 niños y niñas en modalidad institucional. Actualmente la política de primera infancia está regulada por el Decreto N° 520 de 2011, y se encuentra en fase de implementación

y seguimiento a la política a través de la Subdirección de Infancia y los entes coordinadores de la política que son el Consejo Consultivo Distrital de Niños, Niñas y Adolescentes y Comité Distrital de Infancia y Adolescencia (CODIA). (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). La integralidad⁹ en primera infancia desde el Distrito Capital supone dar un paso de las pasadas administraciones locales:

Desde asistencialismo hacia la garantía de los derechos; Desde el Estado que remedia, hacia el Estado que promueve, previene y garantiza; Desde la responsabilidad exclusiva del Estado hacia la corresponsabilidad del Estado, la familia y la sociedad; y, Del abordaje sectorial, al enfoque poblacional, integral y diferencial en la garantía de los derechos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012).

El Decreto N° 520 de 2011 por el cual se adoptó la Política Distrital de Primera Infancia y Adolescencia, presenta como objetivo de la administración mejorar sustancialmente la calidad de vida de la infancia y la adolescencia, a través del llamado a las instituciones gubernamentales, no gubernamentales y a las demás expresiones de la sociedad civil para construir colectivamente un contexto político, social y económico que sea garante de las condiciones materiales y afectivas requeridas para que los niños, niñas y adolescentes ejerzan plenamente sus derechos a través de 3 ejes. El último contempla la gobernanza como intervención acertada para la primera infancia:

Gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia: La gobernanza por la calidad de vida de la infancia y la adolescencia en Bogotá implica la **apertura de la Administración para proponer y construir conjuntamente con los actores públicos y privados**, incluso las familias, cuidadores y cuidadoras, que han venido participando y trabajando en la implementación de la política, modos y maneras de coordinación, articulación y adecuación de procedimientos para la realización de acciones intencionadas y diferenciales para la garantía de derechos. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). (Negrillas fuera de texto)

Adicionalmente la política tiene como misión crear: “1. Acciones intencionadas y diferenciales de protección de los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia gestionadas de manera integral. 2. Sociedad civil, personas y organizaciones de la ciudad corresponsables de la garantía de los derechos de los niños, las niñas y los/las adolescentes. 3. Las familias con vínculos seguros,

⁹ La atención desde el Distrito Capital es un asunto de interés prioritario en la agenda ya que según los informes, “El 48% no accede a los servicios dirigidos a la promoción y potenciación de su desarrollo y a la garantía de sus derechos. De estos, se estima que alrededor de 320.000 niños y niñas entre 0 y 2 años no participan en servicios de educación inicial.” (Proyecto 735: desarrollo integral de la primera infancia, SDIS).

corresponsables en la generación de condiciones para el desarrollo de los niños, las niñas y los/las adolescentes” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2012). Finalmente pretenden lograr 3 objetivos:

1. Realizar acciones intencionadas y diferenciales en condiciones de equidad que aseguran el ejercicio y disfrute de los derechos de los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá.
2. Reconocer a los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia como ciudadanos, ciudadanas y sujetos activos titulares de derechos.
3. **Lograr que el Estado, la sociedad y las familias actúen de manera conjunta y coordinada** en la protección integral de los derechos de los niños y las niñas desde la primera infancia hasta la adolescencia. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011) (Negrilla fuera de texto).

En consecuencia se evidencia que la administración actual soporta su política en el eje de la cooperación, coordinación y colaboración a través de una gobernanza de la cual no es sólo responsable la administración pública, sino los actores privados. A continuación, se expondrá cómo se materializa la política a través de la organización de la SDIS como institución rectora de la política social de la ciudad, la cual para este periodo tiene por metas: “la atención integral de la primera infancia en ámbito institucional (Jardines Infantiles) y el familiar como los jardines ACUNAR con un énfasis particular en la atención de mujeres gestantes, niños-as lactantes y menores de 3 años (210.000 aproximadamente); La movilización social en torno a la primera infancia, la prevención de la vulneración de sus derechos, la inclusión social, el reconocimiento de las diversidades y del enfoque diferencial en la garantía de los derechos de niños, niñas y familias; El fortalecimiento de los procesos de corresponsabilidad de las familias, la sociedad y el Estado” (Secretaría Distrital de Integación Social , 2012). A continuación se describen los servicios que brinda según la modalidad de atención:

Tabla 4. Modalidades de atención a la primera infancia

Modalidad	Descripción
Familiar	Se compone de equipos interdisciplinarios conformados por maestros, psicosociales, nutricionistas, talleristas y trabajadoras sociales atienden de forma integral, a los niños y las familias que por algún motivo no pueden estar en los jardines infantiles, para prestarles atención en educación, nutrición, salud, cultura y acompañamiento psicosocial en su casa, en su barrio.
No convencional	Son jardines infantiles, casas de desarrollo integral o Centros de desarrollo infantil y familiar rural en espacios sociales o culturalmente no convencionales, como hospitales, zonas rurales o ambientes de alta vulnerabilidad de derechos como la zona del Bronx.

Institucional	En los Jardines Infantiles de operación directa de la Secretaría Distrital de Integración Social y de operación mixta, los niños y las niñas de 0 a 5 años de edad con acceso a salud, nutrición, cultura y acciones pedagógicas dirigidas a lograr su desarrollo integral.
---------------	---

Fuente: elaboración propia basada en Secretaría de Integración Social , 2010.

Del ámbito institucional se desprenden 2 formas de atención: **Jardín Secretaría de Integración:** Tienen dependencia del presupuesto de la SDIS, asumen las políticas y lineamientos emanados del nivel central. **Jardín Casa Vecinal:** Operan a través de convenios con Asociaciones Comunitarias en los que la SDIS aporta los recursos para su funcionamiento y en su mayoría las instalaciones utilizadas son de propiedad de Distrito Capital. Cada modalidad tiene por objetivo:

“Fortalecer la corresponsabilidad de los actores relacionados con la garantía de los -derechos al desarrollo, la participación, la existencia y la protección con la garantía del derecho al desarrollo integral en la primera infancia, a través de la participación social, la movilización ciudadana, la promoción de vínculos afectivos seguros y la cualificación del talento humano” (Secretaría Distrital de Integración Social , 2011).

Ahora, dado que en la UPZ se encuentran 2 Jardines Infantiles y 1 Casa Vecinal, se desarrollará con detalle la modalidad institucional.

Jardines Infantiles de Integración Social. Los jardines distritales en la administración Moreno (2008-2012) tenían como ejes fundamentales la implementación de estrategias para la promoción de la práctica de la lactancia materna en forma exclusiva a niños y niñas de cero a seis meses de edad; estrategias de promoción de la importancia de la vacunación en el sano desarrollo de niños y niñas; estrategias de promoción de los programas de Suplementación nutricional orientando a maestras y maestros de la institución, a los padres, madres o cuidadores sobre el tema. En cuanto a las relaciones que tienen directamente los Jardines con los padres y la comunidad se estableció que:

“El Jardín Infantil cuenta con estrategias que permiten orientar a padres, madres o cuidadores en temas relacionados con el desarrollo armónico e integral de los niños y las niñas y la garantía de sus derechos; La Comunicación oportuna y relevante con familias; El jardín infantil tiene una propuesta concertada con padres, madres o cuidadores para intercambiar información, llegar a acuerdos y tomar decisiones con el fin de favorecer el desarrollo armónico e integral de niños y las niñas” (Alcaldía, 2010)

Teniendo en cuenta la visión de integralidad, los jardines tienen las siguientes bases para su funcionamiento:

El reconocimiento de los niños y las niñas como titulares de derechos y partícipes de su propio desarrollo; La concepción integral de niño y niña; La corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado; El maestro o la maestra como facilitador(a) del desarrollo; La diversidad; La inclusión; El compromiso con la infancia y su desarrollo armónico e integral; El juego como fundamento del desarrollo infantil. (Alcaldía, 2010)

Los jardines distritales son modelos formales de atención a la primera infancia, que surgen de un problemática manifestada en el Distrito Capital: “Frente al rezago en la atención integral a la primera infancia es indispensable fortalecer todos los aspectos de protección, nutrición, salud básica y potencialización del desarrollo que corresponden a este grupo poblacional” (Secretaría Distrital de Integración Social , 2011). La atención en estos jardines tiene por obligación “garantizar sus derechos impostergables y proporcionar oportunidades de desarrollo integral”, a través de: 1) El cuidado calificado; 2) Las experiencias pedagógicas significativas; 3) El acceso a la cultura, el arte, el juego, la actividad física; 4) La promoción de vida saludable; 5) La alimentación saludable; 6) La generación de ambientes seguros, sensibles y acogedores” (Alcaldía Mayor de Bogotá , 2012). Sin embargo, este modelo de atención cambió recientemente debido a la reestructuración del sector educativo en el cual la Secretaría Distrital de Educación (SED), se haría cargo de los niños de 3 a 5 años en adelante para formalizar su proceso educativo inicial. Lo anterior se formalizó en el Convenio Interadministrativo 1604 de 2013 mencionado anteriormente. En el marco de dicho Convenio se espera atender en operación conjunta a 17.750 niños y niñas que seguirán en los jardines de la Secretaría de Integración Social y transitarán progresivamente a la matrícula del Sistema Educativo Oficial.

En conclusión se puede afirmar que la primera infancia se contempla como una política social transversal a todos los niveles de gobierno, que en el caso del Distrito operan bajo cierta autonomía, que le permite tener directrices y modalidades de atención distintas a las nacionales. Por otro lado, en cuanto a la

gestión pública se resalta que la normatividad nacional y distrital contemplan la coordinación y articulación de sus programas estos están dados en niveles intersectoriales, interinstitucionales y transversales, es decir, se materializa la coordinación en comisiones, consejos o entes coordinadores de la política como la Comisión Intersectorial a nivel nacional y los CODIA y COLIA a nivel distrital, pero estas organizaciones no demuestran estar coordinadas verticalmente. Adicionalmente, sólo en la política distrital se ha realizado el paso necesario para transferir a los niños y niñas mayores de 3 años a la educación formal, mientras que la Política Nacional contempla que este paso debe darse, aunque en la práctica el modelo comunitario sigue atendiendo a niños hasta los 6 años. Así mismo sólo la política distrital contempla la gobernanza como eje fundamental al compartir responsabilidades con actores privados, mejorando la integración entre el Estado y la sociedad.

CAPÍTULO 3. PARDO RUBIO Y LA PRIMERA INFANCIA

A continuación se expondrá el caso de análisis del presente trabajo, presentando estado actual de la primera infancia a nivel general en Bogotá D.C., en la Localidad Chapinero y finalmente en la UPZ 90, Pardo Rubio. Adicionalmente describo cómo ha sido la intervención en materia de equipamientos de bienestar que ha otorgado el nivel nacional en la zona, materializado en el número de instituciones que el ICBF y la SDIS gestionan. De acuerdo a lo mencionado anteriormente el estudio de caso permite obtener una identificación y caracterización de un fenómeno en particular, que observado a profundidad provee un análisis claro sobre dicho fenómeno social. Para desarrollar este capítulo se presentará una contextualización del estudio de caso, a través de referencias geográficas y sociales para comprender cómo es el territorio de Pardo Rubio y la Localidad de Chapinero con énfasis en la primera infancia. Por lo tanto, se tendrán en cuenta algunos datos cuantitativos del Distrito Capital, la Localidad y la UPZ para proporcionar una visión más amplia sobre la situación de los niños y niñas del territorio.

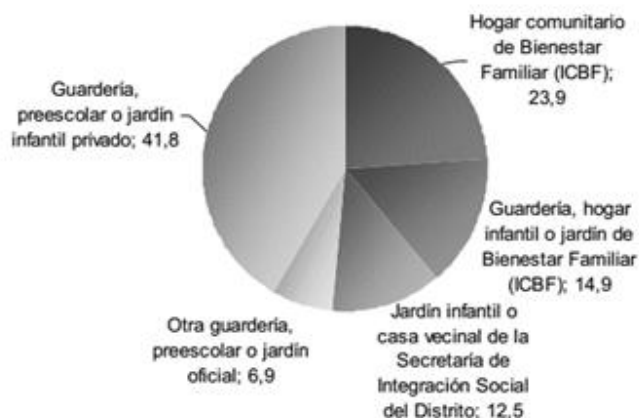
3. 1 Contextualización del Estudio de Caso: El territorio de Pardo Rubio es la UPZ 90 de la Localidad de Chapinero. Fue construida por pequeñas familias de obreros, quienes tenían hectáreas en los Cerros Orientales y que posteriormente fueron barrios de invasión. Limita con la Avenida Circunvalar, y comprende 20 barrios pequeños y 5 aún en proceso de legalización por encontrarse en zonas de reserva de los Cerros. La UPZ tiene 38.707 habitantes y se divide en dos zonas: Pardo Rubio I y Pardo Rubio II. Pardo Rubio I, cuenta con estratos socioeconómicos que van el 2 al 5, aunque sobresale el estrato 4 con 26.979 habitantes, mientras que Pardo Rubio II, comprende solo los estratos 1 y 2 que tienen 4.395 y 1.127 habitantes¹⁰ respectivamente. A través de las monografías hechas desde la Secretaría Distrital de Planeación se pudo caracterizar la zona, dentro de varios ámbitos de intervención social de primera infancia. Los ámbitos de intervención que existen actualmente demuestran un esfuerzo sobresaliente del Distrito y de la Nación por mejorar las condiciones de vida de la primera infancia, garantizando en primer lugar el total de la cobertura en la UPZ y en la Localidad. En el Anexo 3, se presenta cartográficamente el área de la UPZ, además de su composición por estratos socio-económicos.

Específicamente en materia de primera infancia en Bogotá, en el año 2011 de los niños matriculados en alguna modalidad, el 62,5% pertenece al sector no oficial (Integración Social) y 37,5% al sector oficial (Sector Educación). Sin embargo, según la Encuesta Distrital de Demografía y Salud (2011), la razón principal por la cual los niños y las niñas del Distrito Capital no estén matriculados en algún programa de atención es porque sus padres prefieren cuidarlos en la casa (71%). En Chapinero se registran 2.671 niños y niñas de preescolar, distribuidos 89,3% en el sector no oficial y 10,7% en el sector oficial¹¹.

¹⁰ Secretaría Distrital de Planeación, monografías de las 21 localidades, 2011.

¹¹ Secretaría Distrital de Planeación, monografías de las 21 localidades, 2011.

GRAFICA 1. % matrícula de niños y niñas en la Localidad Chapinero



Fuente: Encuesta Multipropósito, 2011.

Para la Localidad, tal cual muestra la gráfica N° 1, el porcentaje de niños que asisten a un HCB del ICBF, es de 23,9%; sumado a otras modalidades del ICBF 14,9% los que asisten a un Jardín Infantil o Casa Vecinal de la SDIS que son 12,5% y los que asisten a Jardín Privado con un total de 41,8%. Esta situación evidencia que existen múltiples instituciones tanto públicas como privadas, en la Localidad que atienden simultáneamente a la primera infancia y que su funcionamiento ha garantizado una mayor cobertura y un 100% de matrículas en el nivel preescolar en la atención de menores de 5 años. Sin embargo, el mayor problema que se presenta es la tasa de cobertura neta, que se refiere al grado y medida en que los niños y niñas no sólo están matriculados y están asistiendo a las instituciones, sino que reciben la atención necesaria para su edad, y condiciones específicas¹².

CUADRO 1. Niños y niñas que asisten a las diferentes modalidades.

Localidad	Niños y niñas menores que asisten al algún programa	Hogar comunitario o (ICBF)	Guardería o jardín formal (ICBF)	Jardín infantil o casa vecinal del distrito	Guardería o jardín privado
Chapinero	4.658	244	480	407	3250

Fuente: Encuesta multiproposito Chapinero, 2011.

¹² Debido a esta medida el porcentaje de cobertura disminuye, de la cobertura bruta de la localidad que se encuentra en 115,3%.

Así mismo dentro del Plan de desarrollo Local (2013-2016) *Chapinero para todos y todas* se realizan acciones que garanticen la integralidad de la atención a la primera infancia desde “el cuidado, el desarrollo integral de sus potencialidades sociales y cognitivas, el disfrute del juego y la promoción del buen trato y prevención de violencias” (Alcaldía Local de Chapinero, 2013). Concretamente se proyecta dotar de elementos didácticos anualmente a los 8 espacios determinados para la Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI); Dotar 4 nuevos espacios para la atención integral; y atender 300 ámbitos familiares anualmente con dotación de elementos didácticos para AIPI de la Localidad. Esto se evidencia en el presupuesto para el programa del eje uno del Plan de Desarrollo Local.

CUADRO N° 2. Plan plurianual inversiones Chapinero 2013-2016, eje uno

Eje 1: Una ciudad que supera la segregación y la discriminación					
Programa	2013	2014	2015	2016	Total
Garantía del desarrollo integral de la primera infancia	700.000.000	725.410.000	748.440.000	771.120.000	2.944.970.000

Fuente: Secretaría de Planeación, 2011.

Tal como se muestra en el cuadro N° 3, Pardo Rubio es la UPZ que registra mayor intervención estatal de la Localidad, en cuanto a número de equipamientos en bienestar social con un total de 87. Dentro de estos se agrupan las Casas Vecinales, Centros de Atención Integral, Hogares Comunitarios, Comedores Comunitarios, Jardines Infantiles, y asistencia a la tercera edad, personas en condición de desplazamiento y habitantes de la calle, personas en condición de discapacidad y personas en situaciones marginales. Esto demuestra, a pesar que la Localidad tiene uno de los mejores resultados en materia de primera infancia, Pardo Rubio tiene condiciones particulares que necesitan de mayor atención.

CUADRO 3. Número de equipamientos de bienestar por UPZ.

Chapinero. Número de equipamientos de bienestar social por UPZ.					
UPZ	Administración e información	Asistencia Básica	Asistencia Discapacidad	Control de riesgos	Total
88 El refugio		25			25
89 San Isidro		18			18
90 Pardo Rubio		85	1	1	87

97 Chico lago		45			45
99 Chapinero	2	52			54
Total chapinero	2	229	1	1	233

Fuente: Secretaría de Planeación, 2011.

Ahora, en materia de primera infancia en la UPZ, se encuentran tres Jardines de Integración Social, distribuidos en los Barrios Pardo Rubio (Jardín Infantil La Paz), Juan XXIII (Jardín Infantil Juan XXIII) y El Paraíso (Casa Vecinal Jardín Social Comunitario CODEMUR), los cuales acogen a 240, 140 y 84 niños y niñas, respectivamente. Estos jardines ofrecen servicios de sala maternal, gateadores, pre-jardín y jardín. Mientras que desde el ICBF se encuentran 21 HCB, 2 en modalidad agrupada y Hogares FAMI distribuidos en 7 barrios de la UPZ. El total de unidades entre ICBF y SDIS que atienden a la primera infancia son:

CUADRO 4. Cupos por modalidad de atención en la UPZ.

PROYECTO	Institución	UNIDADES	CUPOS
Hogar Infantil Tradicional	ICBF	2	650
Hogar comunitario	ICBF	19	247
Hogar FAMI	ICBF	4	48
Jardines Infantiles	SDIS	2	362
Casas Vecinales	SDIS	1	84

Fuente Secretaría de Integración Social, 2012. Lectura de Realidades Chapinero.

En conclusión la primera infancia en la Localidad y la UPZ, se caracteriza por estar distribuidas en mayor porcentaje por las familias que cuidan a sus niños en sus casas, seguido de las matriculas de niños y niñas Jardines Privados, luego en equipamientos del ICBF y finalmente en las modalidades de la SDIS. Sin embargo, cabe resaltar que estos resultados son el reflejo de la composición socio-económica de la Localidad ya que se promedian los resultados con los estratos 4,5 y 6 de UPZ como el Refugio y Chapinero, mientras que las UPZ como San Isidro Patios y Pardo Rubio tienen estratos 1 y 2, lo cual hace necesaria la intervención del ICBF y de la SDIS con las distintas modalidades de atención. Razón por la cual, este trabajo de grado se concentra en Pardo Rubio, en los barrios de estratos 1, 2 y 3, y no en la Localidad en general.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE LA GOBERNANZA EN PARDO RUBIO

El capítulo describe el proceso de gobernanza entre la comunidad de Pardo Rubio y las instituciones públicas (ICBF y SDIS) desde la implementación de los Modelos de Atención de la Primera Infancia, basado en la pregunta de investigación: ¿Cómo se configura la gobernanza entre la Comunidad de Pardo Rubio y las instituciones públicas? Se analizará por lo tanto el papel de la coordinación interinstitucional, las redes y participación local, y la gestión pública, que son las 3 categorías de análisis del estudio de caso.

Para obtener los resultados, se realizaron 5 entrevistas semi-estructuradas una al profesor experto en descentralización y gobernanza Jean-Francois Jolly, dos entrevistas a funcionarias públicas de la SDIS, la representante de las Madres Comunitarias de Pardo Rubio y una Madre Comunitaria del Barrio Mariscal Sucre. Cabe resaltar que existen falencias en el instrumento diseñado para el trabajo de grado, ya que en primer lugar el estudio de caso requiere de un tiempo prolongado de observación participativa y constante en el caso tratado, y para este trabajo solo se contó con 2 años de observación, por lo cual se complementó con las entrevistas semiestructuradas y las fuentes secundarias de información. En cuanto a las entrevistas, se lograron mediante las mismas redes de los actores principales que desde un principio se pensaba entrevistar. Lo anterior evidencia una dificultad de validar el instrumento, ya que los actores que fueron entrevistados no se seleccionaron con criterios a profundidad, más allá de ser actores relevantes, centrales o con un cargo principal en la red, además que dicha labor partió de una dificultad entrevistar a funcionarios del ICBF del Centro Zonal Barrios Unidos. Sin embargo, gracias al resultado las entrevistas realizadas, se hizo un mapeo general del estado de la red de gobernanza del territorio en la categoría de redes y participación local.

4.1 Redes y participación Local. Dentro de los resultados encontrados en esta categoría, variable de *generación de acuerdos básicos locales*, se ve una configuración de las reglas formales que en el caso de la Nación, obedece a la

estrategia de primera infancia, los programas y los proyectos en cabeza del ICBF. Uno de estos acuerdos básicos, se da después de que el ICBF cualifica a las Madres Comunitarias y se da la transición formal de ser Madres Comunitarias a Agentes Educativos como lo demuestra Pilar Garzón “en realidad es que ya la madre comunitaria nos la tienen a desaparecer, porque ya el ICBF dice que ya no somos comunitarias sino que somos Agentes Educativos por la formación que hemos recibido” (Garzón, Entrevista 5, 2014). Este elemento constituye un punto que cuestiona la organización local y comunitaria para prestar el servicio. Desde la gobernanza se presenta la institucionalización de la labor de las Madres, contratación laboral, en lugar de seguir teniendo la función comunitaria. Adicionalmente las Madres ponen sobre la mesa los múltiples requerimientos que el ICBF les exige, (cuando antes no lo hacía), lo que evidencia un proceso de formalización y cualificación del ICBF. También se observa que en la UPZ, el papel de la representante de la Asociación de Madres, es un punto nodal entre ellas y el ICBF, este papel ha permitido crear reglas informales¹³ entre las Madres para que no les cierren sus hogares¹⁴, a pesar de que el ICBF les solicita más espacio, más capacitaciones y la reglamentación de sus funciones por medio de estatutos. Con respecto a este punto Pilar Garzón como la representante de la Asociación de El Paraíso, que cubre los barrios El Paraíso, Pardo Rubio, San Martín, Juan XIII, Bosque Calderón y Mariscal Sucre, resalta que “cada día que más que pasa, nos exigen más cosas que muchas veces nosotras no podemos cumplir” además ella en su rol, menciona “uno se la pasa allá metido en el ICBF y entonces uno mira qué es lo que de verdad hace el ICBF y encuentra cosas que uno nunca sabe y que si le dan allá” (Garzón, Entrevista 5, 2014).

Mientras que por el lado del Distrito las reglas formales son el Decreto 520 de 2011 y el Proyecto 735 de 2012 que reglamentan el ámbito primera infancia. Dentro de

¹⁴ Dentro de estas reglas informales, las Madres acuden a mecanismo como “prestarse” los niños cuando hay visitas del ICBF para que ellos se cercioren que el HCB tiene el cupo completo. Para solventar dicha situación el ICBF creó un programa llamado “cuéntame” para evitar la duplicidad de cupos en los Hogares a nivel Nacional y además las visitas se volvieron sorpresa para evitar que las Madres puedan trasladar los niños.

estas reglas de juego formales el Plan de Desarrollo y el convenio interadministrativo entre la SDIS y la SED presentan la transición de la matrícula de los niños y niñas “como una alternativa transitoria del paso de integración social a educación” (Serrano, Entrevista 2, 2014) y que establece que todos los niños a partir de los 3 años estarán en el registro de educación, aunque sigan siendo atendidos por Integración Social. Además recalcan las funcionarias entrevistadas que “la directriz para atender a la primera infancia es una para todo el Distrito, independientemente de si el jardín es público o privado, y toda institución que atienda a los niños entre 0 y 5 años esta supervisada por la subdirección para la infancia de la SDIS” (Castellanos, Entrevista 3, 2014). Especialmente se evidencia en el caso del Distrito, que todas las unidades implementadas en la UPZ siguen con fidelidad lineamiento pedagógico curricular y a los estándares de calidad de la Subdirección de Infancia aunque no se evidencia oportunidad de los actores locales para tomar decisiones, más allá de cumplir la política y reportar casos contingentes desde los Jardines de la UPZ a las Subdirección Local. En este caso, la contratación del personal es por prestación de servicios o por ser de carrera administrativa, caso contrario al de las Madres que en un principio se organizaron autónomamente y luego acudieron a los convenios con el ICBF. No se evidencian reglas informales entre la comunidad y la institución, ya que el modelo de atención es formal.

En síntesis, estas dos visiones reflejan que la gobernanza en la UPZ se da de forma lineal y estatutaria desde las dos instituciones públicas, mientras la organización de las Madres han conseguido a través de acuerdos mejoras en sus contratos, prestaciones sociales y demás, pero se han visto obligadas a encontrar reglas informales mencionadas anteriormente, para seguir prestando el servicio ya que los requerimientos del ICBF se han vuelto rígidos en cuanto a los espacios del hogar, la calidad del servicio y las funciones que tienen como Madres Comunitarias.

En cuanto al indicador sobre cómo se *toman las decisiones en la comunidad* y sobre la *responsabilidad y voluntad de participación*, se destaca contrario a lo que

se intuía al principio de la investigación, que la participación local de las familias y de las Madres solo se da cuando “deben” reunirse a elegir la representante de la Asociación. La cual solo se dio la primera vez, cuando se votó en Asamblea. Los otros 8 años ha sido reelegida la representante por petición misma del Centro Zonal y de las otras madres. “En ese tiempo éramos 24 madres, y entonces me daba como miedo. Pero mis compañeras pelearon y eso se hace una asamblea y ese día se hace una votación y todos los papás votaron por mí. La segunda vez empezaron otra vez, y así sucesivamente. Entonces la representación la he llevado porque mis compañeras me lo piden”. (Garzón, Entrevista 5, 2014). No se evidencia ninguna otra forma de participación de las familias que asisten a los HCB en la comunidad, ya que generalmente actúan como usuarios de la prestación de un servicio, más no como agentes pro-activos de su territorio. Por parte de las Instituciones Públicas, la toma de decisiones en materia de primera infancia se da jerárquicamente a través de las reglas formales, es decir, las acordadas dentro de las mismas instituciones. En el Distrito la única forma de participación local y organización comunitaria que se evidenció es la Casa Vecinal de El Paraíso manejada por Mary Luz Acero creada hace 30 años “este es un convenio entre esas mujeres líderes y la SDIS” (Castellanos, Entrevista 3, 2014). Sin embargo, tal como ocurre con la formalización de las Madres Comunitarias, igualmente se da con el Distrito: “ahora es un Jardín de operación mixta que está hecho a pulso por Mary Luz, que es una líder comunitaria muy valiosa donde se ofertan 84 cupos de niños de 2 a 5 años” (Castellanos, Entrevista 3, 2014).

En cuanto a la variable *integración del Estado y la sociedad civil* de la UPZ, se halló que las Madres Comunitarias han encontrado en los Hogares una forma de realización personal porque han podido estudiar, capacitarse y tener a sus propios hijos dentro del hogar, es decir, que el Estado a través de la institución ha permitido formas de integración con la comunidad en el caso de las Madres. Sin embargo, la integración entre la institución y las familias solo se da a través de los Hogares y en condiciones extraordinarias. En esta misma visión está el Distrito en cuanto a que

desde el lineamiento pedagógico las familias son agentes corresponsables del jardín, los jardines se implementan teniendo en cuenta el contexto de la comunidad, y existen programas para fortalecer a las familias a través de capacitaciones con psicólogos y trabajadores sociales, pero como lo confirma Roció Castellanos el Distrito tiene un reto que sigue preguntándose: “¿Cómo vamos a hacer para que las familias se apropien o cómo vamos para hacerlas participes de ese cuidado cualificado y de ese potenciamiento del desarrollo de los niños y niñas desde sus familias, y cómo vamos a permitir que la comunidad se involucre” (Castellanos, Entrevista 3, 2014).

Recapitulando el marco conceptual que ofrece Kooiman para entender la gobernanza mixta, donde actores estatales, empresariales y la sociedad civil están presentes en los modos de gobernar, se puede afirmar que en el caso de la UPZ 90, es el Estado el actor que más participa y contribuye a la formación de la gobernanza junto a la sociedad civil en los estratos 1 y 2. Siendo así, el sector privado es el actor con menor relevancia en la comunidad, ya que en este caso, las instituciones privadas se encuentran en estratos socio-económicos 3, 4 y 5, y aun así están regulados por la SDIS. En conclusión, es el Estado, el actor que a pesar de tener gobiernos menos jerárquicos y más participativos, sigue manteniendo un status central como institución pública y el que finalmente organiza a través de las reglas formales, la red de actores. Finalmente, en cuanto a la variable de la *auto-organización de las redes*, los actores presentes y los puntos nodales, se realizó un mapeo de la red de la gobernanza que está en el anexo número 4.

4.2 Gestión pública. En cuanto al *diseño y ejecución de las políticas* la información obtenida tiene concordancia con la normatividad de ambas políticas. En consecuencia, solo cabe resaltar que por el lado de los Jardines de Integración Social los únicos elementos que han cambiado en la ejecución es que se implementan en el territorio a partir de la demanda que tenga, “casi que no ofertamos, es por demanda que se crean los Jardines (...) además que son los

padres los que vienen a solicitar cupo en la Subdirección Local” (Serrano, Entrevista 2, 2014). El problema presentado es que la SDIS ya no tiene predios para implementar más Jardines, entonces ha creado nuevas estructuras móviles y espera que los niños y niñas pasen a colegios de la SED. En este sentido, mientras traslada los niños mayores de 3 años a la educación formal, maneja estándares de cualificación para los docentes y el talento humano. En la UPZ, como muestra Rocío Castellanos hace falta mejorar la atención de los niños de 0 a 2 años: “nuestro jardín la Paz tiene la sala materna, con una capacidad que responde al barrio Pardo Rubio, sin embargo nosotros nos damos cuenta que al otro lado de la UPZ hace mucha falta en el costado del sector San Martín y El Paraíso, un espacio para sala materna. Este servicio nos lo ha pedido la misma comunidad” (Castellanos, Entrevista 3, 2014). Igualmente se mencionan como obstáculos para la implementación de la política lo relativo a la salud, infraestructuras, cuidado y nutrición: “el diagnóstico de nuestras unidades arroja más bien una tendencia hacia la baja talla, o sea que nuestro niños no crecen” (Ibíd.). Por otro lado, “en educación el tema es de infraestructura, y en general el tema de ampliación de cobertura” (Ibíd.) y finalmente, el problema de mayor importancia es la negligencia “si me cuido te cuido es un programa para fortalecer a los papás en cosas tan mínimas como el aseo personal y el baño diario” (Ibíd.).

Mientras que por el lado de los HCB se encontró en el diseño del programa que efectivamente el ICBF entrega material didáctico, material duradero de cocina, ollas y utensilios, uniformes, la minuta y 22.000 pesos de alimentación por cada niño. Además que existen dos roles de cuidado, uno de la Madre comunitaria y otro de la auxiliar que se reparten las funciones en la cocina y en la atención con los niños. El único problema que se reporta por parte de las Madres en la ejecución del programa es que el ICBF debería entregar más material para los niños, y juguetería de calidad, junto a espacios de recreación cercanos a la UPZ, así como las debidas capacitaciones para las Madres. Sin embargo, Pilar Garzón hace referencia como representante de la Asociación de los Cerros Orientales –El Paraíso-, que los

requisitos para funcionar como Madre Comunitaria son cada vez más rígidos y las visitas del ICBF al Hogar son molestas: “lo que menos me gusta es que estén a cada rato las visitas, porque cada vez que vienen así encuentren todo perfecto, tienen que buscar algo raro que no les guste para no ponerle el Visto Bueno a uno” (Garzón, Entrevista 5, 2014).

Los resultados obtenidos en el indicador de *logro de resultados* que las dos políticas han tenido hasta el 2013, reflejan que se ha mejorado considerablemente la calidad de vida de los niños y niñas menores de 5 años de la ciudad con modalidades distintas de atención. La única dificultad en cuanto al diseño de los programas, la cual se presenta desde hace unos 3 años aproximadamente en la UPZ, es que el modelo de atención de la SDIS es gratuito y de cierta forma más cualificado, mientras que el ICBF tiene pagos mensuales. Esta situación, como la explica el profesor Jolly, posiblemente genere en pocos años un desbalance en los cupos, sobre todo cuando la población es estrato 1 y 2: “Lo que posiblemente pase es que “se va a ir todo de un lado”, entonces se debería mirar cada uno de los instrumentos de las políticas como salud, nutrición, y entrar en “la caja negra” de la implementación” (Jolly, Entrevista 1, 2014). Así mismo resalta que “se puede poner a competir a los Jardines con los HCB, y si en uno “hay que pagar 5 centavos y en el otro 0 centavos” la cosa va a ser obvia. Es posible que los HCB entren en crisis si en el Distrito, si ya no tienen niños para “sobrevivir” entonces el instrumento mismo de la política se va a agotar.” (Jolly, Entrevista 1, 2014).

Igualmente las Madres Comunitarias confirman esta situación: “el problema acá es la cobertura, solo por eso. Porque ahorita están abriendo tantos Jardines, entonces pues nos estamos quedando sin chicos y como son gratis, y nosotras tenemos que cobrar pues obviamente los papás se van a donde no les cobren” (Gonzalez, Entrevista 4, 2014). Por esta situación 4 Madres ya han renunciado a su labor. Jenny Gonzales, también explica que las Madres han comunicado esta situación al ICBF y la respuesta obtenida por parte de ellos es “ellos ante eso no podían hacer

nada”. Por ejemplo a Jenny Madre Comunitaria del Barrio Mariscal Sucre, ya le ordenaron cerrar un hogar, “nosotras somos un jardín agrupado, y debemos tener hasta 28 niños. Pero mira hoy sólo tenemos 11 niños” y “me hicieron una auditoria y me dijeron que tenía que cerrar entonces uno de los hogares por cobertura” (Gonzalez, 2014). A partir de esta situación Jolly señala que “a Bogotá no le interesa mucho el trabajo que hace el ICBF, y la SDIS tiene posiblemente tres veces más recursos que el central, de ahí las dos cosas. En términos de la gestión pública se puede pensar que eso solo puede generar ineficiencia ¿cierto? Y duplicación de acciones entre los recursos de la nación y los distritales” (Jolly, Entrevista 1, 2014). El resultado inmediato entonces, es que la cuestión de la calidad en los programas no prospere si el ICBF no mejora las condiciones de competencia frente a la SDIS especialmente en la gratuidad, aunque intente cualificar a las Madres Comunitarias.

Para dar parte de la solución a dicho problema de gratuidad, el ICBF como menciona Roció Castellanos “tiene algunas estrategias como: hacerlas hogares múltiples invitándolas a que se asocien con otras Madres” así como, “el ICBF primero quiere mejorar la atención a los niños fortaleciendo a las Madres y finalmente se ha replanteado mucho el tema de la tasa compensatoria tanto así que la modalidad Centros de Desarrollo Infantil ya es gratuita” (Castellanos, Entrevista 3, 2014).

La relación de las políticas entre la Nación y el Distrito demuestran lo que confirma el Profesor Jolly en el indicador de la *organización descentralizada* de la política, ya que el ICBF y sus programas son el eje esencial de la política Nacional que se despliega en todo el país, asegurándose que la política se territorialice y los gobiernos locales la ejecuten, mientras el ICBF la coordina. Sin embargo, la política Distrital tiene autonomía para formular y ejecutar su propia política, lo que pone en cuestión quién coordina, quién tiene competencia y quién supervisa, cuando tenemos dos políticas en el mismo territorio. Jolly rescata que “el punto clave es la ley ya que mezcla la descentralización con la coordinación” (Jolly, Entrevista 1,

2014), en teoría cuando una política está descentralizada, las autoridades locales son autónomas para definir sus programas y proyectos sin la necesidad de tener coordinación con la política nacional. En este caso, Jolly menciona que se le dio al Distrito la “posibilidad de construir su propia política, no de solamente coordinar la territorialización de la política nacional” (Jolly, Entrevista 1, 2014) como ocurre en la mayoría del país. Por lo tanto, esa situación demuestra en parte

El ICBF que se creó en el 66 sigue ligado a una visión vertical donde formula desde arriba, determinando las facultades de implementación, y en ente local es el ejecutor, pero el ICBF no ha podido asumir la relación con los procesos de descentralización, que de alguna manera hacen que las competencias en los niveles no sea muy clara y entonces, hay que interpretar la ley cuanto hay un “actos a medias” entre diferentes posibilidades “yo descentralizo, pero también coordino. (Jolly, Entrevista 1, 2014).

Con base en lo anterior el Profesor Jolly sostiene que dicha situación es explicable porque “con todo el proceso de descentralización en Colombia que en general es un proceso controlado desde arriba, entonces esta opción de descentralizar y coordinar es contradictoria” (Jolly, Entrevista 1, 2014). Lo anterior justifica por qué existen programas distintos en un mismo territorio “finalmente la política Distrital y la Nacional territorializada en Chapinero, son diferentes” además que haciendo referencia a las políticas “la atención a la primera infancia en el caso de una de las UPZ de Chapinero muestra que las dos “cosas” andan de manera totalmente sueltas”. Por lo tanto, se puede afirmar que la organización descentralizada, en lugar de generar autonomía y eficiencia en la UPZ, generó procesos contradictorios que posiblemente se repliquen en toda la ciudad, en donde en nivel central y el Distrital tienen competencias en primera infancia, pueden implementar modelos de atención distintos y posiblemente mejorar la cobertura, sin la necesidad de coordinar sus acciones.

4.3 Coordinación: Este último elemento de la gobernanza es el que mayor cuestionamiento tuvo, ya que las entidades públicas aunque contemplan la coordinación como un principio, solo se vio aplicada a *nivel intersectorial*. En los indicadores sobre los *actores que dirigen la coordinación* y el *nivel de articulación de los actores* se puede rescatar que en la Nación es la Comisión Intersectorial

para la Primera Infancia la que coordina la articulación horizontal de los sectores educación, cultura, salud con ICBF y DPS. Mientras que en el Distrito, la coordinación se implementa en los CODIA y en las Localidades en los COLIA. Así mismo existe la Mesa Intersectorial de Primera Infancia en manos de la SDIS, SED, Secretaría de Cultura y Secretaría de salud quienes se reúnen cada mes para vigilar y articular la política, aunque se manifiesta que el ICBF está presente en dichas reuniones. El único elemento que sobresale tras el análisis y que hace falta por coordinar según los actores es la salud “ese tema es álgido, o sea es de mucho roce y nos están fácil, porque el compromiso de los profesionales de la salud con el desarrollo de los niños no es idea, todo el tiempo desde la Mesa hemos tratado de que se implemente otro convenio a nivel distrital que le exija a los médicos y enfermeras unos mínimos en la atención al desarrollo” (Castellanos, Entrevista 3, 2014).

Lo anterior quiere decir que la aproximación teórica desde la falla de integración y coherencia dada en el nivel programático de la política es acertada ya que contempla los desequilibrios verticales “cuando las políticas regionales o locales de los gobiernos subnacionales tienen reducida la coordinación con la política o estrategia central y se presenta desarticulación en el programático” (Ortegón, 2008, p. 88). Dicha falla en la coordinación, es problematizada por el Profesor Jolly: “cómo se puede coordinar las dos cosas que no funcionan con la misma lógica” y “la coordinación sería muy difícil de hacer cuando los instrumentos son tan diferentes y no están en igualdad de condiciones” (Jolly, Entrevista 1, 2014). Lo anterior implica que en la realidad práctica cuando se da el despliegue territorial de las políticas que son *transversales*, se da con mayor facilidad la coordinación horizontal, es decir, por sectores en un mismo nivel de gobierno, que la vertical. Como resultado de esta falla de coordinación, las Madres Comunitarias manifiestan que se ha dado una competencia por la cobertura en la UPZ “Hemos tenido dificultad con los de Integración Social, porque ellos no nos pueden ni ver. Otra cosa que pasa, es que ellas por ejemplo cuando es la salida de los niños por las

tardes, se paran en las esquinas y empiezan a llamar a los papás a decirles que se vayan a los Jardines, que allá es gratis, que las instalaciones son mejores” (Garzón, Entrevista 5, 2014). Además señala que las condiciones de los Jardines y los subsidios que les dan a las familias son mejores “paran a las mamás, y entonces ellas al ver que es gratis, que incluso les regalan los uniformes y todo piden los papeles y se van para allá. Entonces eso es lo que nos ha perjudicado a nosotras. ¿Qué es entonces? Lo gratis y que a ellos les dan anualmente bonos por 180.000 pesos, mientras que a nosotros el ICBF nos da un bono de 22-25.000 pesos” (Garzón, Entrevista 5, 2014). Finalmente, después de conocer y plantear dicha problemática se encontró que tanto el Distrito como la Nación están tratando de articularse puesto que de hecho la formulación de la política Nacional y la Distrital la hizo Constanza Hurtado ex subdirectora de infancia de la SDIS y ayudo a crear *Cero a Siempre*, en cuanto a eso Roció Castellano señala “todo el tiempo se ha planteado ese escenario en que la política Nacional no puede andar en un espacio, además porque aquí en Bogotá se viven las dos políticas de acuerdo a si tú tienes tu hijo en ICBF o si tienes tu hijo en SDIS”. (Castellanos, Entrevista 3, 2014). Alcira Serrano también resalta:

“la apuesta por la primera infancia es la misma (...) o sea primero el nivel Distrital dice: no podemos desconocer que hay otra instancia que también está trabajando. (...) el primer paso fue articularnos con educación. (...) Entonces nos toca generar el otro paso. Y ese es el de... ¿qué va a pasar con ICBF? ya hay algo concreto. Pero no estoy autorizada para decirlo en estos momentos. Pero yo creo que ya el otro año se va a ver cómo se articuló el ICBF con distrito para que realmente la atención sea la misma” (Serrano, Entrevista 2, 2014).

Roció Castellanos complementa que será a través de los enlaces que hay en la Subdirección Local y la Subdirección de Infancia lo que se pacte entre Distrito y Nación respetando los tiempos, las dinámicas y empezando por los ítems en los que convergen las políticas para crear sinergias “eso que se está planteando Distrito y nación, que es fusionar las dos políticas y que sea una sola. (...) Allá Distrito y Nación dijeron: sentémonos y miremos cómo aunamos esfuerzos y como hacer una sola la política de primera infancia”. (Castellanos, Entrevista 3, 2014).

En último lugar, el proceso de gobernanza y la red de actores en el territorio descritas gráficamente en el Anexo 4, parte de dos líneas institucionales organizadas en niveles de central y Distrital, con instituciones a cargo de la primera infancia, el ICBF y la SDIS. La implementación se dan con población vulnerable, en sectores priorizados institucionalmente, pero en modalidades de atención distintas: institucional con la SDIS y comunitaria del ICBF. Cabe resaltar que en Pardo Rubio sólo se encuentran 2 modalidades del ICBF (FAMI y HCB) y dos modalidades de la SDIS (Jardines Infantiles y Casa Vecinal, CODEMUR). Ambas líneas llegan a las familias y a la comunidad de aproximadamente 7 barrios priorizados por ser estratos 1, 2 y 3, en el caso de Juan XIII.

La configuración de la red, implica la coexistencia de las reglas formales con las reglas informales, y la coordinación interinstitucional que debe existir según la normatividad vista en el apartado institucional. Existen 7 puntos nodales de la red que se encuentran en: la garantía de los derechos a los niños y niñas entre el gobierno central y el local; la representación de las Madres a través de Pilar Garzón con el centro zonal; el enlace de Roció Castellanos entre la Subdirección Local y el Subdirección de Infancia de la SDIS; los puntos institucionales (Centro Zonal y la Subdirección Local) que manejan, vigilan y monitorean las respectivas políticas y son el enlace con la institución encargada (ICBF O SDIS). La coordinación de la política Distrital, como otro punto nodal, se evidencia en que el ICBF está presente en las reuniones de los Comités “a nivel local en los distintos escenarios, en los que trabajamos, en el CODIA, la Mesa Intersectorial de la Primera Infancia, en el COLIA, en la Mesa de Erradicación de Trabajo Infantil, en Comité de Seguimiento a Víctimas y en el Comité del Buen Trato siempre está el ICBF presente con nosotros.” (Castellanos, Entrevista 3, 2014,). Mientras que en la coordinación del Gobierno central solo se evidencia un organismo de coordinación que es el Comité Intersectorial de Primera Infancia, aunque no tiene relación alguna con el nivel Distrital; y finalmente, el último punto nodal lo constituyen las familias, ya que reciben los servicios y aunque se supondría que son diferentes, lo evidenciado es

que estas trasladan a sus hijos e hijas entre la SDIS y el ICBF según sus recursos, intereses y cercanía con la unidad del servicio.

En resumen, las redes y la participación de la comunidad se da solo unilateralmente ya que los actores se reconocen como usuarios de los servicios, pero no participan ni son agentes de la comunidad. Lo cual tiene una seria desventaja para la gobernanza, ya que siguen siendo las instituciones las que dictan cómo debe ser el servicio. Dentro de la gestión pública se puede concluir que tanto el diseño y la formulación de las políticas tienen alta calidad y han tenido resultados favorables, la organización descentralizada plantea una contradicción en la prestación del servicio, puesto que la Nación formula, ejecuta y coordina al igual que el Distrito, por lo tanto no existe una territorialización de la política Nacional sino, se da la autonomía para que el Distrito programe su política y genere cierto nivel de competencia entre las Instituciones. Por último, la categoría de la coordinación presenta en síntesis, articulación en el nivel intersectorial, es decir, horizontal, pero presenta una falla de integración en el nivel vertical debido a que es una política social transversal a los niveles de gobierno.

En definitiva, la gobernanza vista a través de estos tres elementos descritos y analizados anteriormente implica ver los procesos tal como se presentan, y en el caso de la UPZ, se observó que efectivamente la gobernanza dada tiene un carácter mixto entre la co-gobernanza y la gobernanza jerárquica como Kooiman (2004) lo describe, “para dar solución de problemas sociopolíticos colectivos y la creación de oportunidades en situaciones complejas, diversas y dinámicas, gubernamentales y del mercado. Lo cual implica responsabilidades compartidas y coacuerdos” (p. 70). Este carácter mixto de la gobernanza no solo es basado en las dos líneas de atención a la primera infancia desde el Distrito y desde la Nación, sino por la red de actores que se coordinan, se comunican en el gobierno horizontal, tal como se caracteriza la co-gobernanza (ibíd., 66) y a su vez, tiene elementos de participación y gestión pública jerárquicos “en la cual la intervención

está dada por formas de regulación legal o administrativa” (Ibíd., 67) como los establecidos por la SDIS y el ICBF para formular e implementar sus políticas de arriba hacia abajo. En consecuencia, el resultado final de la investigación existe una gobernanza mixta en el territorio de Pardo Rubio en materia de primera infancia, caracterizada por tener elementos de co-gobernanza como la coordinación intersectorial de las políticas Nacionales y Distritales de primera infancia y de gobernanza jerárquica porque la gestión pública sigue ejecutándose verticalmente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Responder a la pregunta de investigación a través del marco conceptual de la gobernanza, probó la pertinencia de dicho concepto para la descripción de los procesos de gobernar desde un marco analítico y no prescriptivo, y por medio de la operacionalización de la gobernanza en 2 líneas (redes de corresponsabilidad y proceso de direccionamiento de la sociedad) y en 3 elementos (redes y participación local, gestión pública y coordinación). A continuación se presentan las conclusiones englobadas en dos conjuntos: las conclusiones generales en materia de gobernanza y gestión pública, y las recomendaciones finales.

Por un lado, este estudio de caso de Pardo Rubio dio un punto de partida para el análisis de la política social en materia de primera infancia en el Distrito y la Nación, que posiblemente pueda ampliarse a las demás UPZ que tengan condiciones similares a Pardo Rubio, en especial porque en varias Localidades con estratos socio-económicos 1 y 2 y con la intervención del ICBF y de la SDIS en el mismo territorio, pueden estar presentando la misma caracterización de gobernanza y las mismas dificultades en materia de coordinación. Cabe resaltar que no se encontró ninguna otra investigación que analizará y caracterizará la gobernanza de las políticas públicas en Bogotá. Lo que deja un espacio para próximas investigaciones que puedan resaltar más el papel de la participación local en los procesos de gobernar y de formular las políticas de primera infancia. Por otro lado, es

importante resaltar que la gobernanza en Colombia y por lo tanto en su gestión pública, son enfoques y conceptos recientes, utilizados con mayor profundidad en la academia por lo cual es sobresaliente el esfuerzo que hizo el gobierno Distrital al contemplar la gobernanza como un eje central de la política vista desde las relaciones con actores privados, estatales y por la cercanía a las familias que son corresponsables en la prestación del servicio. Igualmente, la construcción comunitaria de los Hogares de Bienestar y las Casas Vecinales, demuestran ser un elemento de liderazgo fundamental para la gobernanza. Sin embargo, se debe alertar a las entidades públicas, porque aunque existen acuerdos por fortalecer dicho carácter comunitario, en la realidad se observó que se pretende formalizar e institucionalizar dichas formas de construcción comunitaria.

Adicionalmente la coordinación transversal es otro tema que queda pendiente en la agenda de las relaciones inter-institucionales en varios niveles de gobierno, porque la tendencia se da hacia territorializar la política Nacional, sin descentralizar por completo las competencias en los niveles regionales y locales, lo que impide que sean los gobiernos locales los que formulen y ejecuten sus propias políticas, siendo que estos son los que mejor conocen la realidad de sus territorios y por lo tanto los programas que deberían tener. Este paso es fundamental, pero aun es difícil de dar ya que la descentralización en Colombia sigue siendo mayoritariamente administrativa, fiscal y política, y deja de lado la autonomía y la capacidad de los entes locales de hacer su política social. Cabe resaltar, que la excepción a esta conclusión general es el Distrito, ya que este ente por sus recursos, sus intereses y su competencia si ha formulado e implementado una política autónoma.

Finalmente como recomendaciones finales se contemplan: en primer lugar mejorar las relaciones, la comunicación y la coordinación entre las entidades públicas que tienen competencias similares, para evitar como consecuencia de las fallas de integración, duplicación o ineficacia de sus acciones. En segundo lugar, se recomienda que el proceso que está en construcción para el 2015 entre el ICBF y la SDIS parta de analizar a profundidad cada instrumento que tiene cada política,

para detallar los puntos de encuentro y posibilitar una articulación que no solo mejore la calidad de los servicios prestados en las institucionales, sino que realmente afecte a la comunidad y logre resolver las necesidades en materia de primera infancia como la salud, los estados nutricionales y la educación inicial que merecen recibir los niños y las niñas por derecho. Es importante recalcar que las dos política manejan los mismos enfoques, a saber, el enfoque de derechos y el de atención integral, lo cual constituye un punto nodal importante para formular la articulación. En tercer lugar, no se debe descuidar las necesidades mismas que presentan las Madres Comunitarias, especialmente al reconocer la labor que dichas mujeres han trazado durante más de 30 años y tal como se expresa en el Plan de Desarrollo Nacional, éstas deben ser cualificadas y capacitadas en aras de mejorar la calidad del servicio que prestan. Finalmente se recomienda incluir e implementar aún más la participación local y la corresponsabilidad de las familias y la comunidad en todas las etapas de la política pública para conocer a profundidad sus necesidades y construir una gobernanza más relacional y menos jerárquica.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Mexico: Fondo de Cultura Económica .
- Aguilar, L. F. (2010). *GOBERNANZA: El nuevo proceso de gobernar*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Alcaldía Local de Chapinero. (2010). *Informe de Rendición de Cuentas sobre la Gestión de la Política Pública de Infancia y Adolescencia para La Localidad de Chapinero*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá . (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2016, Bogota Humana*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *DECRETO 508 DE 2007: "Por el cual se adopta la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Bogotá, Distrito Capital, 2007-2015*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2008). *Plan de desarrollo distrital 2008-2011 Bogota Positiva* . Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2010). *PROGRAMA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA EN BOGOTÁ*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Decreto 520 de 2011*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Inventario de Políticas Públicas distritales*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *La política de infancia y adolescencia en Bogotá D.C. 2011 - 2021*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Bogotá Humana y la primera infancia: La primera infancia en el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas*. Bogotá: Comité operativo Distrital de infancia y adolescencia.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Decreto 121 de 2012: Por el cual se crea el consejo consultivo de niños, niñas, adolescentes y consejos locales*.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2012). *Plan de desarrollo distrital 2012-2016 Bogota humana*. Bogotá.

- Banco Mundial . (1989). *El africa Subharariana: de la crisis al desarrollo sustentable*. World Bank.
- Banco Mundial . (1992). *Governance and development*. Washington D.C.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública*. Mexico: Fondo de cultura economica.
- Bernal, Fernandez, Florez, Gaviria, Ocampo, Samper, & Sanchez. (2009). *Evaluacion de impacto del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF* . CEDE Universidad de los Andres.
- Bogotá Positiva. (2011). *Política Publica de Infancia y Adolescencia 2011-2021*. Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.
- Calame, P. (2009). *Hacia una revolución de la gobernanza: reinventar la democracia*. Santiago de Chile.
- Castellanos, R. (12 de Noviembre de 2014). Entrevista 3. (K. Rodríguez, Entrevistador)
- Castro-Buitrago, E. (2011). *Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental*. Medellín, Colombia: Opinión Jurídica, edición especial.
- Comisión Europea. (2001). *Livre blanc sur la gouvernance européenne*. Obtenido de http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_fr.htm
- Congreso de la república. (2013). *Proyecto de ley 71 de 2013: Por el cual se se establecen los lineamientos de trabajo desarrollado por las Madres pertenecientes al ICBF*.
- CONPES. (2008). *Documento CONPES SOCIAL 113: política de seguridad alimentaria y nutricional*.
- CONPES. (2012). *Documento Conpes social 152 DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES*.
- CONPES. (2013). *Documento Conpes Social 162: SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES VIGENCIA 2013*.
- Consejo Nacional de Política Económica Social. (2007). *Documento CONPES social: política publica de primera infancia*. Bogotá D.C.

- Chía, L. (2012). *LA POLÍTICA DE PRIMERA INFANCIA COMO EL INICIO PARA LA CONSTRUCCION DE EQUIDAD*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Evaluación de impacto del programa: Hogares Comunitarios del ICBF*. Bogotá.
- García, Restrepo, & Triana. (2007). *Proceso de organización de los hogares comunitarios estudio de caso: hogares de la casona y el luimonar dosquebradas*. Pereira.
- Garzón, M. d. (13 de Noviembre de 2014). Entrevista 5. (K. Rodríguez, Entrevistador)
- Gonzales, F., & Launay-Gama, C. (2010). *Gobernanza y conflicto en Colombia: interacción entre gobernantes y gobernados en un contexto violento*. Bogotá: CINEP .
- Gonzalez, J. V. (13 de Noviembre de 2014). Entrevista 4. (K. Rodríguez, Entrevistador)
- Guió, R. (2009). Estado del arte sobre la política pública nacional de primera infancia. *Estudios de Derecho y Gobierno* , 33-45.
- Heckman, J. La inversión en el desarrollo infantil temprano: Reducir el déficit, fortalecer la economía. Tomado de www.Hickmanequation.org, diciembre 19 de 2014
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. New York : Rowman & Littlefield publishers.
- Huffy, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza : El Marco Analítico de la Gobernanza. En H. Mazurek, *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz: IFEA-IRD.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2011). *Informe de gestión*. Bogotá D.C.
- Informe de seguimiento y gestión 2013. Política pública de infancia y adolescencia*. (2013).
- Isaza, C. (s.f). *El papel del Estado en esquemas de gobernanza*. Bogotá: Revista Universidad Externado de Colombia.
- Jaramillo, L. (2009). La política de primera infancia y las madres comunitarias. *Revista de Instituto de Estudios en Educación* , 1-16.

- Jimenez, W., Ramirez, C., & Roncancio, P. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública*. Bogotá: ESAP.
- Jolly, J.-F. (2009). Descentralización, políticas, gobernanza y territorio: la política pública educativa o la descentralización educativa. *Papel Político*, 107-141.
- Jolly, J.-F. (4 de Noviembre de 2014). Entrevista 1. (K. Rodríguez, Entrevistador)
- Junta Administración Local de Chapinero. (2012). *Acuerdo Local 005 por el cual se adopta el Plan de desarrollo para la localidad de chapinero 2013-2016*. Bogotá.
- Kooiman, J. (2003). Governing as governance. *Conferencia Internacional de Gobernanza, democracia y bienestar social*.
- Kooiman, J. (2004). Governing as Governance. *Revista de Instituciones y desarrollo*, 171-194.
- Launay, C. (2005). *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia*. Bogotá: Centro de investigación y educación popular (CINEP).
- López, A (2014). Trabajo de grado Inédito.
- Luis Ernesto Cortés. (2010). *Informe de rendición de cuentas: política de infancia y adolescencia*. Bogotá: ICBF.
- Masías, R. (2008). *Palabras graves, palabras rebeldes Léxico de la investigación en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). *Política Educativa para la primera infancia*.
- Ministerio de Protección Social. (2006). *Resolución N. 1637*. Bogotá.
- Morata, F. (2004). *Gobernanza Multinivel en la Union Europea*. Valencia.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Perez, A., & Cifuentes, B. (2008). *Las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar comprometidas con la atención integral de los niños en condiciones de pobreza y/o situación vulnerable*. Instituto de estudios en educación, Universidad del Norte: Edición número 6.

- Peters, G., & Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Mcmilliam.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y desarrollo*, 103-148.
- Presidencia de la República . (2010). *Plan Nacional de desarrollo 2010-2014: prosperidad para todos*. Bogotá.
- Presidencia de la república. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia, fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá.
- Presidencia de la Republica: Comisión Intersectorial para la primera infancia. (2012). *Atención Integral: Prosperidad para la primera infancia*. Bogotá.
- Programa de apoyo para la construcción de la política de primera infancia . (2006). *Política de primera infancia*. Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1997). *La gouvernance en faveur du développement humain durable*. Obtenido de <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Govfre.htm>
- Quiroz, L. (2010). *Desigualdad socio-económica en la educación media en Bogotá: Lo que escapa a la política educativa*. Bogotá.
- Rhodes. (1996). The new governance: governing without government. *Political Science Association: Political Studies*, 652-667.
- Ruano de la Fuente, J. M. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Lisboa: CLAD.
- S, F. (1970). *Comparative Government*. London: Penguin.
- Salazar, M. (1986). *LOS VAIVENES DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO el caso de los hogares infantiles del ICBF*. Universidad Nacional .
- Secretaría de Integración Social . (2010). *Lineamiento pedagógico y curricular para la educación inicial en el distrito* .
- Secretaría de Integración Social . (2012). *Chapinero: Lectura y caracterización de la localidad*. Bogotá.
- Secretaría de Integración Social . (2012). *Proyecto 760: PROTECCION INTEGRAL Y DESARROLLO DE CAPACIDADES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES*.

- Secretaria de Integración Social. (2011). *Proyecto 735: Desarrollo integral de la primera infancia, SDIS- subdireccion para la infancia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Educación, Secretaría Integración Social. (2009). *Decreto 057 de 2009* .
- Secretaría Distrital de Integración Social . (2011). *Proyecto 735: desarrollo integral de la primera infancia*. Bogotá.
- Secretaría Distrital de Integración social . (2013). *LINEAMIENTO: TÉCNICO DE DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE JARDINES INFANTILES PARA LA PRIMERA INFANCIA*.
- Secretaría Distrital de Intengración Social . (2012). *Portafolio de servicios sociales del sector integración*.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2007). *UPZ 90, Pardo Rubio. Cartillas pedagogicas del POT*. Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.
- Secretaria Distrital de Planeación. (2011). *21 monografias de las localidades*. Bogotá: Alcaldia Mayor de Bogotá.
- Secretaría de Educación Distrital. (2013). *PROYECTO: 901- PRE-JARDÍN, JARDÍN Y TRANSICIÓN: PREESCOLAR DE CALIDAD*. Bogotá : Secretaria de Educacion del Distrito.
- Serrano, A. (7 de Noviembre de 2014). Entrevista 2 . (K. Rodríguez, Entrevistador)
- Stocker, G. (1998). *Governance as theory: five prepositions*.
- Subdireccion de Infancia secretaria de integración social . (2009). *LINEAMIENTOS Y ESTANDARES TECNICOS DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE EDUCACION INICIAL EN EL DISTRITO*.
- Verdugo, M. (2013). Democracia local: conceptos y teorías . En *La representacion municipal en Mexico* (págs. 39-80). Ciudad de Mexico: Jorale Editores.
- Villareal, E., & Martinez, V. H. (2010). *(Pre) Textos para el analisis político*. México: FLASCO.
- Zimmerman, J. (1992). *Democracia participativa, el resurgimiento del populismo*. Mexico D.F : Limusa-Noriega Editores.

ANEXOS

ANEXO 1. Tabla de siglas

AIPI (Atención Integral a la Primera Infancia y Adolescencia)

CODIA (Comité Operativo De Infancia Y Adolescencia)

COLIA (Consejo Local De Infancia Y Adolescencia)

CLOPS (Consejo Local De Política Social)

CONPES (El Consejo Nacional de Política Económica y Social)

DNP (Departamento Nacional de Planeación)

DPS (Departamento para la Prosperidad Social)

ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar)

HCB (Hogares Comunitarios de Bienestar)

MC (Madres Comunitarias)

MEN (Ministerio de Educación Nacional)

POT (Plan de Ordenamiento Territorial)

PAIPI (Política De Atención Integral A La Primera Infancia Y Adolescencia)

SDIS (Secretaría Distrital de Integración Social)

SED (Secretaría de Educación Distrital)

SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje)

SNB (Sistema Nacional de Bienestar)

UPZ (Unidades de Planeamientos Zonal)

ANEXO 2. TABLAS DE NORMATIVIDAD INTERNACIONAL, NACIONAL Y DISTRITAL.

Anexo 2.

Tabla N° 1. NORMATIVIDAD INTERNACIONAL

1948	Declaración de los derechos del Niño, ONU.	Establece los derechos para que los niños y niñas disfruten de protección especial y dispongan de oportunidades y servicios que les permitan desarrollarse.
1959	Convención sobre los Derechos del Niño, ONU.	Establece los derechos civiles, sociales y culturales sin los cuales no se puede hablar del niño y la niña como sujetos de derecho.
1999	Convenio N 182, OIT.	Establece abolición de prácticas como la esclavitud infantil, el trabajo forzoso, el tráfico de niños y niñas, la explotación sexual y formas de trabajo explotadoras.
1990	Educación para todos. Foro mundial por la educación, UNESCO.	Establece un compromiso mundial para dar educación básica de calidad a todos los niños, jóvenes y adultos.
2000	Objetivos de Desarrollo del milenio, ONU.	Establece que todos los niños completen la educación básica, descritas en metas: asegurar que en el año 2015, todos los niños y adolescentes puedan completar todos los niveles de educación.
2002	Consultiva 17, CIDH.	Establece que los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección.

Fuente: Elaboración propia basada en Decreto 520 de 2011.

Tabla N° 2 NORMATIVIDAD A NIVEL NACIONAL

1991	Constitución Política, art 44.	Establece los mecanismos que posibiliten la protección integral de los derechos de los niños, al establecer mecanismos que definen la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado.
1991	Ley 12.	Establece la aprobación de la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.
1994	Ley 115: General de educación.	Establece que existen niveles de la educación formal, incluyendo el de Preescolar, definiendo como educación preescolar la "ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, psicomotriz, socio afectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas".
2002	Ley 765.	Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía".
2003	Ley 833.	Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados".
2006	Ley 1098, Código de Infancia y	Establece las responsabilidades de un Estado Social de Derecho, para que las acciones que se realicen en función de la

	Adolescencia y Sistema Nacional de Bienestar.	niñez se hagan enmarcadas en un enfoque universal como es la protección integral. Ratificando “la obligación del Presidente de la República, Gobernadores y de Alcaldes para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de la niñez y realizar la asignación presupuestal respectiva”.
2006	Plan decenal de Educación.	Establece el pacto social por el derecho a la educación que permita identificar y tomar las decisiones pertinentes para avanzar en las transformaciones que la educación necesita.
2009	Ley 1295	Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, educación inicial y atención integral en salud.
2009	Política Educativa para la Primera Infancia	Establece las modalidades de atención educativa para la población menor de 5 años y la importancia de articular un trabajo interinstitucional e intersectorial para la atención a la primera infancia.
2010	Plan Nacional de Desarrollo, Prosperidad para todos.	Establece las metas asociadas al capítulo IV “la igualdad de oportunidades para la prosperidad”, dentro del cual se refiere al capítulo de la política integral de desarrollo y de protección social, y el subtema de primera infancia: “Las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico”.
2012	Documento CONPES Social N. 152	Establece la distribución de recursos del SGP para la atención integral a la primera infancia.
2013	Documento CONPES Social N. 162	Establece la distribución SGP. Recursos para la Primera infancia, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2011.

Fuente: Elaboración propia basada.

Tabla N° 3 NORMATIVIDAD A NIVEL DISTRITAL

2004	Acuerdo 138.	Por medio del cual se regula el funcionamiento de los establecimientos públicos y privados que prestan el servicio de educación inicial.
2006	Decreto 243.	Establece para la educación inicial: que comprende la educación formal en preescolar, y el servicio con fines de desarrollo infantil, atención y cuidado, no regulado por la ley general de educación. La aplicación de las competencias para la expedición de licencias de funcionamiento y para el ejercicio de las demás funciones de inspección y vigilancia, en el ámbito de la educación formal en el nivel de preescolar, le corresponden a la Secretaría de Educación del Distrito Capital.
2006	Acuerdo 257.	Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.
2007	Decreto 057.	Por el cual se reglamenta el Acuerdo 138 de 2004, se regula

		la inspección, vigilancia y control de las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, que presten el servicio de educación inicial en el Distrito Capital.
2008	Plan de desarrollo, Bogotá positiva.	Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá, d. c., 2008 – 2012 "Bogotá positiva: para vivir mejor".
2011	Decreto 520: Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá D. C.	Establece el conjunto de principios, decisiones y acciones estratégicas lideradas por el estado, en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, que busca reconocer, garantizar las condiciones, generando transformaciones sociales que incidan positivamente en la calidad de vida de los niños, las niñas y los/las adolescentes del Distrito Capital.
2011	Resolución 1613: Comité Operativo de Infancia y Adolescencia.	Establece los CODIA como una instancia de participación, análisis y seguimiento de la Política Distrital de Infancia y Adolescencia, de carácter mixto en la que participan representantes de entidades distritales, nacionales, sector privado, la academia, agencias de cooperación internacional.
2012	Decreto 121: Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes.	Establece el Consejo Consultivo para servir de instancia de interlocución y consulta ante la administración distrital y local, a fin de garantizar que las opiniones y sugerencias de los niños, niñas y adolescentes sean tenidas en cuenta en las decisiones de la administración.
2012	Plan de Desarrollo, Bogotá Humana.	Por el cual se adopta el plan de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2012-2016 Bogotá humana.
2013	Convenio Interadministrativo de la SDIS y la SED.	Establece una asociación para aunar esfuerzos y recursos pedagógicos, técnicos, físicos, administrativos y económicos para garantizar el acceso y ejercicio del derecho a la educación y la prestación efectiva del servicio educativo desde el enfoque de atención y desarrollo integral de la primera infancia a niños y niñas de tres (03) a (5) años del Distrito Capital de Bogotá.

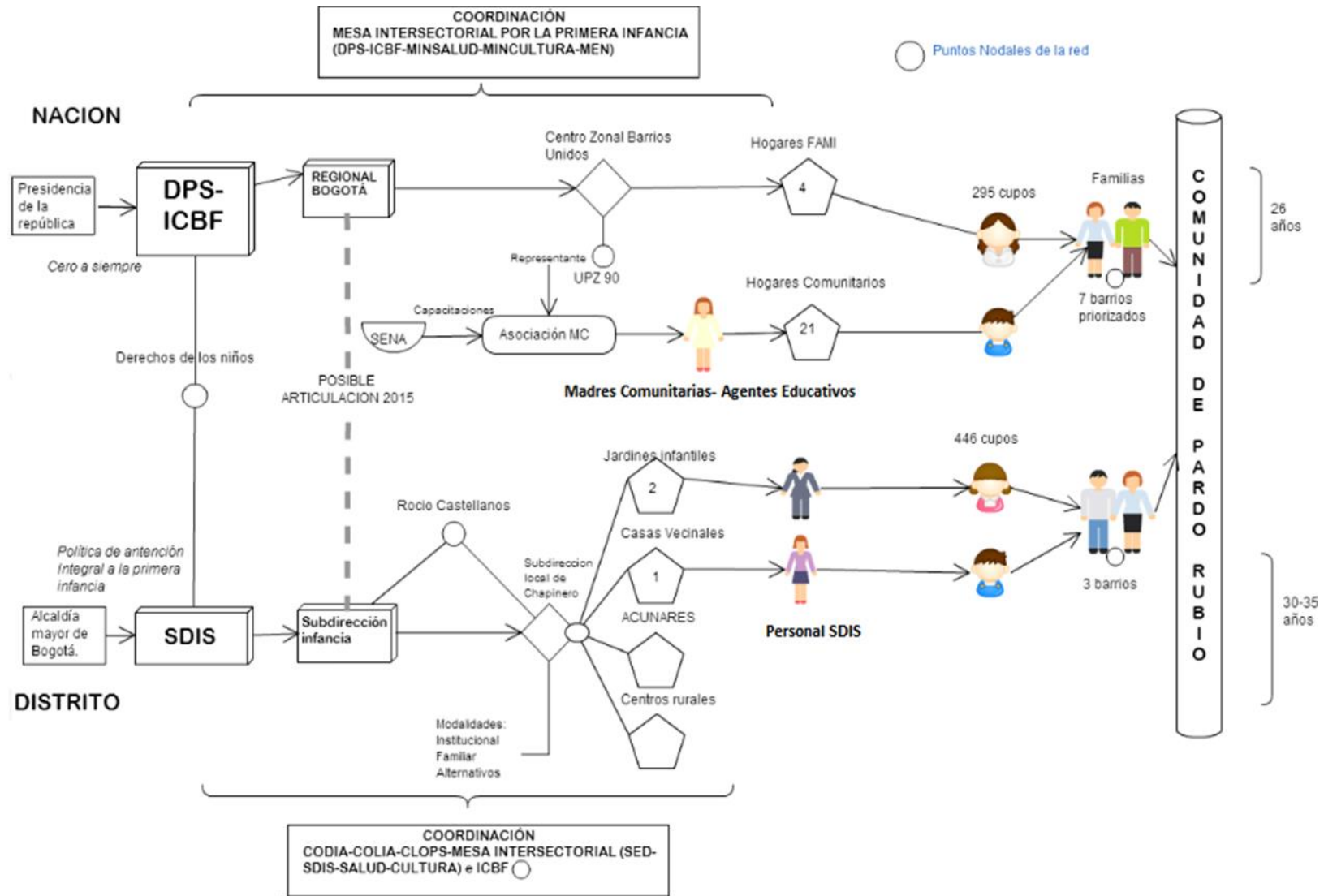
Fuente: Elaboración propia basada en Decreto 520 de 2011.

ANEXO 3. MAPA GEOGRÁFICO DE LA UPZ POR COMPOSICIÓN SOCIO-ECONÓMICA.



Fuente: Secretaria de Planeación.

ANEXO 4. DIAGRAMA DE LA GOBERNANZA EN EL TERRITORIO.



ANEXO 5. GUÍA DE PREGUNTAS DE ENTREVISTA POR VARIABLE

GUÍA ENTREVISTA A MADRES COMUNITARIAS

La siguiente entrevista se realizará a la presidenta de la asociación de madres comunitarias de Pardo Rubio Pilar Garzón y a una Madre Comunitaria de la UPZ Jenny González.

CATEGORÍA	VARIABLES	POSIBLES PREGUNTAS
Participación	Generación de acuerdos locales básicos	Cómo se organiza la asociación de madres comunitarias Cómo son elegidas, qué requisitos les piden Cuanto tiempo ha trabajado como madre comunitaria Qué le gusta y le disgusta de este trabajo Cómo es la relación con el ICBF Cómo es la relación con los padres de familia Cómo es la relación con las otras madres comunitarias Cómo es la relación con los otros programas de atención a la primera infancia
Participación	Responsabilidad y voluntad de participación de la comunidad	Desde cuándo y cómo se han implementado los jardines comunitarios en el barrio. Cómo describiría la responsabilidad de cuidar y atender a los menores
Participación	La integración del Estado y la sociedad civil	Cómo percibe que la política pública de los HCB, la ha ayudado en su vida Quiénes están involucrados en la atención de cada Hogar
Participación	Auto-organización de las redes	Que fortalezas y debilidades tienen los padres de familia en la participación de la crianza de sus propios hijos Qué fortalezas y debilidades tiene el ICBF frente a la prestación del servicio Que impedimentos ha percibido para cumplir con sus funciones Cada cuánto se reúnen con las demás madres y con el ICBF Cómo perciben la existencia de los jardines infantiles de la SDIS
Gestión pública	Logro de resultados	Qué han logrado los HCB, cómo calificaría el servicio que ustedes prestan, qué le faltaría por mejorar, tiene alguna propuesta de mejoramiento para los hogares

GUÍA DE ENTREVISTA SERVIDORES PÚBLICOS SDIS

El siguiente instrumento se aplicará a 2 servidores públicos de la SDIS de la subsecretaría de chapinero, Dra. Alcira serrano coordinadora de servicios de la SDIS y Roció Castellanos coordinadora de infancia de la Subdirección Local de Chapinero.

CATEGORÍA	Variable	Posibles preguntas
gestión pública	Diseño y la ejecución de los programas	Cuál es el objetivo de los jardines infantiles de integración Cómo se formuló y cómo se ha implementado la política distrital de infancia A qué población atiende los jardines

		<p>infantiles en Pardo Rubio</p> <p>Cómo se toma la decisión de implementan un jardín infantil en determinado territorio</p> <p>Qué diagnósticos se tienen de la zona</p>
gestión pública	Organización descentralizada	<p>Cómo se pretende articular el nivel distrital con las políticas nacionales de infancia</p> <p>Por qué son importantes los jardines como política de infancia</p> <p>Cómo se organizan los jardines para brindar la atención</p>
gestión pública	Logro de resultados	<p>¿Cómo surge el programa en el que usted trabaja?</p> <p>Qué logros hasta el 2013 ha tenido los jardines infantiles</p> <p>Cuanto presupuesto se destina para los jardines Cuanto tiempo llevan los jardines en la zona</p>
Coordinación.	Integración y coherencia	<p>Cómo se coordina la política con los demás programas de atención</p> <p>¿Cuál es la importancia de un programa en el marco de ciudad?</p> <p>Considera que la política al ser integral debería estar articulada a los demás programas de la zona</p> <p>Qué elementos diferencian la atención de los jardines de los demás programas</p> <p>¿Considera que hay obstáculos y aspectos por mejorar? ¿Cuáles?</p> <p>¿Qué propone para superar estos obstáculos y/o dificultades? Cuales son principales responsabilidades que tiene como servidor (a) pública.</p>
Participación Local	Redes de participación y comunicación.	¿Cómo se da la relación con la comunidad y las familias?

GUÍA DE ENTREVISTA PROFESOR EXPERTO

El siguiente instrumento se aplicará a un profesor experto en temas de descentralización, gobernanza y coordinación. Jean-Francois Jolly de la Pontificia Universidad Javeriana.

CATEGORÍA	VARIABLE	POSIBLE PREGUNTA
Gestión Pública	Organización descentralizada	<p>¿Cómo define la coordinación en las políticas públicas descentralizadas?</p> <p>¿Cuál es la importancia de dicha articulación cuando existen varios niveles que implementan una política transversal?</p> <p>¿Qué impedimentos pueden existir para que se dé la coordinación?</p> <p>¿Qué tipo de recomendaciones podrían mejorar el desarrollo de la coordinación en un proceso de gobernanza?</p>
Coordinación	Integración y coherencia	<p>¿Qué tipos de coordinación existen?</p> <p>¿Qué elementos debe tener la coordinación y articulación para que sea efectiva?</p> <p>¿Qué problemas generalmente aparecen cuando los actores que intervienen en una política no están bien coordinados?</p>

		<p>¿Cómo se pueden solucionar dichos problemas?</p> <p>¿Cómo se benefician los actores que intervienen en la política cuando esta se coordina?</p> <p>¿Cómo afecta la coordinación a la calidad de la gestión pública?</p> <p>¿Cómo afecta a la coordinación al desarrollo de la gobernanza?</p>
--	--	--

ANEXO 6. ENTREVISTAS

ENTREVISTA 1	
JEAN-FRANÇOIS JOLLY (JFJ)	Profesor titular Departamento de Arquitectura Coordinador del área de gestión, gobernanza y ejercicio profesional.
Duración: 38 min	Fecha 4 de noviembre de 2014

KR: Buenas tardes, estoy realizando el trabajo de grado sobre la gobernanza de las políticas públicas de primera infancia, en especial la descentralización de la política en el nivel distrital. Entonces quiero ver más que todo como es posible organizar la coordinación entre la política nacional y distrital en el ámbito de la gobernanza. Puntualmente quería preguntarle: ¿cómo se define la coordinación en el ámbito de la descentralización de las políticas?

JFJ: Usted me ha dicho, descentralización de la política, entonces me imagino a lo que hace referencia es que hay una política nacional, que como dice... el profesor Pedro Medellín necesita de un nivel territorial. La política nacional que bien podría ser de vivienda... de interés prioritario, etc., etc. y eso necesita la descentralización para traducirle en realidad ¿cierto? Necesita desplegarse en diferentes territorios. En este caso en el distrito. Mi pregunta y parte de mi respuesta es: sí ha podido identificar en el caso del distrito sí ¿existe algún elemento que permitiría decir que hay una política distrital de atención a la primera infancia? o ¿es que la política distrital es solamente una interpretación de la política nacional?

KR: De hecho no, en la política distrital si existe autonomía para formular la política y en ese sentido el nivel distrital ha implementado una política diferente a la nacional, ósea, está en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo pero no está directamente articulado, ya que el distrito tiene la autonomía para formular la propia política.

JFJ: Es decir en este caso lo que usted está trabajando es ¿cómo a nivel del distrito, cómo se está *bogotanizando* la política nacional? No está mirando como desde Bogotá se piensa la política bogotana de primera infancia. ¿Primera infancia es solo niños de que edad?

KR: de 0 a 5 años solamente.

JFJ: De 0 a 5-6 años. ¿Pero atención en qué campo?

KR: Nutricional, de salud y de educación inicial.

JFJ: Educación inicial... entonces lo que usted está diciendo es cómo en el distrito digamos se formuló. ¿Pero a nivel de la implementación o a nivel de la formulación? Ah!

Me decía que a nivel de la implementación. Entonces es, ¿cómo se ha dado la implementación a nivel nacional cuando de niños bogotanos se trate?

KR: Exacto. Además porque el caso que estoy trabajando es una UPZ de la localidad de chapinero, en donde existen programas de la Nación y programas del Distrito en el mismo territorio; implementando políticas de primera infancia, pero que entre los dos no demuestran tener como cierta coordinación, mientras que en la ley se supone que la política nacional y la distrital deben guardar como esa coherencia y esa coordinación para evitar duplicar los programas. Entonces por eso surge el interés de saber ¿cuándo se descentraliza la política y se le da la autonomía al distrito para formularla cómo debería coordinarse, cuando ya existe esa política nacional?

JFJ: Si, la pregunta es si es una descentralización de política o una desconcentración de política. Yo trato de precisar... una cosa es efectivamente desde el distrito se planteen una serie de elementos, ¿cierto? específicos al distrito. Y otra cosa es que la política nacional debe traducirse por decisión única, había que verse desde la competencias dentro de los municipios, el distrito en este caso es decir, departamento, municipio y desde la nación. Y en este campo ¿cuáles son las competencias? Me explicó en el caso de vivienda existen unas responsabilidades relativamente claras del uno y del otro. Pero en la primera infancia ¿qué es lo que hay? ¿Hay repartición de competencias entre lo que es de la nación en cabeza del ICBF y lo que es del distrito? ¿O no hay nada?

KR: de hecho pues a nivel nacional el ICBF además de formular las políticas debe coordinarlas con los entes territoriales, pero los entes territoriales dicen que tienen cierta autonomía para formular las políticas e implementar las políticas que ellos consideren más convenientes que las hace el gobierno local. En este caso, el ICBF hace el papel de coordinador de la política pero la competencia se encuentra en el nivel más local.

JFJ: eso pone un poco ambigua la situación. Estoy pensando de una señora que hizo conmigo se trabajó de grado la maestría de política social y precisamente sobre el libro 4 de... no me acuerdo bien de los detalles pero ella tomo el caso de Montería, la idea era ver cómo dentro de los Planes de Desarrollo las diferencias que había entre lo que se planteaba a nivel nacional lo que se formulaba y las pautas de implementación a nivel nacional, y lo que está planteado en el Plan de Desarrollo del municipio. Ella se había concentrado solo en algunas disposiciones del libro 4. Pero precisamente el punto central de ella era de ver si el nivel local era una repetición del nivel nacional o si había algunos aspectos específicos, aspectos específicos de una visión de ciudad, es decir, diferente de la visión nacional. Pero en su caso, es diferente porque usted constata que hay dos políticas en la UPZ. ¿Por qué tomaron las UPZ?

KR: Por que digamos en la Localidad de Chapinero, está la UPZ es la que más tiene intervención estatal en primera infancia.

JFJ: Pero por qué la unidad de análisis es la UPZ, es decir, ¿por qué una UPZ? Y no la Localidad en su conjunto.

KR: Porque precisamente la Localidad está muy bien posicionada en primera infancia pero la UPZ que estoy manejando demuestra que la UPZ está en desnivel con las otras UPZ de la Localidad de Chapinero. Chapinero tiene, Chapinero, el

Chico, San Isidro, muchas UPZ que son de estrato 5 y 6 y entonces la primera infancia se da diferente y la UPZ que estoy manejando es de estratos 1 y 2 dentro de la misma Localidad. Entonces al ser estratos 1 y 2 tiene una intervención directa del Estado a diferencia de las otras UPZ de la misma Localidad.

JFJ: Y a nivel del Estado ¿se refiere al ICBF?

KR: si, del ICBF y de la SDIS.

JFJ: Partieron de la Localidad, y dentro de esta las UPZ y constatar diferencias puesto que en las otras UPZ no hay tantas diferencias entre el Distrito y la acción de la Nación, mientras en esta UPZ si hay diferencias.

KR: y esta UPZ que estoy manejando posiblemente refleje el estado de más Localidades que se encuentran en estratos 1 y 2. Porque lo que se evidencia es que la política de primera infancia está de hecho muy bien desarrolladas en las Localidades pero como son promedios de la suma de las UPZ, entonces se pierde, por ejemplo esta UPZ que se llama Pardo Rubio, se pierde porque al promediarse con las otras UPZ de Chapinero, este queda muy bien posicionado en primera infancia, cuando la UPZ en realidad tiene otros programas. Lo que me lleva a la pregunta central que es cuando intervienen dos acciones estatales en dos niveles de gobierno diferentes, cómo deben estar coordinadas las políticas tanto en el nivel nacional y distrital para no duplicar acciones o implementar programas sin tener en cuenta la coordinación con el otro nivel.

JFJ: Quisiera regresar a la pregunta del principio, usted parte de la idea de qué deben tener coordinación...

KR: Exacto.

JFJ: Y ¿por qué parte de esa idea?

KR: Porque en la ley si especifican que la nación descentraliza la política y debe coordinarla con el ente territorial. Lo que se quiere ver es si en la realidad eso sucede y cómo se coordinan.

JFJ: El punto central me parece que es la ley, la propia ley la que hay que analizar ya que pretende descentralizar pero si es una descentralización es una descentralización. Porque si es así, son las entidades territoriales que están encargado y el nivel nacional no tiene por qué involucrarse. Pero una descentralización con coordinación, ya no es descentralización. Ya que si se ve un municipio como Zipaquirá seguramente que Zipaquirá no se va a meter a desarrollar sus propias políticas, sino que va a mirar y actuar como receptor, como un agente regidor y ayuda a que más que una coordinación este ayuda a que la política se territorialice bien, tomando en cuenta una serie de características locales etc., tratando de, según mi hipótesis, modular el sistema rígido hacia abajo porque es una acción de tipo top-down ¿no?

Entonces uno puede pensar que el caso de Bogotá y en otros territorios puede formular su propia política y entonces la nación no actúa como un agente regidor, sino quisiera actuar como un actor gobernante. Por eso es que la coordinación no le interesa. El efecto es que haya entonces una duplicación de la acción y que en términos de la eficiencia de la acción pública no pueda prosperar. Yo entre comillas puedo tener otra posición y decir que ¿para qué la nación quiere meterse en la cosa local? Si el local es capaz digamos de funcionar. Entonces con todo el proceso de descentralización en Colombia que en general

es un proceso controlado por el de arriba. Entonces esta opción de descentralizar y hacer coordinación es contradictoria, “o yo descentralizo y no tengo que hacer coordinación” o “yo no descentralizo y es el nivel local solo es el nivel ejecutor” Entonces trataron de conciliar a los dos, trataron de mezclar dos posiciones en donde “vamos a descentralizar pero vamos a coordinar” Es como decir “este niño es grandote pero sigo coordinando con él lo que tiene que hacer”.

Me parece que el punto central no es la coordinación, sino la razón por la cual tenía que tener coordinación. En otras cosas por ejemplo en el caso de salud pública, en otro trabajo de maestría, se estudió cómo Bogotá y Medellín hacían más que lo que hace la nación y se trata de explicar esto más con el contexto local que en este caso parte de la idea que estas dos ciudades hacían más. En el caso LGBTI entre otras cosas, Bogotá ha hecho cosas que la nación no ha contemplado. En este caso, la dificultad es que para la primera infancia es ¿qué hacemos con ICBF?

El ICBF es un organismo que se creó en el 66 y está ligado a una visión vertical donde formular desde arriba determinando las facultades de implementación y el ente local es el ejecutor y el ICBF no ha podido asumir la relación con los procesos de descentralización, que de alguna manera hacen que las competencias no sean muy claras y hay que interpretar la ley cuando hay un acto a medias entre diferentes posibilidades “yo descentralizo pero también coordino” está pensando que el municipio chiquito no va a poder hacer las cosas bien solo, entonces “yo voy y coordino con él”.

En el caso de Bogotá no le interesa el trabajo que hace el ICBF y la SDIS tiene posiblemente tres veces más de recursos que el centro del ICBF. De ahí las dos cosas en términos de gestión pública se puede pensar que eso solo puede generar ineficiencia ¿cierto? Y duplicación de acciones entre los recursos de la nación y los recursos distritales. Pero yo lo ubicaría algo más arriba y es que la propia ley mezcla descentralización con coordinación tratando de mezclar dos posiciones a medias entre “dejamos el nivel local como responsable, pero la nación también tiene competencia esencialmente a través del ICBF incluso más que del Ministerio de Educación”. Porque también en la educación el proceso es ambiguo. Los maestros son pagados con la nación y las estructuras físicas son financiadas por el nivel local. Entonces ahí el Ministerio de Educación tiene una doble administración, ya que paga los maestros con recursos de la nación, pero las competencias de inversión son locales. En el caso salud es todavía más complicado ya que en el caso de la salud pública como vacunación etc., porque las competencias son complicadas. Entonces estos ejemplos apuestan a la coordinación de las entidades nacionales cuyas responsabilidades o son mixtas como en el caso de salud, o son estrictamente de orden nacional, porque el ICBF sigue teniendo competencia nacional. Por eso yo lo ubicaría en una “posición a medias” que está plasmado por la ley, relacionándolo con el hecho en que el caso de Bogotá, se le da la posibilidad de construir su propia política, no solamente de coordinar la territorialización de la política nacional. Creo que entonces hay que distinguir el despliegue de la política nacional que debe hacerse con coordinación, de la política territorial de atención a la infancia en el caso de una de las UPZ de Chapinero en donde las dos “cosas” andan de manera totalmente sueltas.

Pero efectivamente si es la UPZ donde la población de estrato 1 y 2 de vivienda, seguramente es porque en ese punto el Distrito actúa según las prioridades del Distrito en el actual Plan de Desarrollo. Mientras si las otras son estratos 4, 5 y 6 en general, efectivamente no corresponde necesariamente a las prioridades del distrito. Por consiguiente se afirma mucho más la política territorial distrital en esta UPZ que en las otras. De ahí diría que se da la atención de los dos. Eso puede alimentar el propósito suyo de ver cómo se hace la coordinación para analizar la eficiencia, ya que quizá en el caso específico que usted trabaja en Bogotá se puede cuestionar el “acuerdo a medias” que se ha plasmado en la ley con una descentralización con coordinación.

KR: Si, de hecho en la UPZ yo estuve trabajando con los HCB del ICBF y el Distrito tiene los Jardines de integración social y estos jardines tienen modelos gratuitos de atención mientras que los HCB pagan a las Madres por el servicio. Entonces esto termino en que las Madres se quejaron porque al tener ellas que cumplir con unos cupos para que el ICBF, las dejes funcionar, pero el Distrito les estaba empezando a quitar los cupos porque si esta educación es gratuita y mientras los padres tienen que pagar en los HCB, están prefiriendo llevarlas al del Distrito.

JFJ: Lo que hacen los Hogares Comunitarios surgieron de un invento en 1981-82 cuando el ICBF hasta el 82-86, en donde paso de 2% a 3% la nómina y los modos de financiamientos de los Hogares Comunitarios. No es solamente la política sea diferente sino que los modos de funcionamiento en el cual descansa la política de los Hogares. Entonces usted está cuestionando la descentralización con la coordinación ya que pareciese que la nación desconociera las políticas territoriales de atención específicas que no necesariamente correspondan a una territorialización de la política nacional, eso a nivel general. Y a nivel práctico, finalmente la política distrital y la nacional territorializada en Chapinero son diferentes. En un nivel se encuentran los hogares infantiles que necesitan fuente de financiamiento, mientras que el Distrito no. Por consiguiente cómo se puede coordinar las dos cosas que no funcionan con la misma lógica. Lo que hace que de hecho las madres y padres pasen sus niños de un lado al otro. Uno tiene que pagar, otro (aun si es poco) tiene que pagar, lo que hace que efectivamente que los Hogares comunitarios no funcionen si la política Distrital tiene otros instrumentos. Le decía entonces, a nivel de la implementación usted tiene que recurrir a una serie de herramientas e instrumentos que permiten que la intención se hiciera realidad. En el caso de la política nacional uno de esos instrumentos es los HCB, y estos tienen “tales cosas” que el otro no tiene. Entonces nótese que el principio de coordinación puede ser cuestionado en el sentido que no existirían políticas territoriales, lo que puede ser cierto en algunos lugares. Pero no es cierto en el caso de Bogotá. Además de eso es muy difícil coordinar dos cosas, cuyos instrumentos son diferentes entre la SDIS que antes era el DABS (Departamento Administrativo de Bienestar Social) y los HCB. No es el mismo modo de funcionamiento. Lo que posiblemente pase es que “se va a ir todo de un lado”, ya que se podría mirar en cada uno de los instrumentos específicos en la parte de salud, nutrición y otros diferentes instrumentos tratando de ver en lo que difieren estos instrumentos, un poco es entrar en la caja negra de la implementación.

Entonces en conclusión, se ha entendido la coordinación como algo vertical, pero la coordinación entre la política nacional y las autoridades territoriales se hace muy difícil

cuando los instrumentos son diferentes. Mirando cada componente de la política. Y cuestiona el principio de coordinación, ya que existe descentralización con coordinación, porque parece que las entidades territoriales no tendrían la capacidad y sería un control al proceso, eso sería en un principio. Y a nivel de las modalidades es muy difícil cuando efectivamente los instrumentos son diferentes y por consiguiente de alguna manera hay competencia entre los dos. Entonces uno puede poner a competir a los Jardines con los HCB y si en uno “hay que pagar 5 centavos y en el otro 0 centavos la cosa va a ser obvia”. Es posible entonces que los HCB entren en crisis en el distrito si ya no tienen niños para “sobrevivir” entonces el instrumento mismo de la política se va a agotar. Y es un grave problema de los HCB porque las Madres por fin pudieron obtener cobertura de seguridad social y con recursos presupuestales y parafiscales. Me parece que esto alimenta muy bien un poco las conclusiones de poner unos interrogantes del proceso de descentralización con coordinación, que parece que niega esta posibilidad de políticas territoriales y por otro lado los instrumentos que existen con un desbalanceo entre los dos, entonces cómo coordinar un HCB con un Jardín. Lo cual refleja que la coordinación sería muy difícil de hacer cuando los instrumentos son tan diferentes y no están en igual de condiciones. Quizá en las otras UPZ que tienen otro tipo de población más pequeña, no se presenta esto, ya que los HCB y los Jardines es muy marginal y por consiguiente no hay tanto problema “hay por ejemplo 2 HCB y 5 jardines y con eso cubre a la población” mientras que en esta con dichas características que son de estratos 1 y 2 entre pagar 0 o 5 centavos, o 1000 pesos diarios, a no pagar nada es un problema de lógica.

KR: Muchísimas gracias, con todo eso me aclara muchas dudas. Me sirvió mucho, gracias por su tiempo y disposición.

ENTREVISTA 2	
Alcira Serrano Ávila (AS)	Coordinadora de servicios de primera infancia, subdirección de infancia de la secretaría de integración social.
Duración: 16 min	Fecha: 07 noviembre de 2014

KR: ¿Cuál es el objetivo en específico del servicio de jardines infantiles?

AS: La atención integral de niños y niñas menores de 5 años.

KR: Además de conocer el objetivo, ¿cómo la SDIS sabe en qué territorios implementar los jardines o cómo se hace el diagnóstico para saber que hay una necesidad de implementar un jardín?

AS: Precisamente por la necesidad del territorio, la Secretaría tiene en las 20 localidades 16 subdirecciones locales, ósea hay localidades unidas por el tamaño de la localidad y entonces funcionan de a dos, por decir Usme y Sumapaz, es una.; Santafé, candelaria es otra, Barrios Unidos y Teusaquillo. Bueno..., entonces son 16 subdirecciones locales. Cada territorio tiene un diagnóstico de su localidad y además, los niños, niñas y las familias acceden y conocen los diferentes servicios de las localidades. Entonces en los jardines que ya están funcionando las familias se acercan a solicitar cupo y de acuerdo a esas solicitudes la subdirección local sabe cuál es la necesidad. De acuerdo a los que ya existen dicen: tenemos cubierto tal territorio, las localidades están divididas por territorio como las UPZ, ah! por ejemplo: tenemos 3 jardines en tal UPZ, pero hay niños que se

siguen inscribiendo, entonces aquí tenemos una necesidad, aquí tenemos que colocar otro jardín, así mismo las familias llegan a las subdirecciones locales y solicitan el cupo. Entonces de acuerdo a la demanda... casi que no ofertamos, es por la demanda que crean los Jardines Infantiles.

KR: quisiera saber también, ¿cómo es el aporte que surge después del convenio con la SED, para que los niños pasen a ser atendidos por la Secretaría?

AS: Bueno, ese ya es otro tema, pero bueno. La ley 115 de educación dice que los niños y las niñas mayores de 3 años tienen que ser atendidos por educación, qué pasa, que los niños son atendidos por integración social desde hace mucho tiempo, desde que integración social antes era el Departamento Administrativo para el Bienestar Social entonces, como integración social es la que tiene los predios, integración social es la que tiene la experticia en la atención de estos niños, entonces secretaria dice: cómo vamos a ser por qué en dónde los vamos a tener entonces es cuando nace el convenio como una alternativa transitoria del paso de integración social a educación. Los niños y las niñas siguen siendo atendidos en nuestras instituciones con la misma metodología con la misma dinámica, con los mismos lineamientos con los mismos estándares de integración social. Pero están es en la matrícula de educación. Aunque se está ya articulando las dinámicas porque son dos Secretarías diferentes: la de educación regular, y la de integración sin ser regular. Aunque lo que es el lineamiento pedagógico curricular para la educación inicial, son estándares. Ósea la mirada es la misma, pero la idea es que vayan transitando hasta que integración social solo atienda menores de 3 años.

KR: volviendo un poco a la dinámica de los jardines, ¿cómo se organiza el servicio? Es decir, yo vi que existían las áreas de entretenimiento, de atención, es decir, al interior de un jardín ¿cómo se organiza el servicio para la atención?

AS: No, existe un lineamiento ¿sí? Este lineamiento curricular para la atención de educación infantil en el distrito capital donde nos dice: qué debemos hacer con los niños y las niñas, qué es la atención integral y cómo lo debemos hacer. La idea es prestar también, asumir la atención integral no por parte, sino integral. Se hablan de unas dimensiones de desarrollo que sirve para entender ¿sí? Entender que el niño está compuesto por diferentes áreas pero la atención tiene que ser totalmente integrada. Ya no vamos a... no es lo tradicional que: ah! Vamos a trabajar esta actividad para el desarrollo motor o para la parte cognitiva, no. Sino que una actividad cognitiva debe permitirme el desarrollo en la totalidad del niño. Potenciar su desarrollo en todas las áreas.

KR: y en ese sentido con respecto al desarrollo y las actividades que se hacen, los profesores ¿son contratados directamente con la Secretaría, o tienen un proceso de selección para estar en los jardines?

AS: si, los maestros, todo el talento humano. Tenemos dos modalidades de contratación, una que es gente de planta de la Secretaría de integración, es decir de carrera administrativa, y otros que son por orden de prestación de servicios. Lo de planta, entonces es todo lo que implica entrar por concurso y para la parte que es toda la prestación por contrato entonces hay selección de las localidades, y lo articulan al nivel central. Entonces pues, se exigen una serie de perfiles para la contratación en el talento humano que es muy cualificado de acuerdo a los estándares. Que son las dos cosas que rigen los jardines, que no podemos descuidar en ningún momento, uno es el lineamiento

pedagógico curricular y el otro es los estándares de calidad en la educación inicial. Porque además nosotros como Secretaría somos los responsables no solo de los jardines de integración social sino de todos los jardines en el distrito, por lo cual se hace seguimiento a todos los jardines para velar por el cuidado cualificado de todos los menores. Entonces, de acuerdo a eso, a esos estándares, tenemos el estándar de talento humano. Y nos dice: de acuerdo a la edad de los niños, cuántos niños deben haber por maestra cuál es el perfil de la maestra ¿sí? Y cuáles son las obligaciones. Además tenemos desde infancia un equipo que se llama fortalecimiento técnico que es el encargado de la cualificación de este talento humano.

KR: Bueno, ya pasando a otra cuestión que personalmente tengo sobre el tema de la coordinación de los servicios, tengo entendido que en el nivel de la Secretaría de Integración los CODIA, tienen la función de la articulación y de la coordinación de la política de infancia en los territorios. Pero cuando en los mismos territorios existen digamos intervención estatal como es el caso del ICBF, y también por parte del distrito con la Secretaría, ¿existe o debería existir algún tipo de coordinación entre los dos niveles?

AS: sí, y es lo que se está realizando. Porque la apuesta por la primera infancia es la misma. La atención de calidad sino que viene, o sea primero a nivel distrital dice: no podemos desconocer que hay otra instancia que lo está mirando. Precisamente existe en estos momentos una mesa donde se está mirando... mmm el primer paso fue articularnos con educación. En el nivel distrital. Pero cuando hablamos de educación inicial y hay una Secretaría que era de educación, pues articulémonos con educación, y es cuando sale el lineamiento y es cuando sale estándares. Ahorita ya, ese fue el primero. Entonces nos toca generar el otro paso. Y ese es el de... qué va a pasar con ICBF ya hay algo concreto. Pero no estoy autorizada para decirlo en estos momentos. Pero yo creo que ya el otro año se va a ver cómo se articuló el ICBF con distrito para que realmente la atención sea la misma. Porque estamos pensando que es la misma pero hay que mirar realmente al interior del ICBF.

KR: y bueno en ese sentido, cuando la Secretaría reconoce que hay otros interviniendo en el mismo territorio, que elementos destacas tu que brindan los Jardines Infantiles que no está brindando por ejemplo los Hogares Comunitarios del ICBF.

AS: Personalmente no conozco al interior de los jardines del ICBF cómo están funcionando. Entonces sería atrevido de mi parte decir: no, ellos no sirven, no funcionan o les falta tal... Porque tendría que hacer un diagnóstico para darlo. Yo no conozco, conozco por oídas, por situaciones pero personalmente al interior no conozco cómo es para poder hacer un paralelo.

KR: Bueno, entonces en ese sentido ¿qué elementos rescatas que tienen los Jardines de Integración?

AS: No, pues eh, aparte de la experiencia cada vez más la cualificación, un lineamiento claro construido con un equipo interdisciplinario porque se trabajó no solo con profesionales de integración social si no con profesionales de la Universidad Pedagógica y además se avaló con educación. Entonces ese campo está muy bien articulado. Otra cosa es la experiencia ya la SDIS lleva 3 o 4 años de implementación, con un trabajo

permanente de asumir y que no quede en letra muerta y que realmente se implemente. Hay unos estándares, estándares que no solamente están escritos sino que tienen seguimiento por todo un equipo de la SDIS. Estas personas trabajan para mirar que estos estándares se cumplan, además porque se les está haciendo un seguimiento a jardines públicos y privados.

KR: Si. Y Por el otro entonces, ¿qué obstáculos o qué impedimentos han tenido para desarrollar la atención a la primera infancia desde los jardines?

AS: Si, realmente son predios para construir más jardines porque ya Bogotá está superpoblada, y entonces la propuesta de crear más jardines, no hay espacio, aunque nos ha dado para crear nuevas estrategias. Entonces ya no es necesario construir ladrillo a ladrillo el jardín, sino que contamos con unas estructuras modulares como la atención no convencional donde ya tenemos 3 buenas experiencias en Fontibón, otra en Ciudad Bolívar y otra en San Cristóbal donde se ha inaugurado 3 jardines infantiles con estructura modular que son construcción digamos prefabricados que no dura más de 2 meses en su construcción y adecuación, entonces ahora solo se necesita el predio. Es mejor que no tener un predio tan grande con los trámites que eso significa.

KR: Finalmente la última pregunta que tengo es con respecto a la relación que tienen directamente los jardines con las familias o con la comunidad en donde se implementan. Entonces ¿cómo se da esa relación en primer lugar de los jardines con las familias?

AS: bueno, todos los jardines, y es parte de los que faltó en la pregunta anterior sobre cómo es la atención de los jardines. La atención está orientada por un proyecto pedagógico. Todo jardín infantil tiene un proyecto pedagógico que está construido por: las familias, las personas del jardín y teniendo en cuenta la comunidad. Es más, el proyecto tiene digamos un apartado que tiene que decir cómo se va a articular con las familias y las familias al interior del jardín y cómo vamos a involucrar a la comunidad. El proyecto se construye de acuerdo a cada respuesta. Entonces, así sea el mismo territorio, misma localidad, los proyectos son diferentes porque de barrio a barrio cambia la comunidad. Cambian las características y de acuerdo a las características es que se tiene que dar. El proyecto es un norte.

Ese norte está dado de acuerdo al proyecto pedagógico y de ahí se desprende la especificidad pedagógica de acuerdo a las características de la comunidad. Cómo vamos a hacer para que las familias se apropien o cómo las vamos a hacer partícipes de ese cuidado calificado y ese potenciamiento del desarrollo de niños y niñas desde sus familias, y cómo vamos a permitir que la comunidad se involucre. Y no es solo la comunidad, sino cómo vamos a hacer junto a las otras instituciones. Porque dentro de las instituciones no solo esta educación, la salud de todos. Desde aquí en el nivel central la relación general con las otras entidades que sería un trabajo intersectorial. Entonces integración social dice: muestre cómo vamos a trabajar con salud, cómo trabajamos con recreación, deportes, y son 4 entidades que trabajan en esa mesa intersectorial.

Entonces se encuentran los CODIA en los territorios, cómo nosotros integramos no solo estas 4 entidades, sino las demás que haya y trabajamos en conjunto. Es decir, hay una línea general, pero no es igual porque también depende de cada localidad y de las instituciones que trabajan en cada localidad.

KR: bueno, esas eran todas las preguntas que tenía pendientes. Te agradezco mucho Alcira por tu tiempo, y por la disposición. Te enviare en cuanto tenga los resultados de mi investigación. Muchas gracias.

ENTREVISTA 3	
Roció Castellanos (RC)	Coordinadora de primera infancia, subdirección local de chapinero (secretaría de integración social)
Duración: 48 min	Fecha: 12 noviembre de 2014

KR: Quisiera empezar preguntándote ¿cómo te llamas, el cargo que tienes y qué rol desempeñas aquí en la subdirección local?

RC: Listo, Mi nombre es Roció Castellanos yo soy la referente de primera infancia. Mi rol es desarrollar acciones en torno al proyecto 735 que es un ala para operacionalizar y materializar la política de primera infancia a nivel distrital.

KR: Dentro de ese rol, ¿cuáles serían algunas responsabilidades que tienes a tu cargo?

RC: Bueno, eh yo te voy a hacer claridad en algo... pues para contextualizarte, hay dentro del proyecto 735 que es el de atención integral a la primera infancia distrital muchas modalidades, es un proyecto diverso y pensando en las distintas necesidades de la primera infancia que tiene Bogotá, por lo que no se materializa solo a través de los Jardines Infantiles. Jardines infantiles es con el contexto con el que yo más me relaciono, la modalidad con la que más me relaciono dentro de mis funciones que se llama ámbito institucional. Entonces en esa modalidad yo soy el “enlace” de esta subdirección local y la subdirección para la infancia distrital. Yo soy el enlace que está trabajando mancomunadamente entre lo que propone la subdirección local y lo que se está moviendo con la subdirección para la infancia para el proyecto 735: modalidad ámbito institucional. Pero lo maravilloso que tiene la política pública de primera infancia es la diversidad de modalidades, entonces tal vez dentro de lo que ya has investigado sabes que tenemos modalidades: institucional, jardines infantiles, ámbito familiar, que es un proyecto bellísimo que está pensando en las madres gestantes y lactantes porque la primera infancia empieza desde la gestación. Entonces este proyecto está pensado para madres gestantes y niños entre los 0 hasta 3 años. Es un proyecto para los niños que no están en los jardines y que sus familias quieren cuidarlos en casa pero tienen condiciones de vulnerabilidad entonces el Distrito va hasta sus casas, va hasta la comunidad a fortalecer ese rol de madres y de cuidadores, esta es otra modalidad. La otra modalidad es ambientes alternativos, que es muy rica. Ambientes alternativos tiene dos submodalidades: convencionales y no convencionales.

Hay tu encuentras casas de pensamiento indígena, tenemos jardines pensados y diseñados para las comunidades indígenas de Bogotá, pensados y pensadas con ellos para que responda a su filosofía y atender a sus niños y niñas. Esta los centros de desarrollo infantil y familiar rural, como Bogotá tiene veredas entonces tenemos unos programas pensando en cómo se reconocen las particularidades de las familias en la ruralidad y se diseña ese programa para atender a las necesidades de atención a la primera infancia en el ámbito rural. Esta *sana que sana*, son las unidades que se están

implementando en los hospitales. Entonces tenemos equipos interdisciplinarios encargados de que mientras el niño está en su proceso de hospitalización, accedan a actividades pedagógicas, lúdicas, fortalezcamos el lazo familiar y eso contribuye también a que superen su condición de enfermedad, este trabajo que se hace va hilado a que se recuperen más rápido. Otro servicio muy bonito que tenemos en ese ámbito no convencional es la *libelulosa*, que es un jardín creado para las familias que habitan el Bronx. Entonces eh... tiene condiciones particulares de horario, de equipo interdisciplinario que responden a la necesidad que tienen esos niños y niñas en primera infancia en el Bronx.

Y en el ámbito institucional tenemos otra modalidad que es similar a los jardines, en cuanto es un jardín, pero es distinto en cuanto a que son nocturnos, que son los ACUNARES noche. Estos están pensados en sectores donde la población por su trabajo o por su estudio requiere que el servicio se le preste de noche y que tengamos los niños muy bien cuidados en horario coturnos, igual en un jardín día pero con las particularidades que tiene que sea de noche como velar por su sueño.

KR: Bueno, en ese contexto también quería preguntarte más específicamente en la Localidad ¿cómo se ha implementado este proyecto? y en general la política.

RC: OK. Silvia que es la compañera que te referencio conmigo maneja todo lo que tiene que ver con política pública de infancia y de adolescencia en el ciclo de 0 a 17 años. Ella trae la directriz desde la subdirección para la infancia de todo lo que hay que hacer en cuanto al monitoreo de la política pública que está formulada. Lo que tenemos que hacer es monitoreo que se hacen permanentemente en el COLIA (Comité operativo local de infancia y adolescencia), que sesiona una vez al mes con todas las instituciones que trabajan con infancia y con adolescencia, nos reunimos y hacemos monitoreo de cómo va la política en sus distintos ejes, componentes y principios. Eso... y qué era lo otro que me habías preguntado.

KR: Específicamente en la Localidad cómo se ha implementado. Digamos yo vi en parte de la Localidad que hay... estoy trabajando la UPZ Pardo Rubio, pero vi que dentro de la misma UPZ se encuentran clasificados varios estratos. Si entiendo bien, la política se ha implementado en estratos 1 y 2, y la mayor parte de Chapinero contiene estratos 4, 5 y 6. Entonces hay como un carácter diferencial al implementar la política del Distrito solo en la población más vulnerable, mientras que en los otros estratos se prestan los servicios desde los jardines privados. Entonces, en ese campo ¿cómo ha implementado? Si hay mayor parte de jardines o hay mayor parte de... ¿qué tipos de programas están implementados en la Localidad?

RC: OK. Mira la directriz para atender a la primera infancia es una para todo el distrito. Independientemente de si el jardín es público o si es privado. Toda institución que atienda niños entre 0 y 5 años esta supervisado por la subdirección para la infancia de la SDIS. Y los estándares y los lineamientos son uno para Bogotá, en la modalidad ámbito institucional. Las otras modalidades ya son como recreaciones que ha hecho el Distrito específicas. Pero lo que tiene que ver con jardines la directriz es una, entonces parte de lo que hace la Secretaría de integración es capacitar a los que ofrecen un servicio de atención a la primera infancia, y los estándares son los mismos. O sea tú los puedes

consultar por internet, y son los estándares de atención y calidad en la educación inicial. Y se tienen que cumplir en lo público y en lo privado. Las instituciones públicas y privadas que cumplen en gran medida esos estándares tienen un registro de educacional inicial, es decir están certificadas por el Distrito como óptimas para la prestación del servicio. El trabajo que se hace a nivel de todo Bogotá es que si “tu no lo tienes” digamos “tu abres una institución a nivel privado y tú no cumples con esos estándares, a ti te ponen un plan de trabajo y unos tiempos” ¿sí? En cierta medida son concertados, pero en cierta medida los tiempos tienen que tener un límite y eso se negocia con Secretaría de Integración Social.

Hay una unidad en la Localidad de Engativá, que le llamamos todos Casa Gaitán que queda en el barrio Rio Negro. A casa Gaitán van todas las personas que están interesadas en ofrecer servicios de atención a la primera infancia, a tomar el curso previo para saber que mínimos debe tener y deben cualificarse permanentemente. Allá todo el tiempo están dictando cursos sobre cómo debe ser la atención en los distintos componentes y de instituciones públicas y privadas “tu puedes ir y tomar tu curso y capacitar tus maestras y capacitar todo el talento humano de tu comunidad y capacitarte tu como cabeza rectora de la institución” sobre qué es lo mínimo que pide el Distrito para atender a un niño o una niña en materia de primera infancia en jardines infantiles. Esto está por fuera de los jardines que tienen convenio con el ICBF, a estos jardines los rige la política nacional, los estándares de calidad, el programa de *Cero a Siempre*. Este otro servicio es para quienes no tienen convenio con ICBF, entonces son del Distrito. Entonces los que no tienen convenio, ni están bajo *Cero a Siempre* funcionan bajo SDIS.

KR: Listo. En el ámbito institucional, ya específicamente hablando de los jardines. Cómo se toma la decisión para implementar un jardín, entonces digamos en el territorio ¿cómo se sabe qué existe la necesidad de implementar un jardín? y finalmente ¿cómo se implementa?

RC: Pues primero partimos de que no necesariamente la alternativa puede ser jardín infantil. Si, partimos de que puede ser alguna de las otras modalidades, que es la ventaja que tenemos desde el Distrito, una mirada un poquito más amplia frente a lo que realmente requiere esa comunidad. Puede no ser un jardín infantil, puede ser una casa de pensamiento o un jardín con énfasis en comunidades afro, porque tenemos de pronto mucha migración de comunidades afro en determinados sectores. Entonces va un poco más allá de que nos pensemos que puede ser solo jardín infantil.

La lectura de realidades permite identificar cuál es la necesidad específica, en comunicación con nuestra comunidad permite escuchar qué es lo que... debemos atender. Entonces yo te cuento ya de nuestra experiencia acá a nivel local en Chapinero, tenemos del nivel Distrital público 5 jardines, 3 son Jardines de SDIS. El primero es un jardín muy parecido al que comúnmente conocemos, uno es una casa vecinal que es un proyecto hermosísimo que nace de la comunidad. Nuestra cada vecinal está en Pardo Rubio que es la casa vecinal *Paso al Colegio* ese jardín inicio hace mucho años con el esfuerzo y el trabajo de unas mujeres de ver la necesidad que tenía su contexto y sus niños empezaron a brindar la atención con la SDIS para fortalecerse y todavía existe, tiene como 40 años. Ese entonces, la casa vecinal más bien lo que antes se conocía como casa vecinal ahora se llama jardín de operación mixta. Un convenio entre esas

mujeres líderes de y la SDIS. Y tenemos un ACUNAR día, los ACUNARES atienden niños hasta los 3 años. Entonces tenemos un ACUNAR en el sector San Isidro Patios. Como cada modalidad responde a distintas lecturas de realidades de cada territorio y también a cómo se mueve la política pública en la ciudad. Los ACUNARES por ejemplo responden a un convenio que establece que en adelante la SDIS se va a especializar en niños de 0 a 3 años y SED de 3 en adelante. Entonces la modalidad para atender solo de 0 a 3 es ACUNARES. Pero lo que te digo no es solamente a través de esta modalidad que atendamos, puede ser ámbito familiar. Tenemos ámbito familiar en el sector de San Isidro Patios, en Pardo Rubio y en Chapinero Centro donde se trabaja mucho con mamitas en ejercicio de prostitución por ejemplo. Y tenemos para la vereda algo que no es nuestro jardín comúnmente establecido, sino que tenemos un centro de desarrollo infantil y familiar rural, en el Verjón Bajo, la vereda que es territorio de la Localidad de Chapinero. Entonces cada comunidad, cada contexto nos dice como tenemos que llegar, no necesariamente tiene que ser con un jardín infantil y estamos próximos a abrir por ejemplo en San Isidro Patios por solicitud de la comunidad, yo te estoy hablando del km 5, vía a la calera, el barrio San Luis y sus alrededores. La rectora de ese colegio nos plantea la necesidad que los estudiantes de la nocturna no tienen donde dejar sus hijos bien cuidados mientras toman su clase, entonces ahí se va a abrir un ACUNAR noche. No es necesariamente el jardín infantil institucional el que va a operar. En realidad es el servicio que más se aproxime a las necesidades de nuestros niños y niñas.

KR: Ok. Bueno otra pregunta también dentro del ámbito institucional, ¿cómo se organiza el servicio y cómo se da la contratación con los docentes o los maestros, la gestión humana?

RC: Bueno son dos aspectos, lo que yo te decía están los estándares de calidad de prestación del servicio de educación inicial en Bogotá, esos estándares tienen cuatro componentes. Entonces el jardín se organiza con base a esos 4 componentes. Apuntando a que todas las acciones que se deban desarrollar para nutrición y salubridad se den con calidad, la atención en ambientes sanos y seguros que es otro de los componentes para que el talento humano sea cualificado, que es el de agentes corresponsables. Y no solo el talento humano, las familias también, agentes corresponsables trabaja que todos los adultos que tenemos que ver en la atención de nuestros niños y niñas estemos comprometidos en el cumplimiento de nuestro rol y en la cualificación de ese rol y el otro que trabaja todos los aspectos de índole administrativos, el jardín debe contar con una extensa lista de requerimientos a nivel de planes de emergencia, es decir, todos deben estar capacitados en casos de inundación, incendio, terremoto, eso tiene que tener un proyecto. Todas las carpetas de talento humano debes estar desarrollados, todos los procesos que realiza el jardín deben estar documentados y deben tener un archivo donde se puedan verificar, entonces el jardín se organiza en esos 4 componentes.

El proceso de contratación en SDIS para este tipo de jardines y para cualquier cargo que ahora se quiera acceder en SDIS se hace a través de una plataforma virtual que es un registro de proponentes. Entonces te estoy hablando no solo para jardines infantiles. Si Es trabajador que tiene que ver con lo social que están sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, docentes, psicólogos, nutricionistas, educadores especiales, otros cargos de tipo administrativo. Hay una página entonces en SDIS y tú diligencias el

formato que está ahí, los anexos que solicitan y tu quedas como un proponente a nivel de todo Bogotá lo que hacemos la subdirección local es cuando se genera un cargo consultar la plataforma y pedirle tres perfiles. Entonces tú dices “necesito una trabajadora social con tantos años de experiencia en la primera infancia”, por ejemplo en Chapinero lo primero criterios que revisamos es que habite en la Localidad porque nos interesa generar oportunidades de trabajo para la gente que habite en la Localidad.

KR: Y además que eso genera una relación más cercana al territorio y que lo conozca ¿no?

RC: Si, pero no necesariamente la persona va a quedar en el territorio pero la subdirectora local se piensa que se debe priorizar que el trabajo quede para personas de la Localidad de Chapinero. Y entonces la plataforma da 3 cargos y SDIS empieza el proceso de selección entre esos 3 candidatos. Con entrevista, con prueba técnica, y se toma la decisión de quien se vincula. La contratación se hace por prestación de servicios.

KR: Bueno, ya quisiera pasar al contexto más local en Pardo Rubio y quisiera saber por parte de la SDIS y de la Subdirección local. Cómo se ve la zona, ¿cómo es el diagnóstico de Pardo Rubio en cuanto a la primera infancia?

RC: Bien, pues mira Pardo Rubio en comparación con otros territorios que se priorizan. Un poquito para complementar lo que tu decías ahorita cuando dices un poco “la política no se evidencia en los estratos altos”. Nuestros brazos deben llegar hasta allá, pero lo que hacemos es con los recursos del distrito es priorizar la inversión en los territorios donde hay más necesidades. Por eso no va a ser Chico Refugio o Chico Lago donde se vaya el presupuesto que tenemos para la Localidad. Llegamos allá y pensamos llegar allá como ámbito familiar pero priorizados para nosotros están la vereda, San Isidro Patios, y esta Pardo Rubio porque se evidencian mayores necesidades. Haciendo un comparativo entre esos 3 territorios, Pardo Rubio es el que tiene mayor oferta de servicios, mucha oferta de servicios. Obedece en cierta medida a que el acceso a los otros dos territorios que tenemos priorizados no es tan fácil. No todos los actores les llegan a esos otros dos territorios que son más alejados. Por eso cuando alguien desea ofertar en algún territorio priorizado Pardo Rubio es el que le queda más cerca. Y eso que te estoy contando es una lectura que se ha hecho, hemos dicho “aquí hay que redistribuir los recursos en cuanto a lo que se está ofreciendo mucho en Pardo Rubio, ¿qué tiene necesidades? Si. Pero que no tiene las mismas necesidades que están teniendo los otros dos sectores que tenemos priorizados.

Pardo Rubio tiene una de las unidades más grandes que nosotros tenemos que es el Jardín la Paz que oferta 240 cupos de 0 a 5 años en este momento. Y tiene otra unidad que es nuestro jardín de operación mixta que está hecho a pulso por Mary Luz Acero que es una líder comunitaria muy valiosa y ahí se están ofertando 84 cupos de 2 a 5 años. En necesidades de primera infancia realmente la situación se enfoca en cuanto a que es importante que la SED tenga las infraestructuras para atender a los niños de 3 a 5 años. Eso no se ha podido lograr. O sea, a nivel de las zonas más deprimidas de Bogotá no se puede construir nada porque tiene mil problemas, porque el suelo, porque etc. Entonces si tú ves el colegio público que hay en Pardo Rubio es muy pequeño de una infraestructura casi vertical y no tiene donde construir el jardín infantil que necesita para atender a la población de 3 a 5. Esa es una de las necesidades, mientras tanto eso no ocurre nosotros

vamos a seguir teniendo los niños de 3 a 5 en nuestros jardines. Porque pues no se pueden excluir ¡faltaba más! Entonces sencillamente estamos esperando los tiempos en los que la SED habilite los espacios y la infraestructura.

Pero el uso de suelos sencillamente es bastante complicado, o sea habilitar una infraestructura es complicado. Eso por el lado de educación. Por el lado de lo tiene que ver con la atención de 0 a 3 en el sector de San Martín y el Paraíso, nuestro jardín la Paz tiene la sala materna que es para niños entre 0 y 2 añitos, esa sala materna tiene una capacidad que responde al barrio Pardo Rubio, sin embargo nosotros nos damos cuenta que al otro lado de la UPZ hace mucha falta en el costado donde está *Paso Al Colegio*, no está faltando espacio para la sala materna. Ese servicio nos lo ha pedido la comunidad. Por lo cual este jardín se nos quedó digamos “pequeñito” y tiene oferta de 2 a 5 añitos. Entonces lo que tenemos y lo que se está buscando son terrenos. Otra opción es tener estructuras móviles, aquí todo el tiempo tenemos que estar pensando en otras alternativas y cómo resuelven los problemas de donde construir. Entonces el distrito tiene estructuras móviles que son como un *container* adaptado para la atención de los niños y niñas. Esa es la opción que se estudia para el sector de Pardo Rubio hacia el sector de San Martín y El Paraíso.

El problema de nutrición, el diagnóstico de nuestras unidades arroja más bien una tendencia hacia la baja talla, o sea nuestros niños no crecen, y tienen tendencia a engordarse porque ha habido o bien en la gestación o en los primeros mesecitos de vida, no hay un buen manejo a nivel nutricional. Entonces que lo que estamos observando es que, lo que se les da dentro de la institución está favoreciendo el desarrollo de los niños y niñas, pero tenemos que hacer algo más que apunte hacia la ejercitación física y hacia los hábitos saludables. Eso pasa en nuestras unidades, diferente es el caso de los niños que no están institucionalizados y por ejemplo en la población escolar, los niveles de desnutrición son cosa seria. O sea el nivel nutricional de los niños no es en gran medida el adecuado, en los niños que están fuera de la institución y en ámbito familiar por ejemplo los niños que están siendo cuidados por su familia, les ofrece un apoyo nutricional un vez al mes las familias que han ido a los talleres, que se han capacitados, que han recibido a la maestra, una vez al mes van a recoger un bono para que las familias los intercambien por alimentos en los supermercados y almacenes que tienen convenios con la Secretaría de Integración. Y eso nos permite un poco apoyar el componente nutricional, si es una necesidad sentida sobre todo en los niños que no están institucionalizado. Los niños que están institucionalizados tienen un buen promedio de recuperación nutricional. Adicionalmente a esta problemática están respondiendo los comedores comunitarios en Pardo Rubio, pensados para los niños y niñas de los colegios especialmente pero ya eso es otra cosa.

KR: También te quería preguntar más o menos ¿cuánto tiempo lleva la intervención de la SDIS en Pardo Rubio?

RC: Mira que yo no tengo información, se por *Paso al Colegio* que tiene más de 30 años, porque recientemente llegue a la SDIS, pero lo que yo trabajo junto a Mary Luz y su gente de CODEMUR, que se llama esa ONG que opera con ella ya llevamos informes de procesos de hasta 35 años.

KR: Y con respecto a los 3 jardines que me contabas sabes aproximadamente hace cuánto tiempo se implementaron en Pardo Rubio.

RC: En Pardo Rubio tenemos 2, el de Mary y el Jardín la Paz que es bastante antiguo que puede estar por el orden de los 20 años, pero lo que te diga es una especulación. Sé porque hemos trabajado procesos de rendición de cuentas con las familias y los papas me hablan ya de traer nuevas generaciones al jardín, o sea está un poquito mayor. Pero realmente eso queda sin contestar porque no tengo la cifra exacta.

KR: ¿qué elementos puedes destacar que tiene la SDIS Y la subdirección local en cuanto a la primera infancia, es decir que logros han tenido desde la implementación?

RC: Mira yo considero que un logro muy importante es contar con un equipo de talento humano cualificado, las 6 coordinadoras de las distintas unidades que tenemos son personas muy comprometidas con el trabajo, son muy proactivas y tienen mucha iniciativa. Eso nos permite hacer una prestación del servicio con mucha movilidad, con mucha capacidad de moldearse de acuerdo a lo que el contexto va pidiendo. Entonces tenemos varias de nuestras unidades que trabajan agricultura urbana por ejemplo, ya 3 de nuestras unidades están trabajando proceso de agricultura o al interior de sus instituciones o yéndose a las casas de las familias a trabajar con ellas el tema.

Las articulaciones que se generan, entonces es un poco como que los recursos de integración social están, pero se pueden optimizar cuando tú haces enlaces. Hay un convenio muy interesante de las 4 Secretarías que están comprometidas con la primera infancia que es el proyecto *ser feliz creciendo feliz* y ahí están SDIS, SED, Secretaría de Salud y Secretaría de cultura, recreación y deporte. Entonces estas 4 Secretarías en la Localidad de Chapinero se han reunido desde abril del año pasado mes a mes articularse y a fortalecerse, creo que Chapinero tiene una de las mejores experiencias en cuanto a la implementación de este convenio. Entonces todos los recursos de la Secretaría de cultura se mueven para nuestros programas y entonces podemos ir con los niños a cine, las de artes vienen a nuestras unidades, el domo de la Secretaría visita nuestros territorios. Con Secretaría de salud, tenemos muy juiciosas la remisión de casos, porque a veces necesitamos el apoyo del equipo extramural de la Secretaría de salud para la verificación de derechos, tú ves que algo no funciona bien, que esta familia hay que fortalecerla, o que el niño puede estar en algún riesgo y ese equipo extramural nos apoya en ir y visitar y completar el diagnostico que nosotros tenemos.

En esta mesa con Secretaría de educación es que hemos hecho un análisis de cobertura por ejemplo. Esta es la Mesa intersectorial para la primera infancia, es la reunión que se hace una vez al mes entre estas Secretarías que la lidera Sandra Montoya. Se ha hecho un diagnostico por ejemplo a nivel de toda la Localidad de donde estamos ofertando los servicios y donde se nos está quedando por ofertar en cuanto a primera infancia entonces todo ese mapeo se hizo. Se trabaja con mucho cuidado el paso de los jardines de los niños hacia el colegio de la educación no formal a la educación formal.

A nivel de salud hemos recibido capacitación directa de la Secretaría de salud para poder apoyar a nuestra familias en cuanto al derecho de atención en salud y saber que herramientas tienen para exigir, cuando una EPS no les da el servicio, como el caso de nuestros niños que están en inclusión (niños con alguna condición de discapacidad o

alteración del desarrollo) en todas nuestras modalidades, porque las EPS en realidad no son muy diligentes en cuanto a los apoyos terapéuticos que tenemos que hacerles, y en esa mesa entonces discutimos qué podemos hacer , qué recursos tenemos para levantar esas barreras de acceso y para garantizar todos los derechos de los niños y las niñas que es el tema fundamental. Y así está trazada toda la política, tú la has visto, se busca que se garantice derecho a derecho.

KR: ¿Qué obstáculos por el contrario han encontrado?

RC: El tema de salud es álgido, o sea es de mucho roce y no es fácil, el compromiso de los profesionales en salud con el desarrollo de los niños no es el ideal, todo el tiempo desde la mesa hemos y desde el convenio, hemos tratado de que se implemente otro convenio a nivel distrital que le exija a los médicos y enfermeras unos mínimos en la atención al desarrollo porque no está pasando que los niños y las niñas son llevados a su control de crecimiento y desarrollo y es uno de los derechos de los niños y uno de los deberes de las familias. Pero cuando llegan al profesional solo les miden perímetro craneal, perímetro torácico, los pesan, los tallan y ya. No hay nada más. Entonces no estamos haciendo atención temprana de los riesgos del desarrollo. Si en ese control de crecimiento y desarrollo o en la detección de una maestra sobre el niño, que tiene o está presentando algún problema que va a comprometer su desarrollo en un corto o mediano plazo. En eso falla mucho, como que la calidad de la atención no es lo que ellos necesitan, cuando a ellos se les identifica una alteración al desarrollo o una discapacidad no tienen los apoyos terapéuticos que deberían ser absolutamente generosos. Eso es casi una mendicidad lo que toca hacer para que reciban el servicio. Ese tema de la salud es álgido es fundamental, ya que si no tenemos niños y niñas con salud, pues se ve comprometida la primera infancia en Bogotá.

En el tema de educación el tema es de infraestructura, y en general en el tema de ampliación de coberturas, es titánica labor. Tanto así que la SDIS tiene un profesional en cada Localidad para ampliación de coberturas, es la persona que tiene que estar mirando un terreno y mirar si el terreno cumple, mirar la infraestructura cumple, conseguir que le hagan las adecuaciones, es supremamente titánico. Entonces por eso no es posible ahora pensar en construir nuevas unidades por los problemas que hay con el uso de suelos y con el desmonte que hubo del POT, esto está como en el aire. De ahí que estamos pensando en las estructuras móviles como punto de atención. Básicamente creo que son esas dos las más grandes dificultades.

KR: En relación con los jardines o todos los programas de atención que tiene la Secretaría ¿cómo se da la relación directa con la comunidad y con las familias?

RC: En el componente que te digo que trabaja agentes corresponsables toda institución tiene que desarrollar desde ámbito institucional programas para fortalecer a sus familias como cuidadores. El proyecto 735 también tiene unas metas que tú las puedes revisar también por internet, son alrededor de 20 metas que se fijan en cuanto al trabajo por la primera infancia, una de estas metas es ¿cuántas familias debemos cualificar? Para la cualificación de nuestros cuidadores tenemos equipos psicosociales tanto en la vereda, en el ámbito institucional como en ámbito familiar que son las 3 modalidades que hay en este momento, el ACUNAR nocturno también tiene equipo psicosocial, que está conformado por trabajador social y psicólogo, en ámbito institucional solo es el psicólogo.

Y ellos tienen la responsabilidad de esa cualificación de esas familias, entonces se hace una lectura de realidades al inicio de cada año y de acuerdo a eso se traza un proyecto de lo que necesita la familia para ser fortalecida y mes a mes las familias asisten a las capacitaciones. Esa cualificación además de las que se hacen en articulación de otras instituciones sobre el problema de salud de los niños, a trabajar temas de nutrición, pero muy particularmente el fortalecimiento de las familias está dada por el equipo psicosocial de la primera infancia.

KR: ok. Bueno este es el último componente que tengo, y es sobre cómo te mencionaba antes de iniciar, está la atención desde la política nacional y desde la distrital en el mismo territorio. Entonces yo te quería preguntar primero, si debería existir algún tipo de coordinación entre estas dos políticas o estos dos niveles de atención a la primera infancia.

RC: Si, uno pues yo si te quiero decir que son dos políticas que tienen muchísima riqueza de hecho, quien tiene la batuta de haber hecho esa formulación de *Cero a Siempre* es Constanza Hurtado, que ella fue subdirectora para la infancia de integración social. Si, ella sale de aquí para ir a trabajar con la nación y es una mujer absolutamente admirable ella es un titán en cuanto a la formulación de la política de *Cero a Siempre*, tiene muchísimos recursos y la formulación de la política distrital también es supremamente minuciosa. Sobre todo en el primer eje. Y Si, todo el tiempo se ha planteado ese escenario en que la política nacional no puede andar en un espacio además porque aquí en Bogotá se viven las dos políticas de acuerdo a si tú tienes tu hijo en ICBF o si tienes tu hijo en SDIS. Precisamente Silvia la líder de política pública de infancia y adolescencia tiene la responsabilidad de hacer eso que se está planteando Distrito y nación que es fusionar las dos políticas y que sea una sola. Entonces será a través de la directriz de Silvia en la Localidad y de la línea técnica que reciba la subdirección para la infancia, pero queda claro que ya se ha planteado. Allá nación y Distrito dijeron “sentémonos y miremos como aunamos esfuerzos y cómo hacemos una sola la política de primera infancia”.

KR: Bueno, y finalmente pues ya planteando ese escenario que se pueden articular las políticas, cómo podría darse esa coordinación o qué elementos tendría que tener esa coordinación para que la política no vaya por líneas separadas, sino que realmente se articule.

RC: Mira que, son políticas muy avanzadas en su formulación y operación. Lo mejor es hacerlo sin prisa, o sea, nosotros nos damos cuenta que los errores que se comenten a veces es por fijarnos metas en tiempos que nos respetan las dinámicas, y lo que se va a hacer no es fácil. No es fácil porque están muy crecidas las dos, entonces soy muy nutridas y hay mucho que analizar de lado y lado para ver en donde están las convergencias y empezar a hacer ahí las sinergias yo pienso que la clave es esa, lo que sea más fácil implementar y lo que sea más fácil de unificar y luego si ir pasando a lo más complejo. Pero pues esa es mi opinión desde aquí, pero realmente ya son varias las cosas que están planteadas en la mesa, pero que todavía no son de conocimiento público. Sin embargo sí me parece importante decirte que a nivel local en los distintos escenarios, en los que trabajamos, en el CODIA, la mesa intersectorial de la primera infancia, en el COLIA, en la mesa de erradicación de trabajo infantil, en comité de seguimiento a víctimas y en el comité del buen trato siempre está el ICBF presente con

nosotros. O sea a nivel local tenemos la fortuna que los equipos entre Distrito y nación nos hemos entendido y hemos podido trabajar muy bien, no hay recelo sino hay una obligación, y es que los niños son un solo independientemente del escenario en el que estén atendidos.

¿Te hago una pregunta? Tu conociste el diagnóstico *sala situacional* del Hospital de Chapinero que habla de un aspecto muy importante, no sé si está territorializado a Pardo Rubio y es cómo evidencia el Hospital la principal forma de maltrato a la primera infancia es por negligencia, entonces es importante mirarlo en cuanto a las necesidades y que aquí se debe trabajar en el fortalecimiento a familias porque lo vivimos. Con decirte que la estrategia que se implementó este año por una de las mejores psicólogas de apoyo a los jardines de la Localidad, que se llama *Si me cuida te cuida* era precisamente para fortalecer a los papás en cosas tan mínimas como el aseo personal, como el baño diario es tan importante. Entonces un poquito respondiendo a ese diagnóstico y con la metodología que usaron arroja que el maltrato por negligencia, es decir que los adultos y las familias no estamos haciendo la tarea de la manera tan comprometida en cuanto al cuidado de los niños.

KR: Bueno Roció esas eran las preguntas que tenía, te agradezco mucho por el tiempo y por la disposición y ya pues yo espero digamos también realizar un producto de este trabajo de grado y es como hacer unas recomendaciones específicas para la UPZ que estoy manejando, pero que pueden ser un gran aporte para ese proceso de coordinación que me interesa mucho. Ya que como te comentaba, estuve trabajando con las Madres Comunitarias de Pardo Rubio, y la política nacional tiene tasas de pago a las Madres y la comunidad también les paga, y cuando aparecen los Jardines de Integración gratuitos, en una población como Pardo Rubio pues hace la diferencia en un punto clave que es la gratuidad y la atención un poco más integral. Entonces de ahí surge también mi preocupación por qué hacer para mejorar el trabajo de las madres sin desconocer y sin desmeritarles en su labor.

RC: Si, y el tema clave y lo que prima en toda discusión es el derecho de todos los niños y las niñas. Los niños y las niñas tienen derecho a tener la mejor calidad posible en la atención, por ejemplo en cuanto a las Madres Comunitarias a quienes les debemos el origen de la atención a la primera infancia en el país, sino que también hay que fortalecerlas y en eso el ICBF tiene algunas estrategias como hacerlas hogares múltiples, invitándolas a que se asocien, y que encuentren estructuras dentro de su comunidad para que se integren y no sea una en un hogar, sino 5 o 6 en un espacio más grande y mejor para la atención de los niños y fortalecerlas. Y finalmente el ICBF ha replanteado mucho el tema de la tasa compensatoria, tanto así que modalidad centros de desarrollo infantil ya es gratuita.

KR: Bueno Roció de nuevo muchas gracias.

ENTREVISTA 4	
Jenny Viviana González (JG)	Madre Comunitaria HCB Mi dulce Encuentro Barrio Mariscal Sucre, Pardo Rubio.
Duración: 18 min	Fecha: 13 noviembre de 2014

KR: Muchas gracias primero que todo por tu tiempo. Primero quisiera saber tu nombre completo y a qué hogar comunitario perteneces, y un poco sobre tu historia como madre comunitaria.

JG: Bueno, mi nombre es Jenny Viviana González, trabajo en “Mi dulce Encuentro”, trabajo como madre comunitaria hace aproximadamente 7 años. Mi labor empezó por compañeras, amigas que me animaron a que abriera un hogar y me gustó mucho el trabajo, aún estoy.

KR: ¿Cómo son elegidas las Madres Comunitarias, qué requisitos les piden?

JG: Primero nos hacen entrevista, nosotras pasamos hija de vida a la representante, ella va y nos mira el espacio..., cómo vamos a trabajar con los niños..., y de ahí nos llaman a la entrevista y nos preguntan acerca de los niños, de por qué escogimos ese trabajo, (¿qué más nos preguntan?)..., mmm ya ni me acuerdo. ¿Quién nos recomendó?... muchas cosas.

KR: Pero es decir... ¿Si tú quieres ser madre comunitaria y tú tienes que ir directamente al ICBF a inscribirte o te eligen?

JG: No, yo le paso la Hoja de Vida a la representante, ella reúne varias Hojas de Vida, y allá las estudian. Entonces según la Hoja de Vida que les parezca, y si les parece un perfil como interesante entonces así mismo lo llaman a uno.

KR: ¿Qué es lo que más te gusta y lo que menos te gusta del trabajo como Madre Comunitaria?

JG: Lo que más me gusta en el trabajo pues son los niños porque yo trabajo con niños de bajos recursos, son vulnerables. Me gusta mucho este trabajo porque muchas veces uno no sabe de verdad el ser que otro vive, entonces uno es más por colaborar que porque le paguen a uno, sino es más por ayudarle a la gente a los papas que necesitan el servicio, entonces más que todo es por eso, por lo niños. Siempre me ha gustado mucho trabajar con ellos. Y no me gusta es por todo lo que exige, es un trabajo muy exigente. Directamente allá de nuestros jefes nos piden mucho y a veces nosotras no podemos dar lo que ellos nos piden. Pero de resto bien, por los niños más que todo.

KR: Bueno ¿cómo describes que es la relación de una madre comunitaria con los padres de familia?

JG: ¿En qué sentido?

KR: Pues si es buena, si ha habido problemas con los padres o en general ¿cómo es la relación con ellos?

JG: No, pues más bien nunca he tenido ningún problema, pues como a toda profesora los niños se nos caen, que de pronto algún niño lo aruño, pero nosotros sabemos cómo llegarle a ellos. Les damos una explicación, no es como en otros jardines que dicen “ay yo no sé qué paso”. Nosotros les decimos: lo que paso es esto y esto y eso es lo que les gusta a ellos, que uno les dé una explicación porque ante todo uno está bajo una gran responsabilidad, pero a pesar de que han pasado cosas con los niños que de pronto lo muerden, que se caen, que cualquier cosa. Pero ellos no saben entender, porque si a ellos también se les caen a veces, por qué a uno no le puede pasar lo mismo. Los padres que yo he tenido son en realidad muy buena gente. No he tenido ningún problema con ellos.

KR: ¿Cómo es la relación con el ICBF directamente?

JG: Directamente... no pues, igual ellos vienen, visitan, miran, pero no en términos generales es bien.

KR: ¿Qué implementos les da el ICBF anualmente para funcionar como madres comunitarias?

JG: El ICBF nos da material didáctico, material duradero que es de cocina, de ollas de utensilios para la cocina, uniformes, la minuta y la alimentación que son 22.000 pesos por niño.

KR: ¿Cómo sientes que los hogares comunitarios han aportado a tu vida y a tu realización personal?

JG: Pues en estos 7 años... (Risas) pues no, la verdad con este trabajo he podido estudiar, he podido también tener a mis hijos acá en el hogar, los he podido tener en cuenta, ahorita pues también estoy estudiando, me dieron esa oportunidad... entonces pues, es eso que he podido hacer cosas que no hacía antes, como estudiar y tener a mis hijos compartiendo acá.

KR: ¿Cómo es la relación con las otras Madres Comunitarias del barrio?

JG: Buena.

KR: ¿O sea y están en cabeza de Pilar que es la presidenta?

JG: Si ella es la representante

KR: Y entonces ¿cómo es la relación de las madres con ella?, ¿ella es como el vínculo directo con el ICBF?

JG: si o sea ella es el jefe de nosotras y ella tiene allá otro jefe, y donde todo lo que pase con nosotras, los problemas, todo ella lo pasa directamente allá.

KR: Ok. ¿Quiénes están involucrado en cada HCB, como qué roles o funciones hay?

JG: Aquí, pues nosotros manejamos un (¿cómo es que llama?) un comité, de padres y de las madres, (¿qué más ahí?) en la asociación también hay función de fiscal. Pero solamente en los jardines se maneja el comité de padres, nada más.

KR: ok, ¿dentro del Hogar Comunitario se reparten también las funciones?

JG: de qué, ¿de las madres?

KR: si como los roles, ¿de quién cuida, quién cocina?

JG: Si, pues en cada hogar se reparten, este como es grupal tenemos una auxiliar las dos, porque cómo aquí también está la representante ella casi no permanece aquí por las funciones que tiene, entonces casi no la vemos, pero cuando está aquí ella esta con los niños, porque tenemos la auxiliar que está en la cocina. Pero en todos los hogares solo existe la Madre Comunitaria y la auxiliar, puede ser que la Madre este en la cocina y la auxiliar con los niños o que sea al revés, según como ellas se quieran repartir el trabajo.

KR: ¿Qué fortalezas crees que tienes como madre comunitaria y el servicio que tienen los hogares comunitarios?

JG: Fortalezas... A mí me parece que es como más, es mejor porque nosotros manejamos poquitos niños y como estamos en espacio así pequeño podemos estar pendientes de ellos, también que... como estamos solas también tenemos mejor manejo de ellos y no tenemos alguien encima, como de los jefes, que están ahí encima...

entonces es mejor. El ICBF viene pero de vez en cuando, pero igual es mejor porque tenemos poquitos niños, nos repartimos el trabajo. Me parece mejor por eso.

KR: Y por lo contrario ¿qué debilidades crees que tiene el servicio que ustedes prestan?

JG: Que no nos capacitan mucho para el trabajo, para la pedagogía de los niños, o sea tenemos estudio y todo pero igual necesitamos como capacitaciones como esos, y eso no lo tenemos.

KR: O sea ¿el punto central es la falta de capacitaciones?

JG: Si la falta de capacitaciones.

KR: Qué impedimentos has sentido en estos 7 años de trabajo, que digamos no han dejado que prestes un mejor servicio, de pronto yo había escuchado que desde que llegan los jardines infantiles de integración, como que empiezan a tener problemas de cupos.

JG: Si la cobertura, el problema acá es por cobertura, solo por eso. Porque ahorita están abriendo tantos hogares, digo jardines perdón, entonces pues nos estamos quedando sin chicos y como son gratis, y nosotras tenemos que cobrar pues obviamente los papás se van para donde no les cobren.

KR: ¿desde cuando ves que pasa esta situación?

JG: Ya hace como 3 años.

KR: ¿Tres años? Ok. Quisiera saber también cada cuanto se reúnen con las demás madres y cada cuanto con el ICBF.

JG: Con las madres nos reunimos una vez al mes, que le llamamos el pedagógico, pero con el ICBF es cada vez que nos llaman para la visita, o para capacitación pero eso es por allá como 2 veces al año, entonces casi no nos vemos con el ICBF. Ellos son los vienen más bien a mirar y a supervisar. Pero así de reunirnos con ellos, no es mucho.

KR: bueno, finalmente ¿cómo calificarías el servicio que tú prestas en el jardín?

JG: ¿Cómo así? ¿Cómo lo calificaría?

KR: si, digamos si pudieras darle una calificación de 1 a 10 ¿cómo calificarías el servicio que están dando las madres?

JG: ¿de 1 a 10?... yo lo calificaría en 9.

KR: ¿Qué crees que entonces haría falta para llegar a ese 10?

JG: Faltaría responsabilidad con los padres, porque los padres hacen que muchas veces nosotras no trabajemos, porque lo que le baja la moral a uno son los padres, entonces por eso es la responsabilidad con ellos, a veces ellos no le colaboran a uno, entonces eso es lo que a uno... es por lo padres. El hecho de que uno esté trabajando acá, no quiere decir que ellos vengan y que le traigan el niño y se lo dejen en horas que no están establecidas, muchas veces los traen sin bañar, a nosotros nos toca bañarlos acá, pues como ustedes se han dado cuenta hay muchos niños que llegan así a este espacio. Y eso es, la responsabilidad de los padres.

KR: ¿Aparte de la responsabilidad de los padres, hay algo más que quieras decir?

JG: No, nada más porque igual... eso solo eso.

KR: Bueno Jenny esas eran las preguntas que tenía, te agradezco mucho por tu tiempo y tu disposición, también la idea es que después de que termine con el trabajo pueda informarles que paso y que resultados hay de la investigación y todo.

Porque también he podido hablar con los de la SDIS, para ver principalmente el problema que ustedes mencionaban de que el servicio es gratuito y que tienen problemas de cobertura.

JG: Mmm sí, es que hay muchas madres que por eso renunciaron y no tienen donde trabajar.

KR: **SI también es ver qué tipo de estrategias tiene el ICBF para que el trabajo de ustedes no se termine y que al contrario puede potencializarse.**

JG: Si mira que nosotros ya habíamos hablado con ellos, pero ellos nos dijeron que ellos ante eso no podían hacer nada, por eso crearon un programa que se llama *cuéntame*, y por lo menos aquí nosotras como somos jardín agrupados debemos tener hasta 28 niños. Pero mira por ejemplo hoy solo hay 11. Entonces el programa del cuéntame sale para mirar de otros jardines, un registro donde por ejemplo, si aquí hay un niño no puede aparecer en otro hogar o jardín ni siquiera a nivel nacional, así por ejemplo yo lo tengo a él, pero él está también registrado en Barranquilla tengo que informar para que me lo saquen del sistema, para yo poderlo ingresar acá y si no me lo sacan de allá no puedo tener el niño acá. Pero eso ha sido un problema por eso...

KR: **Claro entonces aparecen doble registro de los niños.**

JG: si entonces eso lo crearon para eso, pero pues quien sabe si funciona.

KR: **Y además de eso el ICBF no les ha propuesto más alternativas para que funcionen...**

JG: No, y es que igual los niños se van por lo menos yo este año ya término con la mayoría que están acá y me hicieron auditoria y me dijeron que tenía que cerrar uno de los hogares, o el de ella o el mío por cobertura.

KR: **ah claro porque aquí funcionan como un hogar agrupado, ¿entonces tienen que tener el doble de niños?**

JG: si 28. 4 bebés y el resto pues en edades de 3 a 5. Pero pues por lo de Integración Social estamos como mal de cobertura y eso es por lo que más molestan allá en el ICBF, por asistencia... por lo de la ración y la alimentación. Entonces pues cuando me hicieron la auditoria me dijeron que si no conseguíamos más niños teníamos que cerrar uno de los dos hogares.

KR: **Bueno Jenny de nuevo muchas gracias por tu valiosa información.**

ENTREVISTA 5	
María del Pilar Garzón (PG)	Representante ante el ICBF (centro zonal barrios unidos) de la asociación de Madres Comunitarias – el paraíso- UPZ Pardo Rubio.
Duración: 28 min	Fecha: 13 noviembre de 2014

KR: Las preguntas que quisiera hacerte van encaminadas a conocer tu trayectoria como Madre Comunitaria, y como representante de la asociación de Madres, las fortalezas que tienes en tu trabajo más o menos. Para empezar entonces ¿cuál es tu nombre?

PG: María del Pilar Garzón

KR: Tu eres la representante de la asociación del –El paraíso-

PG: Si, soy la representante de la asociación del paraíso, que cubre los barrios El Paraíso, Pardo Rubio, San Martín, Juan XXIII, el bosque calderón y Mariscal Sucre.

KR: ¿Qué funciones tienes dentro de tu rol?

PG: Bueno, pues yo ejerzo la representación de las Madres, eso implica que de asociación a asociación tienen una representante. Es decir, yo las represento a todas, en esta asociación somos 21, pero éramos 24, por cobertura y por cositas así es que se han ido retirando y entonces quedamos hasta el momento 21 Madres Comunitarias. Yo represento todo, lo que es lo financiero, que ellas están trabajando, soy la que voy y vengo a los centros zonales y a las regionales, y soy la que les informo todo, anteriormente trabajos con contrato indefinido, y ahora trabajamos con contrato laboral por eso es que muchas compañeras también se han ido retirando. Ellas venían acostumbradas a un tipo de contrato diferente y pues ahora tenemos esto. Aunque ahora tenemos también todas las prestaciones pero al igual no... dicen que no vale la pena todo lo que nosotras hacemos para eso.

(¿Qué le digo yo?) La asociación es como sin ánimo de lucro porque, porque nosotras cobramos a los papas, pero si ellos nos pagan bien y si no pues no, entonces nosotras no los podemos obligar y tampoco podemos suspenderle el servicio a los niños por el no pago, porque sería castigarlos a ellos. Entonces a los papás no hay nada que hacerles. A ellos les gusta todo gratis. Qué más le digo yo... Pues, la representación es todo lo que tiene que ver con una representación legal.

KR: Bueno te quería preguntar ¿desde hace cuánto sabes que existen los Hogares Comunitarios aquí en Pardo Rubio?

PG: Hace 26 años.

KR: Y ¿tú fuiste alguna de las pioneras en estar acá?

PG: No, yo empecé a los 11 años de que ya existían.

KR: ¿Hace cuánto trabajas como Madre Comunitaria?

PG: Yo, 15 años.

KR: ¿dentro de esos 15 años que impedimentos has tenido para ejercer tus funciones?

PG: ¿Qué impedimentos?, pues a mí más que todo me han estado molestando por los espacios, porque yo siempre he trabajado grupal es decir con 28 niños, siempre desde los 15 años, y pues anteriormente cuando el ICBF me abrió el hogar no me puso problema, pero ahora si ponen problema y pues poco a poco hemos ido arreglando, pero entonces ellos piden más espacio y pues yo no me doy con 14 niños, no sería bueno trabajar, porque estoy acostumbrada a trabajar con artos no con poquitos, ese es el impedimento y lo otro es que con cada día más que pasa, nos exigen más cosas que nosotros no podemos dar.

KR: por el contrario entonces ¿qué fortalezas tienes como Madre Comunitaria en tu labor?

PG: La fortaleza creo yo es trabajar con los niños, es lo que digo siempre porque si no me hubieran gustado los niños no trabajaría aquí y también es la satisfacción de saber que hemos sacado niños adelante. Porque ¿qué más? Tratar de salir adelante como se pueda. Y ya.

KR: ¿cómo este proyecto de los hogares comunitarios te ha realizado como persona y en tus proyectos?

PG: Pues a muchas nos ha ayudado. Lo digo yo como representante porque dentro de los 15 años de trabajo, 8 han sido como representante y entonces eso le deja a uno muchas enseñanzas ¿Por qué? Porque uno se la pasa allá metido en el ICBF entonces uno mira qué es lo que de verdad hace del ICBF y encuentra cosas que uno nunca sabe y que uno le dan allá. Si entonces eso me ha ayudado mucho a aprender del ICBF, a ¿qué más me ha ayudado? me ha ayudado a crecer, porque entre más trabajo aquí más se aprende como ser humano. También me ha ayudado porque toca conocer a las personas entonces por ejemplo, uno conoce los problemas de los papás entonces uno evaluá si esto me ha pasado a mí, o si no me ha pasado, gracias a Dios no me ha pasado o si, bueno. Entonces todo eso como que uno lo ubica todo en un mismo ser. Y entonces uno saca como sus cosas entonces si le deja a uno buenas enseñanzas, de los niños de los papas, de las compañeras, del ICBF de las jefes, entonces uno aprende de todo un poquito, por ejemplo yo que soy representante he aprendido a llevar personas y que no son difíciles, porque hay unas que son tremendas y que uno tiene que aprender a llevar y saber convivir con ellas.

KR: ¿Cómo es la relación con los padres de familia?

PG: Con los padres de familia, hay que saberlos llevar por qué, porque eso si es una cosa más delicada todavía, porque con ellos hay que saberlos llevar ni muy duros ni muy flexibles, sino ni para allá ni para acá. Y pues hay unos que si tienen y son furiosos y todo y entonces ellos tienen que entender que hay cosas que suceden. Pero hay otros que se aguantan y otro que no tienen como esa paciencia y eso no son conscientes de que los niños por ejemplo pasan acá 8 horas, mejor dicho todo el día, y ellos tienen que correr tienen que jugar y pues lo niños se tienen que caer, porque ellos pretenden que no, y yo sentados no los tengo que tener ni acostados mucho menos. Entonces son cosas que suceden y que toca saber llevarlos y sobre todo hay que saberles hablar. Pues nunca he tenido problemas con un papá.

KR: ¿cómo es la relación con las otras madres comunitarias del barrio?

PG: Con mis compañeras, no pues con ellas llevamos una buena relación, lo que pasa es que a veces hay personas que son como de mala energía y tratan de dañar el grupo entonces gracias a Dios mis compañeros se dan cuenta lo que trata de hacer esa persona de mala energía y nosotras lo que hacemos es tratar de que se aleje del grupo, y entonces ella siente que se aleja y que nadie le pone cuidado y entonces se calma. Pero la relación en general es buena, en muchas asociaciones no pasa eso y pues de asociación a asociación se nota que esta es buena, pues según lo que nos dicen los del ICBF. Nosotras somos una buena asociación.

KR: ¿Cómo es la relación con el ICBF?

PG: Ah no, yo personalmente tengo una relación muy bonita con todo, yo no sé, yo tengo ese carisma para entrarle a las personas, puede ser la jefe más ogro que sea pero con ella me le meto de a poquitos y de a poquitos hasta que le llego. Entonces yo tengo una buena relación con todas, creo que nunca he tenido problemas así con ninguna. Aunque alguna vez tuvimos un financiero y un día eso sí hizo llorar a más de una representante. Y a mí ese día llevaba una chokolatina y le dije: Doctor Omar cálmese, por favor respire

profundo y ya cálmese y le di la chocolatina y él se calmó, entonces yo digo que sé llegarle a la gente pues ya no está él en el centro zonal sino en la regional entonces ahí me encuentro a todos y tengo una muy buena relación con ellos. Mis compañeras sino, porque ellas no se dejan mandar así como así, entonces pues ellas no tienen esa relación tan bonita como yo.

KR: Y ¿cómo es tu relación como representante con el Centro Zonal?

PG: Igual que con el ICBF en general, igual. Ellas me dicen hasta que siga... que siga. Por ejemplo yo este año tenía que entregar la representación y entonces la jefe me dijo que miráramos los estatutos para ver si yo podía seguir y me dijo si, si se puede. Entonces ella me decía: María del Pilar siga, siga. Y mis compañeras pues también querían. Me pidieron entonces que siguiera porque ellas saben que yo no soy ogro con nadie soy de mal genio pero yo sé en qué momento, porque uno no puede estar a toda hora, pero no del centro zonal siento que me quieren mucho...mucho, hasta los celadores, los vigilantes (risas) todos son muy chéveres conmigo.

KR: Bueno, para ser elegida como representante ¿qué te pidieron? ¿Cómo fuiste elegida?

PG: Bueno la primera vez para ser representante era porque no tocaba escoger a alguien, entonces la representante anterior me dijo que si yo quería y les dijo: escojamos a Pilar y la verdad yo en principio no quería porque ser representante es un cargo con muchas cosas y mucha responsabilidad. Y sobre mi espalda pesa todo financiero que primero que todo, es lo más delicado. Lo segundo que es estar allá presente en el ICBF y poner la cara por todas y lo tercero saber llevar el grupo. Y como en ese tiempo éramos 24 entonces me daba como miedo. Pero mis compañeras pelearon y eso se hace una asamblea y ese día de la asamblea se hace una votación y todos los papás votaron por mí.

La segunda vez empezaron otra vez, y así sucesivamente. Entonces la representación la he llevado porque mis compañeras me lo piden, que este representándolas y porque también la verdad a mí me gusta y para qué hace 3 años cambiamos de representante porque yo ya estaba cansada y luego la asociación casi si viene a pique entonces del centro zonal me llamó, y me dijeron ¡por favor! Haga otra asamblea porque la necesitamos a usted, mire que esta otra señora va a acabar con la representación de la asociación. Y entonces yo les dije: pues ella ya ahorita termina el otro año y la suelta. Pero eso ¡casi acaba con la asociación! Y las compañeras me decían que era muy aburridor estar en las reuniones con ella, mejor dicho ya no era lo mismo y en el centro zonal se fueron cayendo las cosas. Entonces yo tenía que ir a ayudarla a firmar los contratos, aquí en las reuniones y ellas me decían: nos alegra que volviera porque la anterior ¡no servía para nada! De todas formas, no es porque esto, pero me ha tocado duro.

KR: ¿qué es lo que más te gusta de ser Madre Comunitaria y qué es lo que menos te gusta?

PG: De Madre comunitaria me gusta por los niños, aunque últimamente no he podido estar con ellos, pero porque estoy arriba cocinando y cuando tengo que hacer cosas de representante me voy. Ah pues hace más o menos, ¿cómo cuantos años es que usted estuvo acá?

KR: Dure como 2 años, hace un año termine.

PG: ah entonces usted estuvo cuando yo tenía la cocina acá. Por qué cuando yo tenía la cocina acá tenía más tiempo con ellos. Pero como ahora la cocina está arriba, ya no tengo mucho tiempo. Pero cuando puedo si me gusta estar con ellos. Eso es lo que me gusta de ser Madre Comunitaria. No más sino trabajar con ellos. Y ¿qué me dijo que era lo otro?

KR: ¿Qué es lo que menos te gusta o lo que en general te disgusta del trabajo?

PG: No me gusta que me vengán a molestar la vida a cada rato las visitas del ICBF, las visitas no me gustan. Y eso a veces le quita a uno... le quita a uno mucho tiempo. Pero lo que menos me gusta es que estén a cada rato las visitas, porque cada vez que vienen, así encuentren todo perfecto tienen que buscar algo raro que no les guste para no ponerle a uno el Visto bueno. Entonces lo que menos me gusta son las visitas también de la Secretaría de salud, del ICBF que vengán, porque a mí me visitan a cada rato más por ser representante. Es más ahorita pensé que venía la jefe, porque me dijo que venía hoy.

KR: ¿Cómo calificarías el servicio, si pudieras darle una calificación de 1 a 10 el trabajo de este hogar comunitario?

PG: Yo le calificaría un 10 y si pudiera le daría más porque es que este trabajo es duro.

KR: ¿Qué elementos sientes tú que aún faltan por cumplir en tu labor?

PG: Aquí a nosotros nos mejoraran por ejemplo, que nos ayudaran más como para los niños porque casi material no tenemos, con juguetería que valga la pena, porque si traen un carrito no traen dos, entonces los niños se pelean por eso y nos toca al final guardarlos y no se juega. También que tuviéramos más oportunidades de salir con ellos, al parque o algo así, porque aquí parque hay pero están lleno de gente que fuma vicio o están en mal estado, entonces nosotros nos podemos tener a los niños ahí. Eh también que tuvieran como un parte donde ellos tuvieran la oportunidad de recrearse mejor, o una biblioteca, que nos permitirán entrar a una pero no tan lejos sino más cerquita para ellos, porque a nosotros nos presta los servicios la Virgilio Barco y siempre nos han dicho eso, pero de aquí a llevar los niños hasta allá nos queda muy lejos. Entonces no, ellos necesitan una biblioteca por lo cuentos, pues para que conozcan otras cosas.

KR: ¿Y en cuanto a las capacitaciones que reciben, crees que necesitan otras cosas? O ¿qué más haría falta para su formación como Madres Comunitarias?

PG: Pues a nosotras nos falta muchas más capacitación, porque por ejemplo yo he recibido demasiadas, pero hay muchas compañeras que no. Por ejemplo a algunas les falta una capacitación para sacarlas de esa idea que toda la vida han tenido sobre ser Madre Comunitaria, de “yo soy madre comunitaria” “yo mando porque esta es mi casa y es mi espacio” No. Que a ellas les haga entender que ahorita ellas hacen es como un préstamo de su casa para el servicio. Esa capacitación que les haga entender que ellas ya no trabajan porque sí, sino que son ahora como “una empresa” y hay que aceptar órdenes, obedecer órdenes, reglas y todo eso. Ya hay estatutos ya hay de todo y eso ellas no lo entienden y hay que respetar los lineamientos por encima de todo. Ahí hay que mirar todo eso y dar una capacitación bien... o al menos que les dieran por ejemplo: a nosotros nos decían que nos buscáramos una persona que supiera de los códigos de trabajo y nos hiciera un buen taller. ¿Sí? Entonces ¿qué es el código del trabajo y por qué hay que respetarlo? Pero no hemos conseguido a la persona.

KR: ¿Qué otros programas que tu conozcan en Pardo Rubio hay en la atención a la primera infancia? Como los Hogares comunitarios, los jardines, ¿qué más hay?

PG: Si esos, no hay más.

KR: O sea, ¿los hogares comunitarios? ¿Los jardines de Integración? y ¿una casa vecinal?

PG: Sí, hay una casa vecinal allá arriba en El paraíso.

KR: ¿Cómo es la relación con esos programas, ha habido algún impedimento desde que estos programas están?

PG: No realmente solo ha sido con los de Integración social, porque ellos a nosotras no nos pueden ver. Otra cosa es que ellas por ejemplo cuando es la salida de los niños por las tardes, se paran en las esquinas y empiezan a llamar a los papas a decirles que allá el jardín es gratis, que las instalaciones son mejores, que de todo... Pero nosotras sabemos que no todo es así. Pues si tienen buenas instalaciones tiene de todo de todo, pero ese trato tampoco es el que merecemos, nosotras los hemos visto y tampoco. Y ellas se paran en las esquinas y paran a las mamás, y entonces ellas al ver que es gratis, que incluso les regalan los uniformes y todo piden los papeles y se van para allá. Entonces eso es lo que nos ha perjudicado a nosotras. ¿Qué es entonces? Lo gratis y que a ellos les dan anualmente un bono de 180 mil, mientras que a las de nosotros el ICBF nos dan un bono de 22-25 mil pesos y no se compara. Lo otro también es que allá les dan, tienen una mejor minuta, tiene una minuta más alta. La de nosotros son de 22.200 pesos diarios por niño. Y eso a veces a nosotros nos genera problema.

KR: Bueno, la última pregunta ¿cómo podrías describir qué es una Madre Comunitaria?

PG: Bueno, en realidad es que ya la madre comunitaria, nos la tienen a desaparecer, porque ya el ICBF dice que nosotros ya no somos comunitarias, sino que somos Agentes Educativos porque pues por los estudios, (porque a nosotros ya nos han mandado a estudiar). Porque antes nosotros atendíamos los hogares y se recibían para ser Madres Comunitarias sin estudio sin nada, pero ahora sí. Tenemos que tener títulos y tenemos que capacitarnos y tener al menos el técnico.

KR: si entonces ¿cómo describirás a la Madre Comunitaria de ahora?

PG: Nosotras somos personas que mejor dicho... les damos de nosotras, todo a los niños y dejamos de un lado de nuestros problemas por estar con ellos, les ofrecemos todo, les ofrecemos nuestro tiempo, nuestras casas... un espacio en nuestras casas, les ofrecemos mejor dicho... parte de nosotras se lo damos a los niños. Y a veces sin esperar nada a cambio, porque muchas veces ni recibimos nada a cambio.

KR: Bueno Pilar, esas eran las preguntas que tenía, te agradezco por tu tiempo y como te comentaba la idea es que cuando tenga el trabajo de grado puedo informarte los resultados sobre cómo la ICBF y la SDIS manejan los jardines y los hogares.

PG: Pues es que a nosotros nos han ofrecido que nos agrupemos de nuevo, con otras 2 o 3 madres y formemos un hogar agrupado. Pero la verdad es que no tenemos el espacio. Ellos nos dicen que esa es una opción para que no dejemos de funcionar, pero no nos ayudan a conseguir el espacio que necesitamos. Pero pues si tuviéramos un lugar más grande y todo podríamos hablar con otras Madres para hacer un hogar agrupado de 4 o 5.

KR: Si, pues ojala el ICBF les dé también otras alternativas, y de nuevo muchas gracias, espero que también este trabajo les contribuya en algo para su hermosa labor.