

**APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA Y SANTIAGO
DE CALI.**

LINA MARIA VALENCIA VALENCIA



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
2013**

**APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA Y SANTIAGO
DE CALI.**

LINA MARIA VALENCIA VALENCIA

**Trabajo de Grado presentado al Programa de Estudios Políticos y Resolución de
Conflictos**

DIRECTOR:

RAFAEL VERGARA VARELA MG.



**UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ESTUDIOS POLITICOS Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS
2013**

UNIVERSIDAD DEL VALLE
INSTITUTO DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA
ACTA DE EVALUACIÓN DE TRABAJO DE GRADO

Señale con X si se trata de: PROYECTO: ____ INFORME FINAL: XX

TÍTULO DEL TRABAJO: "APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA Y SANTIAGO DE CALI".

DIRECTOR: RAFAEL VERGARA VARELA

ESTUDIANTES: LINA MARÍA VALENCIA VALENCIA

EVALUADORES: CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ PADILLA

FECHA Y HORA DE LA EVALUACIÓN: 12 DE FEBRERO DE 2014
H: 3:00 P.m.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES: Tras haber realizado todas las correcciones sugeridas, he revisado de nuevo el trabajo de grado de la estudiante y me parece que es un texto que cumple con los requisitos académicos exigidos, por lo tanto mi concepto es APROBADO.

EVALUACIÓN: APROBADO: **XX** MERITORIO: ____ LAUREADO: ____ NO APROBADO: ____

APROBADO CON RECOMENDACIONES:----- INCOMPLETO: ____


RAFAEL VERGARA VARELA
DIRECTOR TRABAJO DE GRADO


CARLOS ALBERTO RODRÍGUEZ PADILLA
EVALUADOR



PARTE 1. Términos de la licencia general para publicación de obras en el repositorio institucional

Actuando en nombre propio los AUTORES o TITULARES del derecho de autor confieren a la UNIVERSIDAD DEL VALLE una Licencia no exclusiva, limitada y gratuita sobre la obra que se integra en el Repositorio Institucional, que se ajusta a las siguientes características:

a) Estará vigente a partir de la fecha en que se incluye en el Repositorio, por un plazo de cinco (5) años, que serán prorrogables indefinidamente por el tiempo que dure el derecho patrimonial del AUTOR o AUTORES. El AUTOR o AUTORES podrán dar por terminada la licencia solicitando por escrito a la UNIVERSIDAD DEL VALLE con una antelación de dos (2) meses antes de la correspondiente prórroga.

b) El AUTOR o AUTORES autorizan a la UNIVERSIDAD DEL VALLE para que en los términos establecidos en el Acuerdo 023 de 2003 emanado del Consejo Superior de la Universidad del Valle, la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993 y demás normas generales sobre la materia, publique la obra en el formato que el Repositorio lo requiera (impreso, digital, electrónico, óptico, usos en red o cualquier otro conocido o por conocer) y conocen que dado que se publica en Internet por este hecho circula con un alcance mundial.

c) El AUTOR o AUTORES aceptan que la autorización se hace a título gratuito, por lo tanto renuncian a recibir emolumento alguno por la publicación, distribución, comunicación pública y cualquier otro uso que se haga en los términos de la presente Licencia y de la **Licencia Creative Commons** con que se publica.

d) El AUTOR o AUTORES manifiestan que se trata de una obra original y la realizó o realizaron sin violar o usurpar derechos de autor de terceros, obra sobre la que tiene (n) los derechos que autoriza (n) y que es él o ellos quienes asumen total responsabilidad por el contenido de su obra ante la UNIVERSIDAD DEL VALLE y ante terceros. En todo caso la UNIVERSIDAD DEL VALLE se compromete a indicar siempre la autoría incluyendo el nombre del AUTOR o AUTORES y la fecha de publicación. Para todos los efectos la UNIVERSIDAD DEL VALLE actúa como un tercero de buena fé.

e) El AUTOR o AUTORES autorizan a la UNIVERSIDAD DEL VALLE para incluir la obra en los índices y buscadores que estimen necesarios para promover su difusión. El AUTOR o AUTORES aceptan que la UNIVERSIDAD DEL VALLE pueda convertir el documento a cualquier medio o formato para propósitos de preservación digital.

SI EL DOCUMENTO SE BASA EN UN TRABAJO QUE HA SIDO PATROCINADO O APOYADO POR UNA AGENCIA O UNA ORGANIZACIÓN, CON EXCEPCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DEL VALLE,

(Si desea una versión digital del formulario, una vez esté diligenciado utilice los programas "pdfcreator" o "Dopdf", los cuales le permitirán convertir el archivo a pdf y así podrá guardarlo)



LOS AUTORES GARANTIZAN QUE SE HA CUMPLIDO CON LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES REQUERIDOS POR EL RESPECTIVO CONTRATO O ACUERDO.

PARTE 2. Autorización para publicar y permitir la consulta y uso de obras en el Repositorio Institucional.

Con base en este documento, Usted autoriza la publicación electrónica, consulta y uso de su obra por la UNIVERSIDAD DEL VALLE y sus usuarios de la siguiente manera;

a. Usted otorga **una (1) licencia especial para publicación de obras en el repositorio institucional de la UNIVERSIDAD DEL VALLE** (Parte 1) que forma parte integral del presente documento y de la que ha recibido una (1) copia.

Si autorizo No autorizo

b. Usted autoriza para que la obra sea puesta a disposición del público en los términos autorizados por Usted en los literales a), y b), con la **Licencia Creative Commons Reconocimiento - No comercial - Sin obras derivadas 2.5 Colombia** cuyo texto completo se puede consultar en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/> y que admite conocer.

Si autorizo No autorizo

Si Usted no autoriza para que la obra sea licenciada en los términos del literal b) y opta por una opción legal diferente describala¹:

En constancia de lo anterior,

Título de la obra: Aproximación al Análisis de la Política Pública de Educación para la primera infancia en Colombia y Santiago de Cali

Autores:

Nombre: Lina Maria Valencia V.

Firma: 
C.C. _____

Nombre:

Firma: _____
C.C. _____

Fecha: _____

¹ Los detalles serán expuestos de ser necesario en documento adjunto

(Si desea una versión digital del formulario, una vez esté diligenciado utilice los programas "pdfcreator" o "Dopdf", los cuales le permitirán convertir el archivo a pdf y así podrá guardarlo)

1. INTRODUCCION.	
2. ANTECEDENTES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN	1
2.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	1
2.1.1 ANTECEDENTES: Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	1
2.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	5
2.3 OBJETIVOS	6
2.4 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL.....	7
2.4.1 SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:.....	7
2.4.2 SOBRE PERSPECTIVAS Y MODELOS.....	14
2.5 JUSTIFICACION	19
2.6 ASPECTOS METODOLOGICOS	21
3. DOCUMENTOS QUE DEFINEN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA	23
3.1 LO QUE ESTABLECE EL GOBIERNO NACIONAL	23
3.2 POLITICA PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA.....	26
3.2.1 EL MINISTERIO ESTABLECE:	26
3.2.2 CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA:	28
3.2.3 LA POLÍTICA PÚBLICA	29
3.3 ESQUEMATIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA:.....	32
3.4 SISTEMATIZACIÓN DE LA POLITICA NACIONAL	33
4. IDENTIFICACIÓN DEL ESTADO DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN EL PAÍS Y EL MUNICIPIO	36
4.1 SOBRE LA ARTICULACIÓN MUNICIPAL, LA POLÍTICA EN LOS PLANES DEL MUNICIPIO:	36
4.1.1 PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2008-2011. ALCALDE JORGE IVÁN OSPINA:.....	37
4.1.2 PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2012-2015. ALCALDE RODRIGO GUERRERO:....	47
4.2 ALGUNOS DATOS E INDICADORES:.....	54
4.3 DATOS E INDICADORES QUE APORTAN AL PROGRAMA CARIÑOS, ACTUALMENTE DENOMINADOS CDI.....	64
4.4 ESTADO ACTUAL DE LA SITUACION DE PRIMERA INFANCIA EN SANTIAGO DE CALI.....	68
4.4.1 RESULTADOS OBTENIDOS:	68

5. GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA DEL MUNICIPIO DE CALI.....	76
5.1 INTRODUCCIÓN:	76
5.2 REFERENTES CONCEPTUALES:.....	78
5.3 CICLO DE LA POLITICA PÚBLICA:.....	86
5.3.1 ELABORACIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA:.....	87
5.3.2 FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA:	91
5.3.3 ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN:.....	94
5.3.4 IMPLEMENTACIÓN:.....	95
5.4 EVALUACION Y PROPUESTA DE ACCIÓN PARA DESARROLLAR LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA	98
5.5 PROPUESTA PARA ABORDAR LA POLITICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA.....	102
6. CONCLUSIONES.	
7. BIBLIOGRAFIA.	

RESUMEN

A partir de la identificación de una serie de documentos que definen la *política pública de Educación en la Primera Infancia* en Colombia, de identificar su estado de articulación en el país y el municipio de Santiago de Cali, se encuentran normativas nacionales y planes incluidos en la agenda pública del municipio, en los que se incluyen temas concernientes a la atención integral de la primera infancia (entre otros temas). No obstante los resultados obtenidos en lo que respecta a la *atención integral*, a la calidad y cobertura de la educación a nivel nacional y municipal han sido decepcionantes. A raíz de ello se propone una guía para la implementación y evaluación de la política pública de educación para la primera infancia, en la que se pretende ofrecer mejores alternativas que posibiliten en un futuro no muy lejano la elaboración de una agenda pública que logre recopilar todas las necesidades sociales, para posteriormente formularlas, adoptarlas, implementarlas y evaluarlas.

Palabras Clave: Política pública, Educación, Primera Infancia, atención integral

1. INTRODUCCION

El trabajo de grado se ubica en un campo de la ciencia política que ofrece grandes y variadas iniciativas, estas posibilitan el entendimiento, manejo y posibles formas de solución a situaciones sociales que afectan el fluido desarrollo de las personas/ciudadanos en un contexto social: *las políticas públicas*.

El trabajo de investigación está orientado a realizar una aproximación de un análisis de la Política Pública sobre la Educación para la primera infancia. La idea es estudiar las políticas y planes que se han diseñado en pro del mejoramiento de la educación. Este estudio con aproximación al análisis evaluativo se desarrolla de manera teórica en una dinámica de investigación rigurosa de la normatividad, los planes de desarrollo que se han elaborado en pro de este y los informes oficiales que dan cuenta de los avances en su desarrollo e implementación.

El Tema de la educación para la primera infancia tomo fuerza a principios del año 1989 con el marco normativo institucional que se da en la Convención Nacional sobre los derechos del niño, en la cual se promulgaba la protección y fomento de aspectos sociales como la salud, la seguridad, la alimentación, **la educación** entre otros. A esta convención asistieron 190 países de todo el mundo, y en Colombia se ratificó con la ley 12 de 1991, Convención Internacional sobre los Derechos del niño¹, en los artículos 28 y 29, que establecen: “*Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la **educación** y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular...*” (Artículo 28 de la Convención Internacional sobre los Derechos del niño) y “*Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a...*” (Artículo 29 de Convención Internacional sobre los Derechos del niño). A groso modo lo que estos artículos nos plantean es que, la enseñanza primaria debe ser *obligatoria* y *gratuita*, se deben *garantizar los medios* para acceder a la educación superior, planear medidas que garanticen la *asistencia* y *permanencia* en ella, con el fin de eliminar los índices de analfabetismo en los países en vía de desarrollo. Esta ley va encaminada a incentivar en los educandos el pleno desarrollo de sus actividades físicas y mentales, respetándoles su

¹ Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos Del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989

libre expresión, animándolos a respetar el medio ambiente y a reconocer la diversidad cultural de su nación y del resto del mundo.

En el primer capítulo se presentan los antecedentes generales de la investigación, se exponen los objetivos, la problemática y sus aspectos metodológicos. Posteriormente se desarrollan cada uno de los capítulos presentando una descripción y sistematización de los documentos que soportan la política pública de educación para la primera infancia en Colombia.

En el tercer capítulo se identifica el estado de articulación de la política pública de educación para la primera infancia en el País y el Municipio. Finalmente en el cuarto y último capítulo se proponer desde el modelo basado en Jones (1970), Thoenig y Roth (1992) una guía para la implementación y evaluación de la política pública de educación para la primera infancia del Municipio de Cali.

2. ANTECEDENTES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1.1 ANTECEDENTES: Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

El desarrollo de la educación para la primera infancia en Colombia dio inicio en el año de 1989, con el marco normativo institucional que se da en la Convención Nacional sobre los derechos del niño, en la cual se promulgaba la protección y fomento de aspectos sociales como la salud, la seguridad, la alimentación, *la educación* entre otros. A esta convención asistieron 190 países de todo el mundo, y en Colombia se ratificó con la ley 12 de 1991 en los artículos 28 y 29, que establecen: “*Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular...*” (Artículo 28 de la Constitución Nacional) y “*Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a...*” (Artículo 29 de la Constitución Nacional).

A groso modo lo que estos artículos nos plantean es que, la enseñanza primaria debe ser *obligatoria y gratuita*, se deben *garantizar los medios* para acceder a la educación superior, planear medidas que garanticen la *asistencia y permanencia* en ella, con el fin de eliminar los índices de analfabetismo en los países en vía de desarrollo. Esta ley va encaminada a incentivar en los educandos el pleno desarrollo de sus actividades físicas y mentales, respetándoles su libre expresión, animándolos a respetar el medio ambiente y a reconocer la diversidad cultural de su nación y del resto del mundo.

A partir de esa fecha, Colombia se ha esforzado por garantizar y hacer efectivo el derecho a la educación para niños, niñas y adolescente, consagrado en los artículos 44 y 45 de la constitución política de Colombia:

“Artículo 44: Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado, el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda

forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Artículo. 45. *El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral.*

El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.” (Constitución política de Colombia 1991, Cap. II De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales)

Debido a la preocupación que ha tenido el Estado por generar una completa *cobertura* en el ámbito educativo para niños, niñas y adolescentes, en especial de los sectores menos favorecidos, se pone en consideración del Conpes² 109 evaluar la política de la primera infancia que es el resultado de una movilización social creada por la necesidad de retomar el tema de la educación, enfrentando los inconvenientes por los que ha atravesado y basándose en leyes y acuerdos que estipulan que debe haber una buena cobertura y calidad de la educación.

En pro de fortalecer el cumplimiento de los derechos de niños y adolescentes se expide a la Ley 1098 de la primera infancia en el año 2006 que en sus artículos 28 y 29 disponen EL DERECHO A LA EDUCACION Y DERECHO AL DESARROLLO INTEGRAL EN LA PRIMERA INFANCIA. En las instituciones estatales la educación

² Consejo Nacional de Política Económica y Social. Fue creado por la Ley 19 de 1958.

Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

de un año de preescolar y nueve de educación básica deberá ser gratuita, y de calidad como está establecido en el artículo 67 de la constitución:

“Artículo 67: La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

El gobierno colombiano a través de su programa “Al Tablero” del ministerio de la educación nacional en el año 2007 publicación No. 47 publica el análisis de estudios realizados, como *Cimiento de la Vida*, y *Educación más allá de las dificultades*, que contribuyen para el mejoramiento de la asistencia, la calidad y cobertura del plan educativo del gobierno mediante convenios con el ICBF el ministerio de cultura y los entes territoriales (gobernaciones y alcaldías).

El ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) ha cumplido una gran tarea en el proceso de garantizar el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la educación. Cabe resaltar que se ha hecho principal énfasis en niños que se encuentren entre los cero y cinco años, pues son considerados *la población más vulnerable*, y además durante esta etapa de la vida se desarrollan muchas de las capacidades físicas y *psicosociales* del niño. Toda esta labor ha sido con el apoyo del ministerio de la protección social y el ministerio de educación. Los hogares comunitarios han sido una gran fuente de apoyo para el desarrollo de los menores, estos los preparan para la transición a los grados superiores.

Pero no han sido los niños los únicos beneficiados, los adolescentes menores de 15 años también han recibido educación gratuita por parte de instituciones a cargo del ICBF. Al igual se han creado componentes de participación para la ciudadanía en compañía del Estado como lo es el PLAN DECENAL 2006-2016³ que busca que la misma comunidad exponga sus inquietudes y posibles soluciones a problemas de educación que se presentan en su comunidad; este plan busca entonces construir políticas con ayuda de la propia comunidad quien es la principal afectada para así darle una solución que satisfaga a todas las partes.

Campañas como “disfrute el derecho a la educación”, que busca sensibilizar a la sociedad colombiana a reclamar al gobierno nacional, las garantías que se ofrecen en las políticas de educación, basadas en la normatividad internacional y nacional. Como propósito político se pusieron impulsar la adopción de una ley estatutaria que regule el derecho a la educación en Colombia, finalmente buscan que el derecho a la educación sea noticia en todos los medios de comunicación.

³ El Plan Nacional Decenal de Educación es un ejercicio de planeación en el que la sociedad determina las grandes líneas que deben orientar el sentido de la educación para los próximos diez años. En ese orden de ideas, es el conjunto de propuestas, acciones y metas que expresan la voluntad del país en materia educativa. Su objetivo es generar un acuerdo nacional que comprometa al gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y la ciudadanía en general para avanzar en las transformaciones que la educación necesita.

2.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

A partir de artículos, leyes, decretos e informes que garantizan la educación de niños, niñas y adolescentes, intentaremos entonces dar respuesta a los siguientes interrogantes que delimitan nuestro problema de investigación:

¿Existe un análisis de la política pública de Educación para la primera infancia en Colombia, y Santiago de Cali?

¿Cómo aproximarse al análisis de la política pública de Educación para la primera infancia en Colombia, y Santiago de Cali?

Las preguntas de apoyo son:

¿Qué documentos soportan la política pública de educación para la primera infancia en Colombia?

¿Cuál es el estado de articulación de la política pública de educación para la primera infancia en el País y el Municipio?

¿Cómo Proponer una guía para la implementación y evaluación de la política pública de educación para la primera infancia del Municipio de Santiago de Cali?

2.3 OBJETIVOS

Objetivo General:

Realizar una aproximación al análisis de la política pública de Educación para la primera infancia en Colombia, y Santiago de Cali.

Objetivos Específicos:

1. Identificar los documentos que definen la política pública de educación para la primera infancia en Colombia
2. Identificar el estado de articulación de la política pública de educación para la primera infancia en el País y el Municipio.
3. Proponer desde el modelo basado en Jones (1970), Thoenig y Roth (1992) una guía para la implementación y evaluación de la política pública de educación para la primera infancia del Municipio de Cali

2.4 MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

2.4.1 SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

El término *políticas*, refiere a la capacidad y los medios que utiliza el gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos. En general *las políticas* se ocupan de aquellos escenarios públicos-colectivos. Cuando se dispone de una (s) *política (s)* es porque se tienen razones o argumentos que comprenden la problemática social y se tiene una solución.

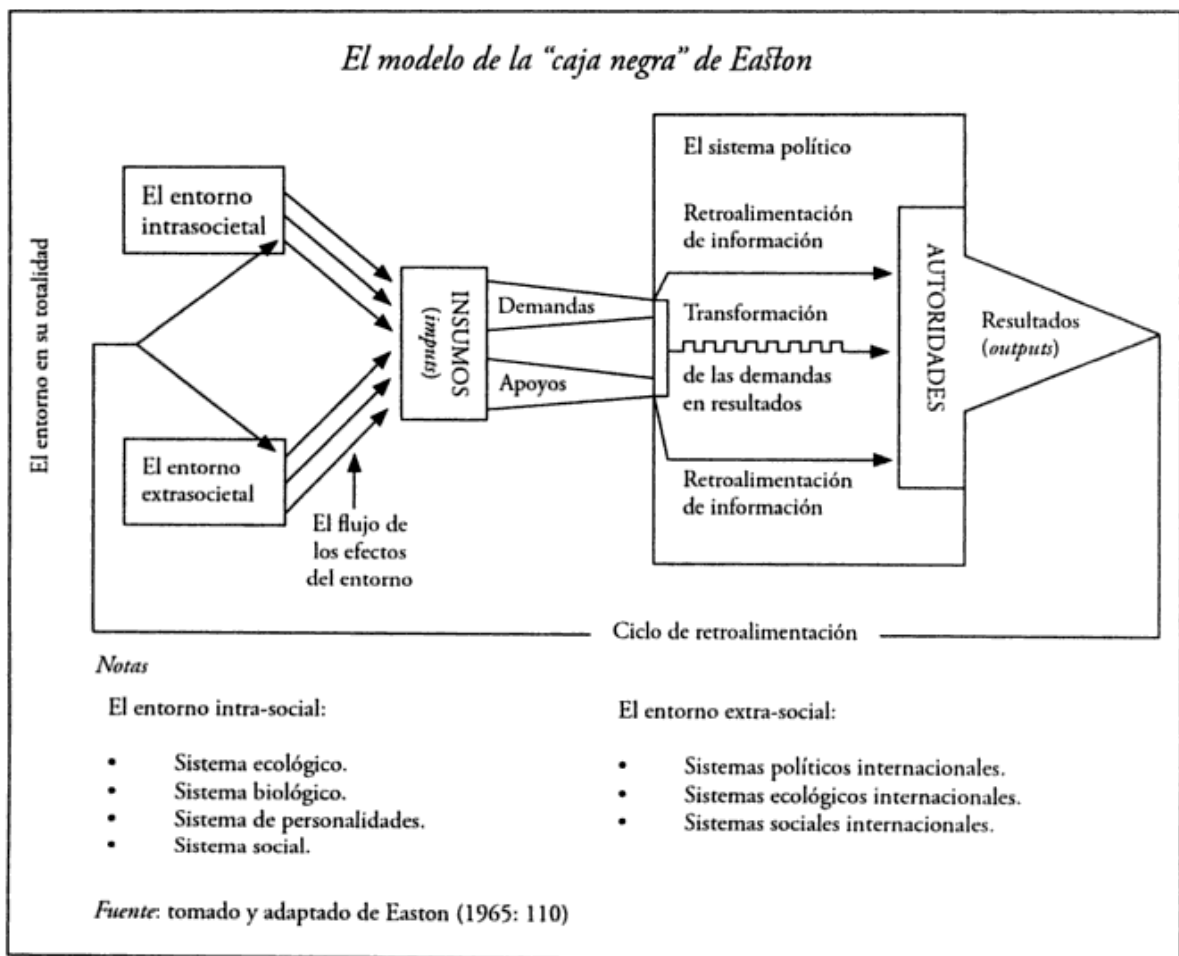
Las políticas legitiman la participación de sistemas electorales y partidos en política. Si embargo, y citando a Laswell: *La palabra “políticas” (policy) se usa comúnmente para designar las elecciones mas importantes, ya sea en la vida organizada o en la vida privada [...] esta palabra carece de muchas de las connotaciones indeseables agrupadas en torno al adjetivo político, que con frecuencia parece implicar “partidismo” o “corrupción”. (Laswell, 1951b: 5)*. Dicho de este modo, la política es la actividad en la que se formulan “*políticas*”, “*políticas públicas*”.

La idea de *lo Público* ha sido investigada desde los antiguos romanos, quienes marcaban una clara distinción entre la *res pública* y la *res privada*. Lo público visto desde los intereses de la mayoría, del común, y lo privado como todo aquello que no perjudica a otro (Mill, 1968). En general y bajo la percepción de Harold D. Laswell, es vista como: una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental.

En este sentido, el término “políticas públicas” indica la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir, ésta se ocupa de explicar la formulación y la ejecución de las políticas, constituyen el medio para conseguir eficiencia en el aparato público gubernamental, abarca todo aquello que en algún momento pareció privado pero que después de la distinción entre lo privado y lo público pasó a ser manejado desde las Políticas públicas, políticas que se desarrollaran a través de instituciones públicas, cuyo fin será trabajar en pro de atender necesidades y responder a los intereses de la sociedad, y de contribuir a la dignidad humana. Temas como: *la educación*, la salud, la vivienda y la planeación urbana son escenarios en los que se desenvuelven todas las personas de la

sociedad, por tanto son escenarios públicos, dignos de ser manejados desde las políticas públicas.

Es pertinente analizar el desarrollo de las políticas públicas desde la *Teoría de Sistemas* de David Easton, que trabaja bajo la lógica de inputs (insumos) y outputs (resultados). Los inputs como lo muestra la grafica No.1 representa las Demandas y apoyos del entorno y los outputs los resultados ofrecidos por las autoridades o instituciones competentes.



Por su parte el autor Wayne Parsons profesor de política pública en Queen Mary, Universidad de Londres, define la Política Pública a la luz de cómo los seres humanos se dedican a resolver problemas que a su juicio, serán considerados como públicos y requieren servirse de la acción colectiva. Éste autor, sostiene que las políticas públicas y los problemas públicos, mantienen una estrecha relación con las ciencias sociales y las áreas que desarrollan actividades de investigación, en tanto los temas trabajados se

desarrollan en contextos políticos. Dicha relación se mantiene/soporta en el marco de la multidisciplinariedad, que permite analizar las políticas públicas desde numerosas perspectivas disciplinarias, como la Ciencia Política, la Sociología, la Antropología, la Economía la Administración, el Derecho, entre otras. Además es multimetodológica pues permite desarrollar los análisis de las políticas públicas desde métodos cualitativos y cuantitativos.

Este autor nos indica *quién puede ser considerado como analista de políticas públicas, y a cual es su función*, por ejemplo, académicos, investigadores, partidos políticos, grupos de presión: *lobbies*, entre otros personajes, que además de interesarse por los problemas públicos, indagan, analizan y cuestionan el contenido de las políticas públicas, el diseño que utilizaron, las decisiones que se han tomado, los insumos utilizados y procesos llevados a cabo para el desarrollo de las políticas públicas, además de analizar-evaluar las consecuencias de las políticas públicas en cuanto a los resultados y los impactos. Estas personas se desempeñan en sectores claves a tratar desde las políticas públicas: Transporte, Salud, *Educación*, Medio Ambiente, Vivienda, Economía, Sociedad, Planeación Urbana, La Cultura, y para cada una de ellas habrán redes y comunidades de investigación encargadas de estudiar los problemas, revisar-analizar y/o elaborar Políticas Públicas. Los analistas también pueden ocuparse de diferentes etapas del proceso, bien sea la formulación, la implementación o la evaluación de las Políticas Públicas.

Parson desarrolla lo concerniente al Análisis y Proceso de las Políticas Públicas sirviéndose del siguiente diagrama:



1. En el Análisis de las políticas públicas se incluye el contenido de éstas y su determinación. el “contenido” en cuanto a la descripción de una política en particular y la relación entre el modo de desarrollo de esta en comparación con otras ya existentes y la “determinación” teniendo en cuenta el *cómo, el porqué, el cuando y para quien* está formulada esta política publica.
2. El Seguimiento y evaluación, es propiamente un análisis dedicado a examinar el desempeño práctico de las políticas a través de una comparación entre el resultado y los objetivos, evaluando el impacto que genero frente a determinado problema
3. La información para las políticas públicas pretende nutrir las actividades ajustadas a la formulación de las políticas públicas. Ésta puede ayudar a evaluar o sugerir opciones de políticas públicas.
4. La defensa de las políticas públicas contribuye a la investigación y elaboración de argumentos de tal forma que pueda influir en la agenda de las políticas públicas dentro y fuera del gobierno.

En general, el cuadro de apoyo nos conduce a entender que el análisis de las políticas públicas, tiene una estrecha relación con el uso de diversas técnicas orientadas a mejorar el proceso de toma de decisiones, mejorando los métodos de identificación y definición de problemas, especificando las metas y generando alternativas de evaluación y medición del desempeño. En palabras del autor: *una de las tareas primordiales de los estudiantes de las políticas públicas consiste en comprender y distinguir con claridad el discurso o los marcos que estructuran el análisis de los problemas, el contenido y los procesos de las políticas públicas (pág: 92.)*

El autor destaca la importancia de establecer vínculos entre la definición de los problemas, la definición de las agendas y el proceso de toma de decisiones e implementación, partiendo de que el análisis de los diversos problemas (sociales, económicos, culturales etc) constituyen el enfoque del análisis de determinada política pública, lo que se debe determinar es como se forman los problemas y como se convierte ése en el tema o la problemática a tratar dentro de la agenda de políticas

públicas. Para ello se hace necesario traer a colación la definición que aportó Javier Moro⁴ y Eugene Bardach⁵ sobre lo que se entiende por “problema” en una instancia estratégica en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

Moro se refiere a los *problemas* como construcciones que se realizan dentro de la dinámica de las Políticas Públicas y la lucha política por establecer quién y cómo se define una situación como *problema*, para luego entrar en la agenda de gobierno “...*Siempre esa definición es una construcción analítica subjetiva que conlleva una gran importancia estratégica en términos del control de entrada en la agenda de gobierno.*” (Pág. 140)

Por su parte Eugene Bardach sostiene que el origen de los *problemas* en términos de política se origina en sentimientos de descontento, molestia, aflicción e infelicidad por parte de la ciudadanía, éstos no están dados, son una construcción en la que intervienen valores, intereses y cosmovisiones de aquellos que participan en procesos de elaboración de políticas como los partidos políticos los medios de comunicación, la opinión pública y grupos de interés, finalmente son ellos los que definen cuándo una condición se vuelve problema, definen cuando se debe actuar o se debe omitir. Sin embargo Bardach aclara que “...*No todos los problemas en el sentido de insatisfacción de los ciudadanos, pueden o deben ser de la incumbencia del gobierno. Hay problemas que el gobierno no puede ni debe tocar. Sin embargo, cuando se trata de casos específicos hay margen para muchas inconformidades legítimas, algunas de las cuales son suficientemente profundas y razonadas, como para calificarlas de “ideológicas”.*”

No obstante James A. Jones precisa *qué cuenta como problema y cómo se definen las situaciones problemas*, para el autor, ello depende de la manera en que quienes diseñan las políticas públicas buscan aproximarse al tema o evento en cuestión “*quien sea el primero en identificar un problema social será también el primero en delinear los términos de su discusión*” (Jones, 1971: 561). Si bien la percepción del (los) tema (s) a

⁴ Investigador del Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. egresado de la 11 Promoción de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos de la FLACSO-Sede México.

⁵ Científico político de amplia base con una amplia enseñanza alcance y líneas de investigación. Se centra principalmente en la aplicación de las políticas y la gestión pública.

tratar coincidan entre todas las personas, éstas podrían discrepar en la definición exacta del problema, unos podrán guiarse por lo que “salta a la vista” y otros preferirán hacer uso de la interpretación y determinar hasta que punto ese tema-problema se considera un asunto de interés público y puede incluirse dentro de la agenda política.

Establecer los temas que van a incluirse dentro de la agenda política es un papel fundamental en el que intervienen directamente los medios de comunicación. Estos son pieza influyente en el pensar, actuar, sentir y gustar de la ciudadanía, su trabajo consta entonces “estar atentos a lo que dice la gente” para detectar las necesidades que tienen, canalizarlas para luego incluirlas dentro de la agenda política, de tal forma que se implementen y se encaminen al pleno cumplimiento.

La agenda política entonces, se construye de la mano de *temas* que llamen la atención-preocupación de la sociedad. Dichos *temas* adquieren relevancia y se expanden en la sociedad en la medida en que sea expuesto a un público numeroso. Una vez establecida la definición de “problema” se podrá establecer la dirección hacia la que se conduce el análisis de la política pública. Este análisis se entiende como un proceso por etapas sucesivas, como las establecidas por Laswel y otros autores (*paso a paso*), inicialmente se trata de una cuestión que de acuerdo a la ideología y el modo de actuar de ciertos actores tomara la condición de público y por tanto requiere la intervención estatal; luego se define el problema, se plantean alternativas de solución, se toman decisiones, se implementan y ejecutan para finalmente evaluarlas.

Determinar la condición de “público” depende de aquellos *temas* que vinculan y/o intervienen en los intereses de la mayoría, del común.

La intervención Estatal se verá representada en los partidos políticos que juegan una pieza clave dentro del desarrollo y cumplimiento de las políticas públicas. Este como el medio entre el Estado y la sociedad deberá atender las necesidades de la ciudadanía y trabajar con los atributos de objetividad y representación que el Estado le confiere.

Así, los partidos políticos deberán contribuir a la recopilación de todos aquellos temas que aquejan y perturban el desarrollo de la ciudadanía, es importante precisar la creciente participación en la agenda política de otro tipo de organizaciones sociales como: movimientos de ciudadanos y ONGS entre otros, que aportan en la construcción de dicha agenda, de tal suerte que el modelo de “*políticas públicas*” refleja como disciplina y practica la racionalización de la acción pública.

Una vez definido el (los) problema (s), los partidos políticos deberán presentar alternativas/propuestas de solución capaces de abarcar todo lo que la sociedad reclama y a lo que tiene derecho, teniendo en cuenta la necesidad de construir alianzas, diálogos y la influencia en la opinión pública, de tal modo que se puedan construir estrategias no solo prometedoras si no viables.

La toma de decisiones y la implementación de dichas estrategias esta por completo a cargo del Estado.

Una vez se han implementado las políticas públicas, como el medio para garantizar el cumplimiento de las necesidades que tiene la sociedad se deberá evaluar. Este ejercicio corre por cuenta de aquellos interesados por los “problemas públicos”, aquellos que se interesan por las políticas públicas, por su contenido, por sus diseñadores y por aquellos que toman las decisiones. Estos interesados en las políticas públicas se pueden hallar en Universidades, en grupos de investigación, en entidades independientes dedicadas al análisis y/o la evaluación de las políticas públicas. Pueden ser economistas, abogados, sociólogos, geógrafos, ambientalistas y por supuesto politólogos.

2.4.2 SOBRE PERSPECTIVAS Y MODELOS

El modelo secuencial dado por Alejandro M. Estévez⁶ se ha convertido en la herramienta más convencional y tradicional para el entendimiento y desarrollo de políticas públicas, su eje central es la hechura de estas (policy-Making) a través de un *desarrollo secuencial*, donde una etapa lleva a la otra, diferenciándose por sus funciones, y una etapa cumplida retroalimenta a las posteriores.

El Modelo Secuencial, también denominado Ciclo de política o Proceso de las políticas, tiene como eje central que la realización de una política pública se inicia con: la identificación del problema, luego siguen una serie de etapas donde se espera concluir con una evaluación; a partir de ella habrá lugar a una reformulación y/o el reinicio de la misma.

En la búsqueda de abordar el análisis de las políticas públicas, y el surgimiento del Modelo secuencial, Harold Laswell⁷ entre otros autores, ha trabajado este modelo que poco a poco se ha convertido en el más convencional y tradicional en éste campo de estudio. El “paso a paso” y/o las etapas que constituyen la base de este modelo es una metáfora ideada por el autor. Es sus palabras:

“[...] Las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guían a la actividad académica en direcciones que son aceptadas como valiosas”
(Laswell, 1953:39)

En éste sentido, el autor introduce los criterios de simplificación (sirviéndose de la elaboración de *esquemas*) y discriminación, que en todo caso de estudio-investigación, nos sirve para no perder la visión, el objetivo y objeto de estudio. Con ello, se pretende la clasificación de datos informáticos que nos orienten al objeto de estudio, desechando todo aquello que no contribuye con la investigación o tema a desarrollar.

⁶ Licenciado en Ciencia Política UBA Master en Administración Pública UBA, doctorando en Administración y Políticas Públicas de la Université du Québec, Canadá

⁷ Sociólogo estadounidense. Profesor en la Universidad de Yale y director de la Experimental Division for the Study of Wartime Communication (Illinois, 1902 - Nueva York, 1978)

La visión que tuvo Laswell sobre las políticas públicas, y el modelo “*paso a paso*” que éste implemento (El Modelo Secuencial) se baso en: 1) *la inteligencia (información con que se cuenta, las predicciones y planificación que con ellas se pueden hacer)*, 2) *las recomendaciones (consiste en promover alternativas políticas)*, 3) *la prescripción (con esta se promulgan las reglas generales)*, 4) *la invocación (es la caracterización de las conductas)* y 5) *la terminación (una vez finalicen las políticas trabajadas, se generan recomendaciones para futuros marcos teóricos)*. Esta fue la inspiración-el camino a seguir de autores que se convirtieron en fuentes centrales del Modelo Secuencial, entre ellos encontramos a Charles Jones y James Anderson.

Charles Jones⁸ es quizá una de las fuentes más precisas en cuanto a la definición del modelo: “*«Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política [policy] debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre [framework] dentro del cual usted pueda analizar cómo la política es hecha. Luego de haber hecho esto, usted estará en una mejor posición de determinar cómo las cosas deben funcionar»*”. (Jones, 1970:9)

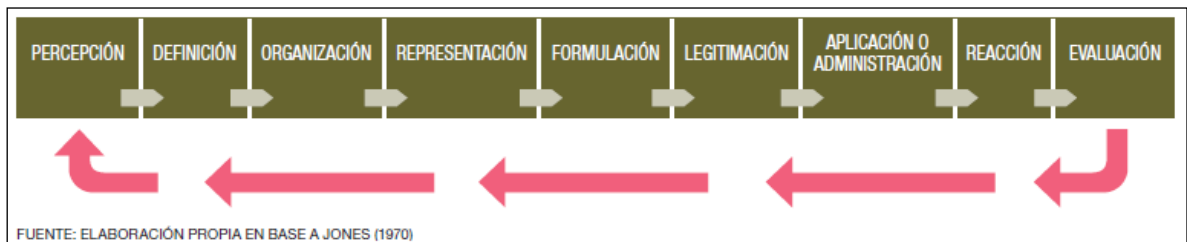
Fundamentos del modelo según Jones

1. Los hechos en una sociedad son interpretados en forma variada por las diferentes personas y en múltiples momentos.
2. Muchos <problemas> pueden resultar a partir de un mismo hecho.
3. La gente goza de diferentes grados de acceso al proceso de las políticas en el gobierno.
4. No todos los problemas públicos son tenidos en cuenta por el gobierno.
5. Muchos problemas privados sí son tenidos en cuenta por el gobierno.
6. No todos los problemas son resueltos por el gobierno si bien muchos son tenidos en cuenta.
7. Los <hacedores de políticas> no necesariamente se enfrentan con un problema determinado.
8. Buena parte de la decisión está basada en pequeñas transformaciones y en comunicaciones pobres.

⁸ *An introduction to the study of Public Policy 1970*. Libro trabajado por Alejandro M. Estévez y que nos presenta el modelo expuesto por Charles Jones en su libro.

9. Los problemas y las demandas son constantemente definidos y redefinidos en el proceso de las políticas públicas.
10. En ocasiones, los «hacedores de políticas» definen los problemas de gente que no los ha definido por sí misma.
11. Muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema que las ocasiona.
12. Todo sistema político tiene un sesgo.
13. No existe un «sistema político ideal» independiente de las preferencias del arquitecto de dicho sistema.

Estos pasos son llevados a la práctica con la idea de implementarlos en la resolución de problemas públicos, mediante la formulación de una política pública que responda a una necesidad específica. Se espera que esta política tenga éxito. En este modelo es importante la implementación de una teoría sistémica donde cada una de las etapas del proceso de construcción de una política pública retroalimenta al paso anterior o siguiente (Ver la siguiente representación).



Alejandro M Stevens y Susana C. Esper en su Artículo Temas institucionales “Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas, Sus etapas elaboran este grafico que da representación a la teoría sistémica.

El Modelo Secuencial de Jones tiene una visión del análisis de las políticas públicas que contiene cuatro elementos:

- **Las actividades funcionales:** estas actividades hacen referencia a la evaluación del problema, su legitimación, aplicación administrativa y posible solución al mismo.
- **La categorización desde el punto de vista del gobierno:** todo este punto hace referencia a cómo el gobierno hace un análisis desde su perspectiva interna, para así tomar las medidas necesarias sobre cómo debe actuar el gobierno frente al

problema, la implementación de la política pública, lo que esta le genera al gobierno (costos, beneficios, etc.) y la evaluación de dicha política.

- **La categorización desde el punto de vista del sistema:** en este punto se hace un análisis de la política por parte de todos los estamentos Estatales, donde se identifica el problema, se formula, se legitima, se aplica la política y consecuentemente se hace la evaluación de esta.
- **Los productos del sistema:** En este punto se muestran las respuestas del Estado, lo que se conoce como el resultado de la demanda de necesidades por parte de la sociedad, aquí se desencadenan el desarrollo de la política pública por parte del Estado dando continuidad al proceso, se implementa y se siguen las recomendaciones dadas por los evaluadores o los encargados de ponerla en marcha.

Actividades Funcionales	Categorización para el Gobierno	Categorización para el sistema	Productos
Percepción, definición, agregación, organización, representación	El problema para el Gobierno	Identificación del problema	Demandas
Formulación	El accionar dentro del Gobierno	Formulación	Encadenamiento de acciones
Legitimación	El Gobierno hacia el problema	Legitimación	Política Pública
Aplicación o administración	Implementación	Aplicación	Implementación o puesta en obra
Reacción o evaluación	La Política Pública para el Gobierno	Evaluación	Recomendaciones
Resolución o conclusión	Problema resuelto o cambiado		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A JONES (1970:14)

Alejandro M Stevens y Susana C. Esper en su Artículo Temas institucionales “Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas, Sus etapas elaboran este grafico que da representación a las etapas del modelo secuencial desde la perspectiva de Charles O Jones.

James Anderson⁹, ha adoptado una visión más sencilla del modelo secuencial, exponiendo la siguiente posición: «Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas

⁹ Public Policy Making, 1975 Libro trabajado por Alejandro M. Estévez y que nos presenta el modelo expuesto por James Anderson en su libro.

contrapuestas, intereses, valores e información sobre las «cuestiones» (*issues*) de las políticas públicas. La «creación» de políticas públicas (*policy-making*) es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno [...] no es nada, sino «política».

James Anderson reconoce que las etapas del Modelo Secuencial son construcciones teóricas y que, en la realidad, es posible toparse con superposiciones entre éstas. Este autor hará uso del siguiente proceso:

- 1. Planeación de la agenda:** Se define como los problemas que entre muchos reciben la atención de los funcionarios públicos. Pone en consideración del gobierno actuar sobre un problema.
- 2. Formulación:** Aquí se desarrollan las propuestas de acción que sean aceptables y pertinentes para tratar con el problema. Se propone a hacer *algo* respecto al problema.
- 3. Adopción:** Se elige y legitima el curso de acción para tratar el problema. Induce al gobierno a aceptar una solución particular al problema.
- 4. Implementación:** Es la aplicación del curso de acción legitimado por el Estado, aplica la política pública del gobierno al problema.
- 5. Evaluación:** Es un esfuerzo gubernamental para evaluar cual efectiva ha sido la política pública. ¿funciona o no la política pública?

En consecuencia a sus orígenes: *la teoría de sistemas*, cada una de las etapas mencionadas pueden ser vistas como generadoras de outputs (productos), donde *la agenda*: representa la demanda de la sociedad que busca soluciones en sus problemas, *la formulación*: representa el curso de acción para resolver el problema, *la legitimación*: representa el curso de acción de la política pública ya legitimado, *la aplicación*, es la implementación o aplicación de la política pública y finalmente *la evaluación*: son las recomendaciones que se hacen sobre dicha política y para su mejoramiento.

Sera entonces el proceso planteado por James Anderson el que guiará el análisis de la política pública a tratar, y nos permitirá evaluar si lo propuesto alrededor de la política

pública de educación se ha cumplido, si ha sido efectivo y las medidas que ha tomado el gobierno para su mejoramiento.

2.5 JUSTIFICACION

Decidimos investigar, estudiar y analizar la política de Educación para la primera infancia, porque entre las políticas públicas es una de las que consideramos primordiales para el desarrollo social, económico y cultural de nuestro país. Entre muchas, es esta la que nos podrá garantizar progreso y equidad¹⁰, se considera importante aproximarse a realizar un análisis evaluativo de esta política pública. La política para la primera infancia comprende a niños y niñas entre los 0 y 5 años y a adolescentes menores de 15 años, debería ser durante este periodo de vida donde la educación fuera obligatoria, gratuita, de calidad, y cubriera *todos* los sectores de nuestra población; fue esta premisa la que nos impulsó a estudiar desde el plano teórico y documental dicha política, con énfasis en la articulación del Municipio.

Consideramos que aunque la educación es un derecho y un deber, consagrado en la constitución en los artículos 44, 45 y 67; aún existen muchas falencias, como no garantizar que esta sea Gratuita, como que existen zonas de la ciudad que por diversas problemáticas sociales no facilitan el acceso de los niñ@s a las escuelas, y aunque a través de programas, planes de desarrollo, leyes y demás se ha luchado por garantizar este derecho; en general, son muchas las falencias que se hacen visibles en esta política pública, que se propuso como objetivo ofrecer educación *gratuita* y de *calidad*, así como poner a disposición de los educandos los medios y facilidades para que asistan a las instituciones educativas, pero que en efecto se han visto truncadas en el camino, y es nuestro propósito encontrar a través de la investigación y el análisis documental el estado actual y proponer una guía para el Municipio que permita identificar coherencia y avances en el tema.

¹⁰ Valga citar a Kofi Annan, 2002 “*No podemos fallar especialmente ahora que sabemos que por cada dólar que invertimos en mejorar las condiciones de la infancia la sociedad obtiene un beneficio hasta de siete dólares*” y a Paul Auster “*Descuidad a los niños y nos destruiremos a nosotros mismos. Existimos en el presente en la medida en que ponemos nuestra fe en el futuro.*”

Si bien es cierto, el gobierno ha venido desarrollando algunos programas como “*altable*”, “*hogares comunitarios del ICBF*”, “*Colombia aprende*”, “*CARIÑOS*”, *entre otros*, que intentan retomar del Estado su principal fin en materia de educación, encargándose de garantizar una educación gratuita y de calidad, esto parece no estar cumpliéndose. Si lo que se pretende es no dejar a niñ@s y jóvenes sin educación, los caminos transcurridos parecen no estar conduciendo a las metas propuestas. Aunque el Estado afirma estar desempeñando a plenitud su labor, y que si bien la cobertura no ha llegado a ser plena, día tras día se sigue trabajando para ello.

Para nadie es un secreto que en las instituciones del Estado la educación es de muy mala calidad, en especial la educación media; son muy pocas las que se encuentran en nivel superior o muy superior, y quienes se encuentran en estos niveles son instituciones privadas que ofrecen una mejor enseñanza y a la que pueden ingresar estudiantes de estratos medios-altos, lo que les garantizara a la mayoría de ellos culminar la educación básica y seguir a la educación superior con un nivel académico competitivo. Evidentemente esto genera un fuerte desequilibrio social, que niega plenamente los objetivos constitucionales estipulados en los artículos 44, 45 y 67.

Nuestro trabajo de investigación ofrece una aproximación al análisis y sistematización de la política pública, de tal manera que se posibilite evidenciar las fallas que presenta la política pública de Educación para la Primera Infancia, y se posibilite a su vez dar prioridad a la educación de niños y niñas de estratos menos favorecidos, de igual forma permite evidenciar la articulación y avance Municipal que se justifica en la medida del nivel de desarrollo del Municipio en Educación, comparado por ejemplo con el distrito capital y Medellín.

De otra parte se justifica un trabajo teórico en ese sentido que permita afianzar los conocimientos adquiridos en el programa de educación del pregrado y aporte al desarrollo de futuros trabajos de campo.

2.6 ASPECTOS METODOLOGICOS

De acuerdo con Méndez (2001), el trabajo realizado se encuentra en el tipo de estudio exploratorio y descriptivo, específicamente documental.

Siendo el primer nivel de conocimiento el estudio exploratorio permitió el acercamiento y familiarización con el tema de estudio.

Con el estudio descriptivo como segundo nivel de conocimiento, se identificaron características de la política pública nacional y se facilitó su sistematización, de igual forma se posibilitó el estudio de la articulación en los niveles nacional y municipal. Los métodos utilizados fueron el análisis y la síntesis.

Se utilizaron fuentes de información secundarias, básicamente publicaciones oficiales, nacionales y Municipales que dan cuenta de la formulación y el estado de la política pública en estudio.

Actividades realizadas por objetivos:

Para el logro del primer objetivo: Identificar los documentos que definen la política pública de educación para la primera infancia en Colombia, se realizó la descripción y caracterización de los documentos oficiales en cabeza del ministerio de educación nacional, fuentes secundarias, a nivel nacional, se realizó una sistematización utilizando las etapas del Modelo Secuencial reconocidas por James E. Anderson (1975)

Para Identificar el estado de articulación de la política pública de educación para la primera infancia en el País y el Municipio, se obtuvo información de datos oficiales de los distintos organismos que apoyan la política pública nacional y en los diferentes Municipios, datos estadísticos del DANE, e informes de gestión y balances Departamentales y Municipales.

Finalmente para Proponer una guía para la implementación y evaluación de la política pública de educación para la primera infancia del Municipio de Cali se utilizó el modelo teórico basado en Jones (1970), Thoenig y Roth (1992)

3. DOCUMENTOS QUE DEFINEN LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN COLOMBIA

3.1 LO QUE ESTABLECE EL GOBIERNO NACIONAL

El Ministerio de Educación Nacional con el uso de sus atribuciones y las funciones que le competen, se plantea mediante el decreto No. 5012 de 2009¹¹:

- 1. Formular la política nacional de educación, regular y establecer los criterios y parámetros técnicos cualitativos que contribuyan al mejoramiento del acceso, calidad y equidad de la educación, en la atención integral a la primera infancia y en todos sus niveles y modalidades.*
- 2. Preparar y proponer los planes de desarrollo del Sector, en especial el Plan Nacional de Desarrollo Educativo, convocando los entes territoriales, las instituciones educativas y la sociedad en general, de manera que se atiendan las necesidades del desarrollo económico y social del país.*
- 3. Dictar las normas para la organización y los criterios pedagógicos y técnicos para la atención integral a la primera infancia y las diferentes modalidades de prestación del servicio educativo, que orienten la educación en los niveles de preescolar, básica, media, superior y en la atención integral a la primera infancia.*
- 4. Asesorar a los Departamentos, Municipios y Distritos en los aspectos relacionados con la educación, de conformidad con los principios de subsidiaridad, en los términos que defina la ley.*
- 5. Impulsar, coordinar y financiar programas nacionales de mejoramiento educativo que se determinen en el Plan Nacional de Desarrollo.*
- 6. Velar por el cumplimiento de la ley y los reglamentos que rigen al Sector y sus actividades.*
- 7. Evaluar, en forma permanente, la prestación del servicio educativo y divulgar sus resultados para mantener informada a la comunidad sobre la calidad de la educación.*

¹¹ Ministerio de Educación Nacional, *Decreto No.5012 de 2009 por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias* http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-213409_decreto_5012.pdf

En atención a lo anterior, y en base a estudios realizados desde diferentes disciplinas se plantea que en los primeros años de vida el desarrollo físico, social y cognitivo se estructura, siendo fundamental la atención en estos años, ya que el mayor desarrollo del cerebro ocurre en los tres primeros años de vida y el entorno así como la nutrición salud, protección del niño y la interacción humana que experimenta permite el pleno desarrollo de sus capacidades.¹²

El ministerio de Educación Nacional traza una política pública encaminada a ofrecer educación buena y de calidad, durante este ciclo vital, pues es determinante que los procesos físicos, sociales, emocionales y cognitivos se desarrollen apropiadamente durante esta etapa, ello contribuye a que las posibilidades de los niños y niñas se amplíen a lo largo de su vida.

Antes de seguir con la descripción de la política pública, se hace necesario precisar el proceso de construcción que se ha llevado a cabo para la elaboración de esta:

Durante la década de los 60's se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ley 75 de 1968) y los Jardines Infantiles Nacionales (Ministerio de Educación Nacional, 1962).

Durante los 70's se crean los Centros de Atención Integral al Preescolar-Caip (ley 27 de 1974), *la Inclusión de la educación preescolar como el primer nivel de sistema educativo formal por parte del MEN (Decreto No. 088 de 1976)*, entre otras.

En la década de los 80's el MEN implementa *el Plan de Estudios para la Educación Preescolar con una concepción de atención integral a la niñez y con la participación de la familia y la comunidad (Decreto No.1002 de 1984. Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad", 1982-1986)*, diseña e implementa el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), a través de ellos se pretendía brindar cuidado diurno, alimentación y atención básica en salud y educación preescolar a los menores de siete años (ICBF 1986).

¹² Ministerio de Educación Nacional, *VISIÓN 2019 Educación Propuesta para discusión. Primera Edición.2006* http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-110603_archivo_pdf.pdf

La década de lo 90's fue en la que mas se promovieron planes y programas de desarrollos orientados a la atención y protección de la población infantil, entre los mas destacados encontramos el Artículo 67 de la Constitución Política de 1991, en su en el que se establece que *"la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar"*. La creación de los Jardines Comunitarios, en ellos se brindaría atención a los niños y niñas en edad preescolar y que hacen parte de la población más vulnerable; estos jardines contaban con la participación activa de los padres y acudientes de los niños (Icbf, Acuerdo No.19 de 1993). En el año 1994 el MEN crea el Programa Grado Cero, con este se buscaba ampliar la cobertura, elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños y niñas de cinco y seis años de edad.

Hacia el año 2006 se aprueba el Conpes Social 109 de 2007 denominado "Colombia por la Primera Infancia", una política pública por y para los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad, en el cual fijan estrategias, metas y recursos al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y al Icbf, con el fin de garantizar la atención integral a esta población.

3.2 POLITICA PÚBLICA EN LA EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA

3.2.1 El Ministerio establece:

“La atención, cuidado y educación a la primera infancia es concebida entonces como una estrategia efectiva para reducir la inequidad, ya que contribuye a disminuir las desventajas propias de los niños que viven en contextos de pobreza y ayuda a nivelar algunas diferencias económicas y sociales que se presentan en el país. Los aprendizajes significativos que se dan en los primeros años favorecen el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, el logro de la paz y la estabilidad de las naciones.”¹³

La política pública Nacional de primera infancia, denominada “Colombia por la Primera infancia” estuvo sometida al Conpes¹⁴ Social 109, del 3 de Diciembre de 2007. Esta política surgió a partir de la necesidad de brindar grandes y oportunos escenarios en pro del desarrollo de la primera infancia en Colombia. El marco de esta política lo encontramos en los compromisos adquiridos entre el P.N.D y la Convención Internacional sobre los Derechos de los niños.

Los beneficios de la inversión pública y privada en programas que aporten al desarrollo de la primera infancia son cada vez mayores, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, gubernamental y al interior de la sociedad civil. Desde padres de familia hasta adolescentes comienzan a reconocer la importancia de responsabilizarse y destinar esfuerzos y recursos para favorecer el desarrollo de niños y niñas menores de 6 años.

¹³ Tomado del Conpes social 115. *Lineamientos para la adquisición de material educativo para el desarrollo de los lenguajes, la literatura y la expresión artística en la primera infancia*, Ministerio de Educación Nacional-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-164920_recurso_5_lineamientos_adquisicion.pdf

¹⁴ Consejo Nacional de Política Económica y Social y está catalogado como el máximo organismo de coordinación de la política económica en Colombia. No dicta decretos, sino que da la línea y orientación de la política macro.

Esta inversión será vista como un beneficio directo a la sociedad que entregara resultados en el transcurso de la vida y trascenderá generación tras generación, convirtiéndose en una inversión auto sostenible, a largo plazo y de gran impacto.

La política pública para la educación en la primera infancia se justifica bajo 6 argumentos:

1. **El bienestar de los individuos** es medido multidimensionalmente, ello comprende un conjunto de condiciones que deben ser garantizadas; por ejemplo: la salud, la nutrición, la educación, el desarrollo social y económico. Atendiendo y respondiendo a todo lo anterior se podrá garantizar una *atención integral a la primera infancia*, y de este modo se estaría impulsando al desarrollo humano del país. Los niños y niñas que participan en los programas de educación inicial tienen mayores probabilidades de asistencia escolar, mejoran sus destrezas motoras y obtienen superiores resultados en las pruebas de desarrollo socio-emocional¹⁵
2. Científicamente, está comprobado que **los 6 primeros años de vida son esenciales para el resto de la vida**, durante ésta etapa se define el crecimiento físico, la nutrición, la interconexión neuronal y la vinculación afectiva con el padre y la madre; por tanto es indispensable una buena nutrición y además un buen estímulo por parte de la familia.
3. **Los factores sociales y culturales son en gran medida determinantes para la atención y cuidado integral de los niños y niñas.** Una sociedad cambiante, en la que la mujer ya incursiona en el campo laboral y el padre se vincula con las tareas del hogar, requiere gran atención ya que vincula a mas personas en la educación de los niños y niñas, lo que puede afectar el desarrollo infantil pues cabe la posibilidad de maltrato, abandono y desvinculación afectiva, lo que afectaría directamente a los niñ@s.
4. Legal y políticamente bajo la Convención internacional de los derechos de los niños, aprobada por el Congreso de la República de Colombia, mediante la ley 12 del 22 de Enero de 1991, se establece: *los niños deben ser reconocidos como sujetos sociales y como ciudadanos de derechos en contextos democráticos*”.

¹⁵ OECD. Starting Strong. Early Childhood Education and Care. OECD, 2001

El desarrollo integral será un bien asequible a todos, sin importar condición y tiene como derechos impostergables la atención, nutrición salud y educación.

5. **Los derechos de los niños prevalecen sobre los demás**, y el Estado debe encargarse de su pleno cumplimiento, coordinando actuaciones que permitan mejorar la planeación y priorizar la inversión, ampliar la cobertura y mejorar la calidad.
6. **La primera infancia debe consolidarse como prioridad nacional** pues es una inversión auto-sostenible, a largo plazo y de máximo impacto.

3.2.2 Construcción de la política pública:

Durante el período 2002-2006 el plan de desarrollo hacia un Estado comunitario hace énfasis en la ampliación de la cobertura educativa en la población mas pobre, en especial niños y niñas entre los cero y seis años. Ello lo hace a través de programas de desarrollo infantil. El ICBF, establece una serie de acciones de policía para la infancia, por mencionar algunos encontramos: El desarrollo de programas a través del municipio, la implementación de “Creciendo y aprendiendo” como eje misional de la política institucional. De otro lado se compromete a los gobernantes locales con el cumplimiento de objetivos y metas en pro de mejorar las condiciones infantiles en su territorio.

El plan de desarrollo 2006-2010, “Estado Comunitario, desarrollo para todos” se continúa con los programas ya elaborados anteriormente, y se enfoca en *ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación para la primera infancia*. En pro de ello, se establece la importancia de aprobar una política pública dirigida a la primera infancia.

En miras a la construcción de la política pública, se entra a evaluar la situación salud de niños y niñas entre cero y seis años y mujeres gestantes, donde la falta de acceso a servicios de salud hace parte de las barreras/impedimentos sociales, económicos, y geográficos por los que atraviesa nuestro país y propician un gran numero de muertes. Es por ello que el Estado debe incluir dentro de sus políticas *garantizar la atención en salud a niñ@ y madres gestantes*.

Por otro lado, la nutrición constituye parte fundamental en el crecimiento y desarrollo de los niños, deberá comenzar desde la alimentación/nutrición de la madre durante el embarazo, siguiendo con la etapa inicial (de 0a 6 años) donde el nivel de vida, depende del nivel nutricional. Para ello, el estado ha venido desarrollando desde el año 2001 el programa Familias en acción, donde se entregan subsidios de nutrición a los niños en etapa inicial y que pertenecen a estratos de bajo nivel. Una mala nutrición repercute negativamente en el rendimiento escolar y en el desarrollo físico cognitivo. *La educación preescolar es el comienzo, la preparación para que los niños ingresen a la educación formal.*

3.2.3 La política pública

En pro de mejorar las condiciones de vida, de lograr justicia social y ampliar oportunidades, (todos pasos esenciales para construir una sociedad justa) la política pública social, y en particular la de primera infancia tiene un papel privilegiado.

En general los asuntos que competen el desarrollo integral de los niñ@s son temas a tratar desde las políticas públicas pues hacen parte de los derechos universales. *“Al ser el desarrollo integral de los niños y de las niñas un derecho universal, se obliga a la familia, la sociedad y el Estado a garantizar las condiciones para su realización. De esta manera el desarrollo deja de ser un asunto de dotaciones individuales, para convertirse en una responsabilidad colectiva sobre la cual se puede actuar, premisa que sienta las bases para el diseño de políticas públicas en este campo” (Conpes 109 Política pública nacional de primera infancia, “Colombia por la primera infancia” 2007:21).*

La primera infancia es concebida en la política como la *“etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los 6 años de vida. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social.” (Conpes*

109 Política pública nacional de primera infancia, “Colombia por la primera infancia” 2007:21).

La política de primera infancia reconoce/ posiciona la familia como su eje fundamental, ya que desde ella se favorece la socialización y se estimula el desarrollo humano –pieza clave para el desarrollo de la primera infancia-

Ésa política concibe una protección integral, donde:

1. Se debe analizar la situación de los niñ@s.
2. Se deben poner como sujetos titulares de derechos.
3. Los intereses superiores del niño serán criterio fundamental para la toma de decisiones.
4. La familia, el Estado y en general la sociedad, serán corresponsables del cumplimiento de sus derechos.
5. Se debe considerar al niño como un sujeto activo y participativo durante el proceso y evolución de su vida.
6. Se debe actuar sobre todo aquello que determine y se vincule con la calidad de vida de niñ@s y no sólo sobre factores aislados.

La primera infancia es una etapa de vital importancia, por tanto se requiere incorporar la educación preescolar como elemento básico, que los prepare para el ingreso a la educación básica.

La educación para la primera infancia pretende propiciar a los niñ@s experiencias significativas en el presente y futuro. Por tanto el sentido de dicha educación es el “Cuidado y acompañamiento” dejando el proceso de crecimiento y desarrollo a través de la creación de ambientes de socialización seguros y sanos.

La educación inicial se asume como un proceso continuo y permanente, de gran relevancia y tan importante, como la nutrición y la salud, ya que las bases que se adquieren durante esta etapa son fundamentales para aprendizajes posteriores. En general los programas de atención educativa mejoran las condiciones de vida y la posibilidad de solucionar los problemas creativamente, dejando resultados

significativos: mejorando la preparación de la educación básica, y aumentando las posibilidades de continuar con la carrera educativa.

Principios que orientan la Política Pública de Primera Infancia:

“Los principios que orientan la política pública de primera infancia se enmarcan en la perspectiva de derechos y de protección integral, establecidos en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, y en el Sistema de Protección Social como el instrumento del Estado para garantizar los derechos.”

La familia es el eje fundamental, constituye el contexto natural para el desarrollo integral de los niñ@s entre los cero a seis años, basados en el amor, la ternura, el reconocimiento de la dignidad y los derechos de todos los miembros, son pieza clave durante esta etapa, pues constituyen el principal entorno en el desarrollo del individuo. Por tanto el Estado esta en la obligación de proteger y velar por la familia

Perspectiva de derechos y atención integral: en este sentido los niños se ubican como sujetos titulares de derechos y los pone por encima del resto de la sociedad. Este enfoque de derechos orienta la formulación implementación y evaluación de lineamientos nacionales para la primera infancia y la asignación de recursos para su pleno cumplimiento. Como derechos impostergables encontramos la salud, la nutrición la educación inicial entre otros.

Equidad e inclusión social: este es uno de los principios rectores de la política pública de la primera infancia, busca el respeto e inclusión de la diversidad étnica, cultural y la perspectiva de género en todas las acciones que se basen en ellos.

Teniendo una sociedad multicultural, se hace necesaria la universalidad en la garantía de derechos y la política pública deberá plantearse reconociendo la inclusión de la diversidad.

En general la política pública es responsabilidad de todos (Estado y familia). Se propone como una política integral y por tanto vincula tanto la educación inicial, como los programas de salud, nutrición y cuidado. Todo focalizado a los niñ@s menos

favorecidos y con mayor riesgo y desprotección. Su principal objetivo es promover el desarrollo integral de los niñ@s en la etapa inicial.

3.3 ESQUEMATIZACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA:

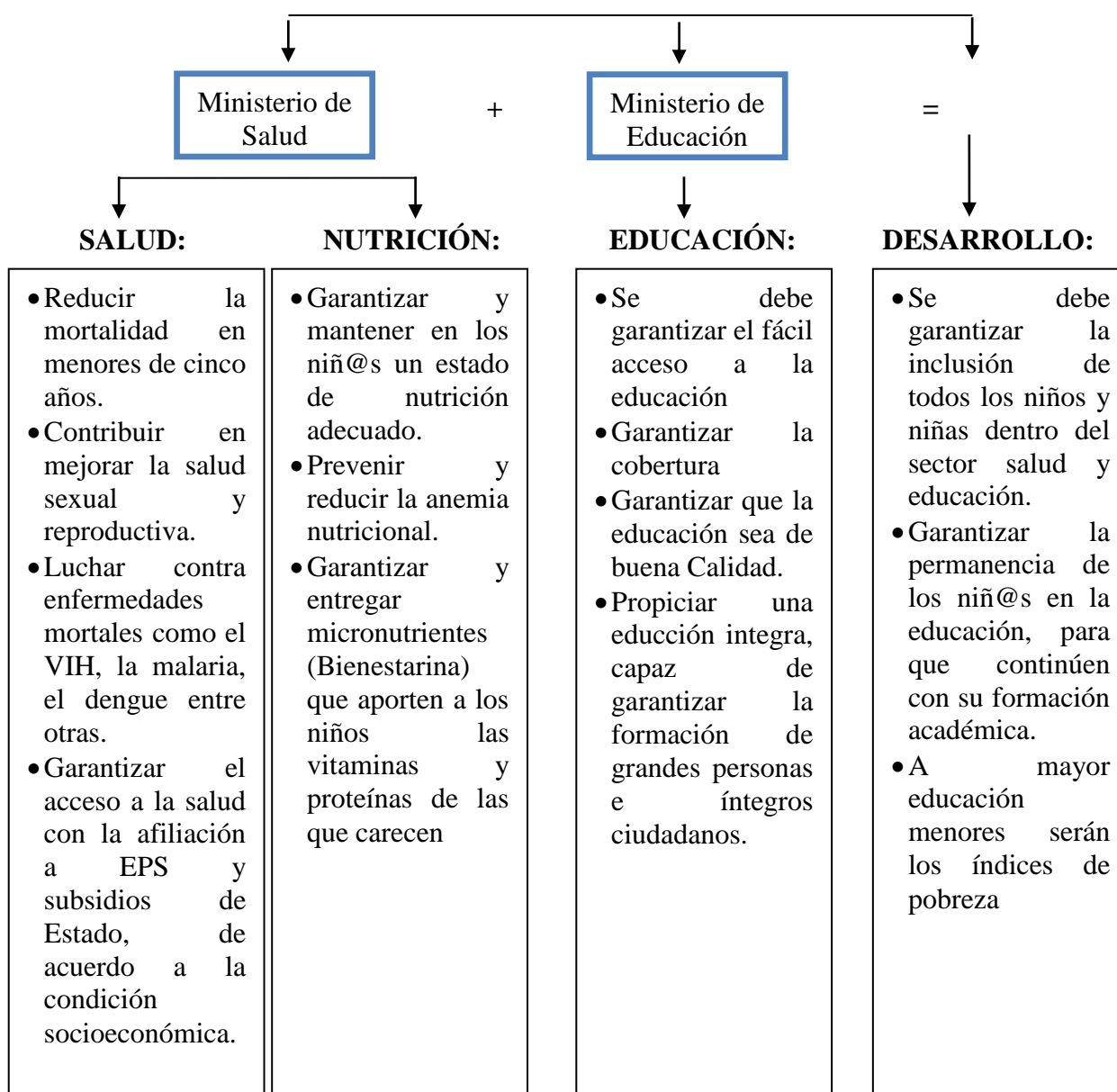
LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE PRIMERA INFANCIA “COLOMBIA POR LA PRIMERA INFANCIA”



Entre otros motivos, la política pública se creó en pro de garantizar a los individuos salud, nutrición, educación y desarrollo, en particular a la primera infancia.



GARANTES DE LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA:



3.4 SISTEMATIZACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL

Planeación de la agenda (Problemas de la sociedad que se van a poner en consideración)	Formulación (Desarrollo de propuestas frente a los Problema)	Adopción (Elección del curso de acción para el problema-La estrategia)	Implementación (Aplicación de la Política Pública)	Evaluación (Medición de la Efectividad de la Política Pública – Principales indicadores)
<ul style="list-style-type: none"> • Altos índices de mortalidad infantil y precarias condiciones de salud. • No se realiza o se completa el esquema de vacunación • Los cuidados prenatales no son los requeridos. Las madres presentan baja de peso y periodos cortos de lactancia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la atención óptima y de calidad a niñ@s y madres gestantes. • Reducir el índice de mortalidad infantil. • Garantizar el esquema de vacunación contra enfermedades inmunopreventibles durante la primera infancia. • Garantizar la asistencia a controles prenatales y atención institucional en el parto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de cero a siempre. • Familias en Acción 	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad atención integral convenio 877 de 2007, entre MEN-ICBF. • CENTROS DE DESARROLLO INTEGRAL (CDI) • PROGRAMA CARIÑOS 	<ul style="list-style-type: none"> • Por 1.000 nacidos vivos, el 11,36% de niñ@s mueren antes de cumplir un año de nacidos. • Solo el 70,2% sobre la totalidad de niñ@s en etapa inicial tienen el esquema de vacunación completo (70,2%/100%) • El 12.1% de niñ@s, tienen bajo peso de acuerdo a su edad. (Ello, teniendo como base el total de la población en etapa inicial) • Se estima que durante el primer trimestre de gestación, la madre debe ganar 5.5 Kg.
<ul style="list-style-type: none"> • Malas condiciones alimentarias y nutricionales de madres gestantes y niños y niñas menores de 6 años. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entregar subsidios de nutrición a niñ@s en etapa inicial y de acuerdo a su condición socioeconómica 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de cero a siempre • Familias en Acción 	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad atención integral convenio 877 de 2007, entre MEN-ICBF. • CENTROS DE DESARROLLO 	<ul style="list-style-type: none"> • Solo el 23% de la población infantil recibe la “atención integral” ofrecida a través del convenio MEN-ICBF • El 7% de los niños hasta los 16 meses

	<ul style="list-style-type: none"> • Concientizar a las madres sobre la importancia de cumplir con el periodo de lactancia que el infante requiere. 	<p>O INTEGRAL (CDI)</p> <ul style="list-style-type: none"> • PROGRAMA CARIÑOS 	<p>sufren de desnutrición crónica, 5% tiene desnutrición global y el 2%, aguda.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Educación de mala calidad, poca cobertura, falta de medios que garanticen el fácil acceso. • Poca cobertura, falta de medios que garanticen el fácil acceso. • No se cuenta con el entorno institucional adecuado para el desarrollo integral de niños y niñas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura, mejorar la calidad y garantizar el acceso a la educación sin discriminación alguna. • Procurar garantizar el acceso a la educación a través de convenios interinstitucionales con entidades comprometidas con la labor y con el lente del Estado como principal garante. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de cero a siempre. • Familias en Acción. • Todos a Aprender. • Hogares Múltiples. • Jardines sociales. • Hogares Comunitarios con infraestructura mejorada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modalidad de atención integral convenio 877 de 2007, entre MEN-ICBF. • CENTROS DE DESARROLLO INTEGRAL (CDI) • PROGRAMA CARIÑOS
<ul style="list-style-type: none"> • No todos los niños son registrados civilmente, lo que restringe el alcance y acceso a los 			<ul style="list-style-type: none"> • Solo el 26,5% de niñ@s en etapa inicial tuvieron acceso a la educación oficial, el 73,5% de niños en ésta etapa se quedaron sin poder acceder. • Al año 2010 se adecuaron 14 hogares de bienestar con recursos, 4 hogares comunitarios, beneficiando a 1032 niños. • Del 2008 al 2011 se dotaron 130 aulas • Se capacitaron 246 maestros en temas de Educación inicial, 120 en el uso de material lúdico y 179 maestros cursaron un diplomado en elaboración de material didáctico. • Aproximadamente entre el 10 % y 14% de la población infantil no ha sido registrada civilmente.

derechos de los niños

- **Abandono, maltrato y abuso sexual en niños menores de 6 años.**

- Por cada 100.000 habitantes 106 niños son abandonados.

- Por cada 100.000 habitantes 949 niños son maltratados 490 son niñas y 459 niños.

- Por cada 100.000 habitantes 131 niños son abusados sexualmente.

4. IDENTIFICACIÓN DEL ESTADO DE ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA EN EL PAÍS Y EL MUNICIPIO

4.1 SOBRE LA ARTICULACIÓN MUNICIPAL, LA POLÍTICA EN LOS PLANES DEL MUNICIPIO:

El desarrollo de esta Política Pública, está a cargo de la Alcaldía de Santiago de Cali a través de la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social.

En cuanto a la financiación de esta política pública, el artículo séptimo del Proyecto de Acuerdo No. 211¹⁶ del Consejo de Cali estipula:

Para el desarrollo y cumplimiento de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, la Alcaldía Municipal a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y en coordinación con las dependencias sociales, orientará los recursos que se deben asignar en el presupuesto municipal. Las Secretarías de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, Educación, Gobierno Convivencia y Seguridad, Salud Pública, Cultura y Turismo, y Deporte y Recreación de la administración municipal incluirán en sus planes operativos los recursos que contribuyan al cumplimiento de la política pública. Los recursos requeridos para el adecuado desarrollo de la presente política, se obtendrán de la inversión que cada una de las dependencias mencionadas destinada para cumplir la misión institucional y la Ley que les corresponde, asegurando el presupuesto anual de cada dependencia de la administración municipal en materia de primera infancia, infancia y adolescencia. En todos los programas y proyectos que ejecuten las Secretarías de Infraestructura y Valorización, Vivienda Social y Dagma tendrán en cuenta diseños, construcciones y adecuaciones de los espacios públicos bajo los lineamientos de esta Política.

PARÁGRAFO PRIMERO. *La Administración Municipal, adelantará las gestiones necesarias para contar con fuentes de financiación provenientes de la cooperación internacional y del Gobierno Nacional.*

¹⁶Por medio del cual se adopta la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia “Cali ciudad responsable y amiga con los niños, niñas y adolescentes. Página del Consejo de Cali <http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=186&colorder=descripcion&order=ASC>- recuperado el 26 de Julio de 2013

PARÁGRAFO SEGUNDO. *La administración municipal promoverá el desarrollo de acuerdos de voluntad y convenios con instituciones públicas, privadas y comunitarias del orden nacional, departamental y local en la aplicación de la Política Pública.*

En cuanto al Seguimiento y Evaluación, el artículo Octavo¹⁷ indica que la administración municipal liderará y coordinará el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación de la implementación de la política pública y de los derechos de la niñez, esto se hará desde las secretarías del sector social, y con el apoyo de los comités de Infancia y Familia, Comité Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador y la Mesa Municipal de Primera Infancia.

La Reglamentación de esta política se encuentra a cargo de la Administración municipal dentro de los 3 (tres) meses siguientes a su publicación (Artículo noveno del Proyecto de Acuerdo No. 211 del Consejo de Cali¹⁸.)

La Vigencia: La política comenzara a regir a partir de su publicación en la Gaceta oficial (Artículo decimo del Proyecto de Acuerdo No. 211 del Consejo de Cali¹⁹).

4.1.1 Plan de desarrollo Municipal 2008-2011. Alcalde Jorge Iván Ospina:

El Plan de desarrollo 2008-2011 liderado por Jorge Iván Ospina, en ese entonces Alcalde de la Ciudad de Santiago de Cali fue construido a la luz del sin número de problemáticas que vivían los ciudadanos y con el objetivo de lograr la consigna: *En Cali todos podemos encontrar la oportunidad para vivir la vida dignamente.* En pro de ello se construyen un conjunto de programas y Macro proyectos orientados a darle tratamiento a las problemáticas detectadas.

¹⁷ Proyecto de Acuerdo No. 211 del Consejo de Cali. Octubre 06 de 2010
<http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=186&colorder=descripcion&order=ASC->
recuperado el 26 de Julio de 2013

¹⁸ Proyecto de Acuerdo No. 211 del Consejo de Cali. Octubre 06 de 2010
<http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=186&colorder=descripcion&order=ASC->
recuperado el 26 de Julio de 2013

¹⁹ Proyecto de Acuerdo No. 211 del Consejo de Cali. Octubre 06 de 2010
<http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=186&colorder=descripcion&order=ASC->
recuperado el 26 de Julio de 2013

Para el momento en que Jorge Iván tomó el mandato, la situación de la educación inicial era crítica, en lo que respecta al sector oficial. Mientras los preescolares matriculados en el sector privado fueron 32.000 en el sector oficial fueron 5.800 (DANE 2008) una diferencia bastante alta y preocupante, teniendo en cuenta que dentro de los objetivos del gobierno nacional se encontraba la atención integral a la Infancia y adolescencia.

A la fecha se estimaba que existían aproximadamente 52.089 personas en edad escolar por fuera del sistema educativo, además de la deficiencia en la calidad académica, la falta de personal calificado y los costos que ello implicaba.

Estos tres factores, *Gratuidad, Cobertura y Calidad*, si bien garantizarían el acceso y la permanencia en entidades educativas de calidad, habían sido rezagados, por la economía y la política, y por tanto arrojaban resultados nefastos.

Sin embargo, con la política pública²⁰ ya existente, el camino trazado conduce hacia la presentación de una *agenda social* que se constituya como el centro de atención de las propuestas económicas y políticas. La idea es generar dentro de los planes de gobierno y las agendas políticas, programas de desarrollo que establezcan una relación directa, entre la infancia y la política, donde quede claro que: *“La inversión social está llamada a desempeñar un papel esencial en el proceso de desarrollo de las oportunidades y del capital humano en áreas tan cruciales como educación, salud, desarrollo cultural y convivencia democrática. Esta inversión no sólo se justifica como un imperativo ético vinculado a los derechos básicos de la infancia y la adolescencia, sino también como una condición sine qua non para el crecimiento y desarrollo social del país.”*²¹

Y ante ello lo que el alcalde de ese entonces hizo, fue reconocer la situación de abandono académico e infantil en la que se encontraba el Municipio, y el especial cuidado que este requería en cuanto al tema de la niñez, pues a la fecha no se estaba cumpliendo como era debido. Y como bien se reconoce en la adopción que hizo el municipio de Santiago de Cali de la Política Pública de Educación para la Primera

²⁰ La política pública Nacional, de primera infancia, denominada “Colombia por la Primera infancia”

²¹ Declaración Final de la II Reunión Iberoamericana de Ministros de Economía y Hacienda “Gasto público focalizado en la niñez y la adolescencia”, suscrita por el representante del Gobierno de Chile, 7 y 8 de Septiembre de 2000, Ciudad de Panamá

Infancia *“Compete a los gobiernos locales y a la sociedad caleña, no sólo potenciar y sostener espacios y mecanismos concretos para que en adelante se incremente su participación efectiva como ciudadanos, sino actuar en consecuencia con lo que ellos y ellas demandan y proponen desde su perspectiva.”*

Ante una población con graves problemas sociales: analfabetismo, desempleo, delincuencia común, violación a los derechos humanos y principalmente una grave vulneración a los derechos de los niños, Ospina incluyó dentro de su agenda el programa *“Cali saludable y Educadora”*-Macro proyecto comprometido con la vida y en pro de las problemáticas antes mencionadas-, cuya estrategia es tener escuelas saludables en instituciones educativas públicas (*Denominadas Ciudadelas Educativas*). Paralelo a este y como desenlace del programa *“Cali saludable y Educadora”*, la alcaldía se propone un Proyecto de Atención a la Primera Infancia cuyo diseño estaría a cargo de la Universidad del Valle y que funcionaría en las Ciudadelas Educativas. Este proyecto paso a ser un programa bajo el nombre *“CARIÑOS”*.

Entendiendo que las entidades públicas se encuentran habilitadas para asociarse entre sí y lograr el obligatorio y pleno cumplimiento de sus funciones, que de acuerdo al Artículo 95 de la Ley 489 de 1998 podrán suscribirse en Convenios Interadministrativos y atendiendo a lo establecido en la Constitución Política de Colombia que impone como un deber la coordinación de las actuaciones de las autoridades administrativas para el cumplimiento de los fines del estado.

La Universidad del Valle y el municipio de Santiago de Cali, firmaron un convenio interadministrativo de cooperación en el mes de junio de 2009, en este acuerdo se suscribían alianzas para el desarrollo conjunto de proyectos en el campo académico, extensión, proyección comunitaria, cultura, medio ambiente así como investigaciones en el campo tecnológico y científico, estos convenios como se ha mencionado, buscan convertir a la Universidad del Valle en una institución generadora de conocimiento en la región, para el mejoramiento de la Calidad de vida de los habitantes de la región pero especialmente de la ciudad de Santiago de Cali y el departamento del Valle del Cauca, todo esto con el apoyo de recursos económicos, logísticos, y demás, con los que cuenta la alcaldía.

La Alcaldía de Santiago de Cali elige la Universidad del valle como la mejor opción teniendo en cuenta la experiencia y avances que ha tenido por más de 20 años en el desarrollo de investigaciones y estudios que se han llevado a cabo a través de las diferentes dependencias que la conforman; entre ellas se encuentran, la facultad de Salud, Artes Integradas, Ciencias Sociales y Económicas, Humanidades y el Instituto de Psicología entre otros que a través de sus centros y grupos de investigación han logrado consolidar grandes proyectos.

En el mes de Septiembre del año 2010 a través del convenio interadministrativo, la Alcaldía de Santiago de Cali, asigna a la Universidad del Valle como institución encargada de elaborar un *Modelo de Atención para los centros de Atención Integral para la primera Infancia denominado CARIÑOS*, la idea era que la universidad elaborara un programa que atendiera todo lo concerniente a las necesidades académicas de la primera infancia, lo que se pretendía era que la universidad se apersonara y desarrollara un programa enfocado a atender las necesidades y problemáticas por las que se estaba atravesando. Se pretendía un programa completo, que ofreciera una educación integral y vinculante, capaz de generar grandes cambios sociales.

Teniendo en cuenta el gran desarrollo y recorrido que ha tenido la universidad en el campo de la investigación y los largos años de experiencia en el desarrollo de diferentes proyectos, se convocó a: la facultad de Salud, Artes Integradas, Ciencias Sociales y Económicas, Humanidades y el Instituto de Psicología, que desde sus respectivos grupo de investigación contribuyeron al desarrollo del convenio, todo esto en pro de desarrollar un modelo que cumpliera con las expectativas que se proponía la alcaldía. Es así como la universidad desarrolla y presenta el proyecto “Modelo de Atención Integral a la primera Infancia - Centros de Atención CARIÑOS”

CARIÑOS se encuentra enmarcado en Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali propuesto por el Alcalde Jorge Iván Ospina **““Para vivir la vida dignamente”** 2008-2011, en donde el Artículo 7 dicta:

“PROGRAMA GENERAL CALI ES NUESTRA GENTE”, objetivo general: apalancar la política social y de participación ciudadana y focalizar el gasto social en la garantía de la vida y la reconstrucción del tejido social. Los macro proyectos están orientados a

todos los grupos poblacionales; el segundo de ellos es: Nueva Generación, Nueva Opción, en el que se menciona como lineamiento: pensar en desarrollo y procesos de transformación implica reconocer las potencialidades de la niñez, la infancia, la adolescencia y la juventud, en el marco de la diversidad étnica y pluricultural, para su pleno desarrollo en el seno de la familia, la comunidad y el municipio, dando cumplimiento a la Ley 1098 de 2006.

Este programa se basa también en la Política nacional para la primera infancia, Documento 10 del Ministerio de Educación Nacional, Conpes Social 115, Revolución educativa: Plan Sectorial 2006-2010, Colombia por la Primera Infancia: Política Pública por los Niños y Niñas, desde la Gestación hasta los Seis Años – 2006. En el cual se establecen los lineamientos que deben seguir las entidades territoriales (Alcaldías) para garantizar el acceso a la educación y la atención integral como bien lo dice desde la “*Gestación hasta los Seis Años*”

Por su parte la Secretaria de Educación Municipal a través del Plan Sectorial de Educación busca: “Asegurar el desarrollo del aprendizaje en la primera Infancia y Vincular los procesos de Aprendizaje a las dinámicas poblaciones territoriales y de Gobierno”. Busca introducir y abanderar a CARIÑOS como un programa que recoja estos preceptos, que se establezca como un modelo de cohesión y bien estructurado, a través del cual se garantice el acceso y permanencia a los procesos de atención integral a la primera infancia de la ciudad.

CARIÑOS fue creado para garantizar la protección de la infancia y convertirse en un ente dinamizador para el desarrollo de los niños y niñas entre los 0 y 5 años de la ciudad de Santiago de Cali. No solo busca ser un ente prestador de servicios, sino que también busca convertirse en un ente *transformador* en el sector educativo. El programa está orientado a generar cambios sociales, partiendo de la vinculación de la comunidad. Desde el momento en el que se les concientiza sobre la problemática infantil, se les enseña como tratar ésta y se les vincula con las actividades programadas en pro de su mejoramiento; la idea es generar conciencia sobre la importancia que tiene el tema de la educación infantil de manera integral y que continúen desde sus casas fomentando todas y cada una de las estrategias de enseñanza en educación, cultura, alimentación y demás puntos, que CARIÑOS propone.

CARIÑOS, en sus inicios funcionaria como una “*experiencia demostrativa*”, desarrollada en los 10 centros que se pretendían abrir en la ciudad de Santiago de Cali: Eustaquio Palacios, Isaías Duarte Cancino, La Flora, La Selva, Nuevo Latir, Remansos, Salomia, San Marino, Villa del Sur, Villa Colombia, donde se busca potencializar a los niños y niñas como ciudadanos y personas, garantizando su cuidado, su protección y el desarrollo de todas sus habilidades.

Al concebir a los CARIÑOS como una experiencia demostrativa, como un ente transformador, se facilitaría su proyección a convertirse en un “*programa*” desarrollado a través de un proceso dinámico y continuo, donde el aprendizaje y la atención integral a la primera infancia, serían sus principales objetivos, éste se encargaría de crear espacios para el desarrollo de una construcción crítica, para una comunicación fluida, para procesos de interacción continua; todo bajo el precepto que venía manejando la alcaldía de que Santiago de Cali: *convertirse en una ciudad educadora*.

Al ser una “*experiencia demostrativa*” y al ser la Universidad del Valle la encargada de su planeación y desarrollo, esta realizará un proceso de acompañamiento y será la encargada del proceso formativo de los agentes educativos de los CARIÑOS. El programa en general vincula Arquitectos, para que diseñen lugares adecuados que permitan vincular a la familia. Por ejemplo: la cocina, a través de este espacio se podrá desarrollar un programa que permita enseñar a los padres sobre alimentación, una alimentación balanceada que contribuya a la nutrición y el crecimiento de los niños, reduciendo cada vez más los índices de desnutrición infantil. La idea es articular la familia al programa.

Teniendo en cuenta el contexto social del país y la ciudad, en donde se presenta un serio conflicto armado y una brecha socioeconómica fuerte, los CARIÑOS se conciben como un mecanismo de inversión social en la población más vulnerable de la ciudad y a la cual hay que prestar más atención, ya que son y serán el pilar de la futura sociedad caleña, vale recordar que CARIÑOS son centros de *atención integral*, su papel consiste en transformar tanto los espacios de desarrollo de los CDI como el entorno, la sociedad, las familias y cada una de las personas (niños) que intervienen en este programa.

La situación por la que pasaba la ciudad respecto al tema de educación infantil llevo/impulso a la Universidad para que su proyecto CARIÑOS fuera encaminado a generar alternativas de educación, una educación diferente, basada en dinámicas, en generar conciencia y no limitada a los contextos académicos, que si bien eran parte importante y siempre presente, no permitiría el avance y los resultados esperados: una educación integral desarrollada en ciudades educativas.

CARIÑOS lo que propone es abordar la educación para la primera infancia desde diferentes ópticas, uno: entendiendo que todos los niños tienen las mismas necesidades respecto al tema educativo, pero que la manera de abordarlas no será la misma. Para ello habrá que tener en cuenta: los contextos sociales entre un niño y otro siempre tendrán grandes diferencias, y por ende su forma de ser y sus necesidades. Dos: considerando pieza clave a la familia durante el desarrollo de la infancia, de tal modo que le aporte al desarrollo de los CDI y que continúe la formación integral de los niños desde casa. Tres: que se establezcan agentes educativos, personal capacitado y calificado para la formación académica, ética, estética y cognitiva.

La idea con este modo de llevar a cabo el programa era que tanto los niños como sus familias trabajaran a la par con los agentes educadores, así se generaría una visión distinta de sí mismos y del mundo que los rodea, dejando abierta...*la posibilidad de construir la esperanza sobre el futuro y las herramientas cognitivas y emocionales para dignificar su vida* (“Modelo de Atención Integral a la primera Infancia - Centros de Atención CARIÑOS” Universidad del Valle 2010:02).

La propuesta educativa de CARIÑOS tiene como pilares: los niños, las familias y los agentes educativos, como pilar fundamental establece la Atención integral a la primera infancia, atendida como un fenómeno multidimensional, multicausal y multisectorial, que se desarrollara a través de relaciones e interdependencias en pro de potenciar cambios en las comunidades que favorezcan su desarrollo.

Como programa multisectorial, busca desarrollar desde el interior de las comunidades procesos lúdicos y educativos que lleven a transformar y fortalecer la sociedad civil, así como contribuir a la recuperación de culturas olvidadas, como la “afro” y la indígena, ello se hará a través de:

- 1- **Un modelo de formación para el desarrollo:** Este orienta el modo de actuar, la forma de trabajo de los distintos actores que trabajan en función de la niñez
- 2- **Una organización de las prácticas sociales de formación, protección y cuidado:** La idea es que los agentes educativos reflexionen sobre sus prácticas de interacción con los niños, las modifiquen si es necesario, y los articulen con la propuesta cultural que se tiene. Todo en conjunto pasa a ser una opción de Formación que facilita encontrar “respuestas novedosas a los problemas y a ver oportunidades en medio de la dificultad”
- 3- **Una estructura institucional y de gestión:** La gestión se hace con el enfoque de derechos, la idea es que esta trascienda en cada uno de los sectores vinculados al programa, teniendo como referente la misión frente a la primera infancia. Es una gestión transectorial que trasciende y atraviesa el que hacer de los sectores.

Estos tres pilares son el núcleo del sistema CARIÑOS, en cada uno de los centros y en el conjunto de los CDI.

Cariños es un Sistema capaz de movilizar las organizaciones exteriores que con el se relacionan, por ejemplo: Colegios Guarderías Jardines, Hogares del sector. Por ende sus cambios, automáticamente transformaran los sistemas que con el interactúan.

Los CARIÑOS pretenden realizar un cambio positivo en la mentalidad de los niños y niñas mediante la exploración de sus capacidades creativas e imaginarias para transformar así la realidad, todo esto se hace a través de estimulaciones, por medio del arte, la poesía, la narrativa, la pintura, la música, y demás, para así generar desde los más pequeños un cambio social que de como resultado una sociedad democrática y justa.

Para garantizar una incursión adecuada de los CARIÑOS fue necesario conocer el contexto social, económico y cultural, en donde se pretendía establecer los centros, y así poder plantear estrategias que permitieran dar solución a las problemáticas de las zonas; de esta manera se podría garantizar una atención integral. Para ello se tuvo en cuenta la demografía, índices de empleo y desempleo, cobertura en salud y las condiciones bajo las cuales se les debía atender a los niños. Un factor muy importante que se tuvo en

cuenta el panorama demográfico y laboral de los hogares la atención en salud, el cuidado del niño y la oferta institucional, todo esto con el ánimo de crear centros capaces de atenuar las falencias que se presentaban no solo en los sectores donde se iban a implementar los CARIÑOS, sino también capaces de vincular los centros educativos ya existentes, enseñándoles la estrategia y el plan de educación integral, además del constante acompañamiento del núcleo familiar.

Para llevar a cabo lo planteado por CARIÑOS, se definieron tres dinámicas de operación, éstas basadas en la interacción entre los niños, la familia y las personas involucradas en el desarrollo de los procesos que se llevaran a cabo al interior de los CDI. Se pretende que las acciones que se lleven a cabo dentro de los centros se asignen a personal calificado capaz de clasificar a los niños teniendo en cuenta su edad, y las capacidades intelectuales y motoras, de este modo se facilitaría el trabajo y desarrollo del programa.

Las dinámicas bajo las cuales se llevara a cabo el desarrollo son:

- Dinámica de Socialización Familiar.
- Dinámica de Socialización entre pares o Recíproca.
- Dinámica de Socialización Comunitaria.

Estas dinámicas se llevaran a cabo de manera procesual, y arrojaran resultados paulatinos.

Implementar el programa Cariños consistía en ponerlo en práctica, en dar cumplimiento a lo establecido por el Gobierno Nacional: hacerle el frente a la problemática de educación infantil por la que se atravesaba, y hacerlo bajo el lema: En Cali todos podemos encontrar la oportunidad para vivir la vida dignamente. La idea que se tenía desde la alcaldía, era a través de Cariños, comenzar a atender todas y cada una de las necesidades de la infancia; necesidades básicas como la alimentación (nutrición), la salud, la educación, la recreación y demás necesidades, que serían retomadas y suplidas a través de un programa que se presentaba como un sistema dinamizador del desarrollo de los niños y niñas de Cali, que actúa en pro de transformar los agentes educativos aledaños al espacio físico de las sedes que se ubicarían en diferentes zonas de la ciudad.

El sistema educativo comprendía entre muchas propuestas, una educativa, que actuaría bajo un modelo integral, multidimensional, multicausal y multisectorial bajo el cual se buscaba potenciar cambios en las comunidades de tal forma que por sí mismas y con unas buenas bases pudieran fortalecer y favorecer su desarrollo.

En enero del 2011, la universidad del Valle entrega a la alcaldía el programa CARIÑOS y todo su esquema de desarrollo, se pretendía que comenzara a funcionar de inmediato, teniendo en cuenta que este en su propuesta incluía contar con 10 centros educativos, los cuales serían ubicados en terrenos que habían sido entregados al antiguo Seguro Social, a manera de comodato y que iban a ser devueltos a la alcaldía; otros, iban a ser ubicados en terrenos pertenecientes al municipio, pero que no estaban siendo utilizados. Sin embargo dar inicio al programa CARIÑOS no fue tan fácil y tan pronto como se esperaba.

Para el mes de Abril de 2011 apenas se iniciaba la primera etapa, había dos centros construidos y listos para entrar en marcha con el programa, estos eran La Ciudadela Educativa Nuevo Latir y Remansos de Comfandi, los otros 8 centros restantes (San Marino, La Selva, Villa del Sur, Eustaquio Palacios, Villa Colombia, La Flora, Salomia e Isaías Duarte Cancino.) se encontraban en planeación.

En el mes de Abril se puso en funcionamiento el Cariños de Nuevo Latir, con una atención a 225 niños y niñas de los barrios aledaños el cual se programó para funcionar de lunes a viernes desde las 7:30 hasta las 11:30 de la mañana, el centro de Remansos de Comfandi se abrió en ese mismo mes con el mismo horario pero atendiendo aproximadamente a la mitad de los niños que se atendían en Nuevo Latir.

En Junio de 2011 se iniciaba la construcción de dos de los ocho centros restantes, La Selva y San Marino, los cuales entrarían a funcionar a mediados del año 2012, estos centros no habían podido iniciar sus operaciones debido a la falta de presupuesto, además se estaba atravesando por el empalme entre el anterior gobierno (Alcalde Jorge Iván Ospina) y el actual gobierno (Rodrigo Guerrero).

Este periodo de adaptación y transición, si así pudiéramos llamarlo lo que ocasionó fue la dilución del programa cariños. Hacia el año 2012 se llevaba un recorrido largo

trabajándole al tema de la primera infancia. Sin embargo, el cambio de gobierno municipal, la llegada de la política nacional de Cero a Siempre impulsada desde la presidencia, generó algunos altibajos, demoras e inconsistencias, eran varias formas de ver y atender esta problemática, y ahora con un punto de partida, *La política Nacional de Cero a Siempre*²², con la cual se comenzaría a exigir a todos los municipios del país incluir un programa para la atención integral de los niños y niñas.

A la fecha la ciudad de Santiago de Cali llevaría un proyecto ya avanzado por el gobierno de Ospina y lo que se pretendía era hacer un “empalme” entre la política nacional, que contaba con un presupuesto para cada municipio y el programa CARIÑOS que introducía una propuesta de desarrollo vinculante e incluyente.

Pese a ello, en el transcurrir de los días del Gobierno de Guerrero, el nombre del programa CARIÑOS no volvió a sonar, el alcalde reconoció la importancia de atender a la niñez, y acogió el tema como parte de la agenda política, sin embargo se hizo bajo el nombre de Centros de Desarrollo Integral (CDI) ¿Qué paso con el programa CARIÑOS y su completa propuesta?

Si bien es cierto, no ha sido tarea fácil llevar a cabo todas las propuestas del programa CARIÑOS, en su intento han sido cuatro las instituciones que inauguraron y comenzaron a “desarrollar” el programa. Entre ellas tenemos La Selva, Remansos, Nuevo Latir y San marino, todas instituciones que intentaron llevar a cabo lo propuesto por el programa Cariños, pero que en efecto se han quedado cortos en su manejo, funcionamiento, resultados y aparentemente actúan bajo una propuesta diferente a la planteada por CARIÑOS.

4.1.2 Plan de desarrollo Municipal 2012-2015. Alcalde Rodrigo Guerrero:

En el año 2012, la ciudad de Santiago de Cali comienza un nuevo gobierno municipal, encabezado por el señor Rodrigo Guerrero quien presenta un Plan de Gobierno muy nutrido, con el que pretende *construir la Cali soñada de todos y para todos*. Para ello,

²² Esta propuesta se lanzó el 21 de febrero de 2011 desde la casa de Nariño por la Primera Dama, María Clemencia Rodríguez de Santos, quien reúne los principios, retos, metas, enfoques e inversión, que se destinarían al desarrollo y crecimiento integral de los niños y niñas del país.

incluye dentro de sus lineamientos estratégicos: *CaliDA Equidad para todos*, una estrategia que parte de reconocer la obligación constitucional de garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos y Civiles, y el progreso de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, direccionando el compromiso nacional y local al logro de los objetivos del milenio. La idea de esta primera estrategia es: *emprender una acción multidimensional y diferenciada, enfocada a los territorios y ciudadanos más necesitados y vulnerables apalancada en estrategias nacionales como la Red UNIDOS contra la pobreza extrema, para generarles oportunidades reales de progreso humano y comunitario integral y contribuir a construir una sociedad más equitativa e integrada.*²³

Otra de las estrategias planteadas por el actual alcalde, es *CaliDA bienestar para todos*, con ella pretende otorgar/garantizar bienestar y calidad de vida para todos los ciudadanos, busca llevar a cabo actuaciones ambiciosas, orientadas a destacar las capacidades y el bienestar de los ciudadanos a través de una *educación pertinente*, un servicio de salud de calidad, convivencia con seguridad cultura, deporte y en general, todo aquello que contribuya con el desarrollo humano integral.

Pese a las estrategias y “avances” adelantados durante el periodo de gobierno del señor Jorge Ivan Ospina 2008-2011, la situación infantil en Santiago de Cali seguía siendo preocupante y principal objetivo durante el periodo 2012- 2015. A la fecha, los indicadores marcaban por ejemplo: *“Aproximadamente el 21,6% de los niños entre 0 y 4 años pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén. De estos niños, el 13% asiste a un establecimiento público, 10% a un privado y 70% permanece en casa con un adulto, lo que muestra que la ampliación de la cobertura de la educación temprana, -sigue siendo- uno de los principales desafíos de la educación en Cali.”*²⁴.

Guerrero reconoce la necesidad de que las instituciones educativas, la familia y la sociedad contribuyan a inculcar valores, formas de pensamiento, pautas de relación social, así como generar habilidades y competencias *desde la primera infancia*. Entendiendo que una vez iniciado este proceso, será mas fácil articularlo/dar continuidad con la educación primaria y secundaria.

²³ Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015

²⁴ Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015

En general lo que propone el Plan de Desarrollo Municipal del Alcalde Rodrigo Guerrero para la primera infancia es *“Atención con enfoque diferencial y de derechos a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y la familia. En todas las acciones, programas y proyectos de la Administración Municipal se garantizará, de manera especial, la inclusión y atención a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, madres cabeza de hogar, la tercera edad, grupos étnicos, comunidades y cabildos indígenas, personas con discapacidad, grupos LGTB, hombres, mujeres y la familia, para el desarrollo de sus capacidades y oportunidades como sujetos en ejercicio responsable de derechos, a fin de afianzar un sistema de protección social a estos grupos. Se buscará generar la alianza intergeneracional que desarrollará la ciudad en las próximas décadas”*.

Es de resaltar, que dentro de su gobierno la seguridad Alimentaria y Nutricional juega un papel muy importante, en el, destaca la importancia del consumo de frutas y verduras, que ayudarían a combatir los indicadores de desnutrición en menores de cinco años, que al año 2011 marcaban ante los programas de crecimiento y desarrollo una tasa del 2.2%, una deficiencia de peso de 5.0% y un sobre peso de 17.8% además del 22.8% calculado en la población escolar. Adicional a ello, existe un gran número de niños menores de 5 años que representan el 23.2% de anemia y otras deficiencias que afectan principalmente a las madres en estado de embarazo y periodo de lactancia.

Guerrero, dentro de su estrategia CaliDa bienestar para todos se propone una serie de programas, entre ellos *el Programa: Todos al Aula* cuyo propósito es *enfrentar las dificultades existentes en materia de cobertura y calidad educativa a partir de subprogramas diferenciando actores y estrategias*.

Como subprograma establece la *Cobertura Educativa*, con la que pretende, *mejorar ostensiblemente la cobertura educativa en Cali para garantizar que todos los niños y jóvenes tengan una formación pertinente y de calidad que les amplíe las oportunidades de desarrollo y progreso se presenta los siguientes datos*.

Tabla 1 Indicadores de Resultado Cobertura Educativa 2011-2015 (Fuente: Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015)

Indicadores de resultado				
Nombre	Unidad	Línea Base 2011	Meta 2012 - 2015	Responsable
Niños y niñas de 0 a 4 años vinculados al sistema educativo.	Porcentaje	91%	97%	S. Educación
Niños y niñas de 5 a 17 años vinculados al sistema educativo.	Porcentaje	94,52%	97%	S. Educación
Niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad vinculados al sistema educativo	Número	99.587 (78.538 vulnerables 12.771 Grupo étnico 2.438 discapacitados 5.840 desplazados)	119.504 (aumento del 20%)	S. Educación
Tasa de niños y niñas de la calle y jóvenes extra edad vinculados al sistema educativo.	Porcentaje	3,19%	5%	S. Educación

En general la iniciativa propuesta por el actual alcalde es buena, toma como base los resultados de los indicadores anteriores (Linea Base 2011) que presentan una base porcentual alta y proyecta un crecimiento de más del 5% siendo sólo un estimado. El objetivo del proyecto es alcanzar las metas establecidas y poder superarlas.

Otro de los subprogramas propuestos es la *Calidad Educativa*, con la que pretende a partir implementación de mejoras en la infraestructura educativa oficial (según lo establecido en las normas NTC y la creación e implementación de un sistema de estándares de calidad para dichas instituciones) *enriquecer la calidad de la educación en Santiago de Cali*. A continuación Tabla con los indicadores de resultado y las metas propuestas por el alcalde.

Tabla 2. Indicadores de Resultado Calidad Educativa (Fuente: Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015)

Indicadores de resultado				
Nombre	Unidad	Línea Base	Meta 2012 - 2015	Responsable
Calificación promedio a nivel municipal en las pruebas de Estado ICFES	Número	45,49	54	S. Educación
Indicadores de producto				
Nombre	Unidad	Línea Base	Meta 2012 - 2015	Responsable
Sedes educativas oficiales y privadas intervenidas para mejorar sus ambientes escolares según normas NTC	Porcentaje	36%	100%	S. Educación
Avance en la implementación del sistema de estándares de calidad	Porcentaje	ND	100%	S. Educación
Instituciones educativas oficiales y privadas evaluadas con el sistema de estándares de calidad	Porcentaje	ND	30%	S. Educación

El subprograma de *bienestar y la permanencia* en el sistema educativo tendrá un rol protagónico especial, pues de ella depende la continuidad de los niños en la educación, de ahí la importancia de comenzar a vincular /introducir programas de educación desde la primera infancia. A continuación una tabla que indica la asistencia de los niños al preescolar a las entidades escolares y la deserción presentada, incluida la meta propuesta por el actual gobierno municipal consiste en incrementar en un 9% la asistencia a las aulas de clase en los diferentes niveles educativos, por consiguiente disminuir la tasa de deserción escolar con una ambiciosa meta del 24%.

Tabla3. Indicadores de Resultado Asistencia Escolar 2010-2015 (Fuente: Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015)

Indicadores de resultado				
Nombre	Unidad	Línea Base 2010	Meta 2012 - 2015	Responsable
Tasa de asistencia escolar de estudiantes de preescolar, básica y media en instituciones educativas públicas y por cobertura	Porcentaje	82,57%	90%	S. Educación
Tasa de deserción escolar de estudiantes de preescolar, básica y media en instituciones educativas públicas y por cobertura	Porcentaje	5,28%	4%	S. Educación

El actual gobierno municipal se propone un subprograma direccionado a recuperar la institucionalidad en la Secretaría de Educación Municipal y el sector educativo en la ciudad. A continuación una tabla de indicadores que da muestra de lo que se propone desde este.

Tabla 4 Indicadores de Producto para la recuperación de la Institucionalidad Educativa (Fuente: Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015)

Indicadores de producto				
Nombre	Unidad	Línea Base	Meta 2012 - 2015	Responsable
Avance en la construcción, validación e implementación del Sistema de Planeación, Monitoreo y Evaluación - PME	Porcentaje	0%	100%	S. Educación
Avance en la construcción, validación e implementación del Sistema de información para la cobertura y calidad educativa	Porcentaje	ND	100%	S. Educación
Procesos de la secretaría de educación municipal certificados en gestión de calidad	Número	3	4%	S. Educación
Avance en la implementación del programa de cultura organizacional	Porcentaje	0%	100%	S. Educación
Empleados de la Secretaría de Educación Municipal capacitados para el mejoramiento de los procesos organizacionales	Número	ND	100%	S. Educación
Avance en el desarrollo e implementación del Programa de mejoramiento de servicio	Porcentaje	ND	100%	S. Educación

La propuesta del actual gobierno no cuenta con información de base ya que es un *proceso nuevo*, enfocado a la medición entre lo propuesto para atender las necesidades que presenta la sociedad y los resultados que se van dando por parte de la entidad gubernamental encargada, para ello se cuenta con una serie de procesos certificados en gestión de calidad y que se desea aumentar en un 33% para lograr una efectividad mayor.

Todos estos programas y subprogramas propuestos por el alcalde Guerrero dan continuidad a algunos de los proyectos iniciados en el anterior periodo de gobierno y se articulan con la política nacional de “Cero a Siempre” del gobierno nacional, la idea es atender de manera conjunta todas y cada una de las necesidades de la sociedad en especial lo que compete a la primera infancia todo esto con el fin de mitigar y desarrollar soluciones a las necesidades de los niñ@s de Santiago de Cali.

En lo que respecta a la primera infancia el plan de desarrollo 2012-2015 continúa con la propuesta planteada por el ex alcalde Jorge Iván Ospina, procurando el aseguramiento de una buena nutrición (dieta balanceada), salud, recreación y educación. Todo esto se hará de manera intersectorial, con apoyo del gobierno nacional, entidades como el ICBF, así como instituciones del sector privado que se aliaban mediante el programa: *Alianzas Educativas (Tabla 5)*. Sin embargo el programa Cariños, formulado e implementado en la anterior alcaldía, fue retomado por la actual, inaugurando el 11 de Febrero de 2013 los CDI (antes denominados Cariños) de la Selva y San marino.

Tabla 5: Indicadores de producto sobre la Implementación del Programa *Alianzas Educativas* (Fuente: Plan De Desarrollo De Santiago De Cali 2012 – 2015)

Indicadores de producto				
Nombre	Unidad	Línea Base	Meta 2012 - 2015	Responsable
Avance en la implementación de la unidad para el diseño y la gestión de proyectos a nivel nacional e internacional	Porcentaje	0%	100%	S. Educación
Avance del desarrollo e implementación del Programa de Responsabilidad social individual y empresarial (apadrinamiento educativo)	Porcentaje	0	100%	S. Educación
Convenios realizados entre la Secretaría de Educación Municipal y las universidades públicas , en pro de facilitar el acceso a la educación superior	Número	6	8	S. Educación

Esta estrategia pretende desarrollarse con el apoyo de del gobierno local y sus dependencias: la secretaria de Salud, Deporte, Recreación, desarrollo municipal, así mismo el gobierno nacional y el ICBF, para la vigilancia y control del servicio prestado a los niñ@s. Lo que se pretende, es llegar a los sectores más vulnerables y así suplir las necesidades de esta población que se ve afectada por las situaciones económicas, sociales y problemas de seguridad social.

4.2 ALGUNOS DATOS E INDICADORES:

Mejorar la condición de vida de los niñ@s es pieza clave y garante para contribuir al desarrollo digno e integral de la primera infancia. La salud, la nutrición, y la educación constituyen los escalones que conducen a la formación de los “*seres del futuro*”.

A continuación se exponen algunos indicadores que dan muestra de los niveles de nutrición salud y educación que se presentan, algunos a nivel nacional y otros a nivel departamental.

Es preciso indicar, que a nivel general Colombia, al igual que el resto de los países de la Región Andina, atraviesa por un una tasa de natalidad en descenso. La siguiente tabla (Tabla 6) tomada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística da muestra del evidente descenso de los índices demográficos por regiones entre los años 2005-2020, donde la Región Pacífica presenta del año 2005 al 2012 un descenso del 12% de

infantes, disminución la cual aumentara en un 5% para el año 2020 cifras las cuales que generan un alerta ya que la tendencia esta a la baja

Tabla 6. Índices Demográficos Por regiones. (Fuente: Departamento administrativo nacional de Estadística. Estimaciones de población 1985-2005 y proyecciones de población 2005-2020 nacional, departamental y municipal por sexo, grupos quinquenales de. Información a Junio 30 de 2012.)

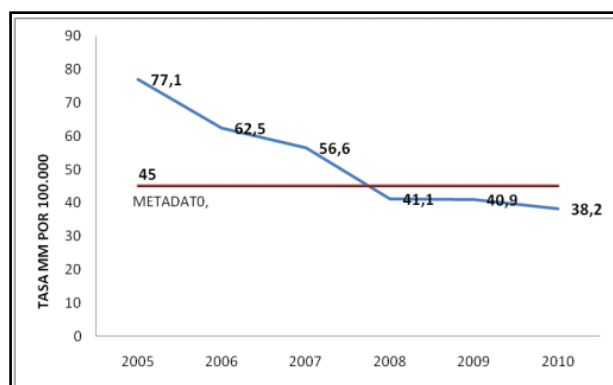
Índice Demográfico	Región Caribe			Región Central			Región Bogotá-Cundinamarca			Región Oriental			Región Pacífica			Región Amazonia-Orinoquia		
	2005	2012	2020	2005	2012	2020	2005	2012	2020	2005	2012	2020	2005	2012	2020	2005	2012	2020
Poblacion total	9091023	10023072	10582620	10879820	11663270	12100668	9120274	10128968	10701512	5823512	6187858	6395274	7426045	7983357	8318153	547918	595298	625473
Poblacion Masculina	4536881	5005794	5017278	5363257	5739156	5924114	4424352	4929922	5199046	2901984	3082550	3105308	3661904	3935518	4047839	282457	304147	291151
Poblacion femenina	4555142	5017278	5565342	5516563	5924114	6176554	4695922	5199046	5502466	2921528	3105308	3289966	3764141	4047839	4270314	265461	291151	334322
Relación hombres:mujer	99,58	99,77	90,15	97,22	96,88	95,91	94,22	94,82	94,49	99,33	99,27	94,39	97,28	97,23	94,79	106,40	104,46	87,09
Razón niños:mujer	45,07	41,10	37,64	36,03	33,18	32,39	31,74	29,63	29,12	40,39	36,16	33,98	37,77	34,11	32,45	58,22	50,80	45,07
Índice de infancia	34,22	31,26	29,87	29,85	26,50	25,51	28,10	24,91	23,82	31,96	28,64	27,26	30,94	27,38	26,13	40,27	36,67	35,15
Índice de juventud	26,55	26,94	26,62	25,47	26,29	25,59	26,80	25,95	24,98	26,07	26,20	25,72	26,62	26,68	25,91	27,27	28,87	28,99
Índice de vejez	5,59	6,15	6,66	6,78	7,56	8,21	5,87	6,90	7,73	6,58	7,24	7,75	6,69	7,38	7,87	3,83	4,34	4,74
Índice de envejecimiento	16,33	19,67	22,31	22,72	28,54	32,18	20,90	27,69	32,45	20,59	25,28	28,45	21,63	26,94	30,11	9,51	11,85	13,49
Índice demografico de dependencia	66,14	59,78	57,57	57,80	51,65	50,87	51,45	46,64	46,09	62,70	55,97	53,87	60,35	53,26	51,52	78,90	69,52	66,38
Índice de dependencia infantil	56,86	49,95	47,07	47,10	40,18	38,49	42,56	36,52	34,80	52,00	44,67	41,94	49,62	41,96	39,60	72,05	62,16	58,48
Índice de dependencia mayores	9,28	9,82	10,50	10,70	11,47	12,38	8,89	10,11	11,29	10,71	11,29	11,93	10,73	11,31	11,92	6,85	7,36	7,89
Índice de Friz	181,71	169,08	159,26	149,22	138,94	131,46	132,49	118,64	111,86	165,80	149,79	140,54	161,19	141,78	131,42	236,38	222,50	212,58

SALUD:

Tener acceso al servicio de salud es uno de los principales garantes de la vida de los niños, y por tanto el crecimiento de la población. El uso de factores preventivos como los controles perinatales constituirá al nacimiento de niños sanos y saludables, aumentando sus posibilidades de vida y sus aptitudes académicas en el futuro.

Sin embargo, según informes del DANE entre los años 2005, y 2010 las faltas de garantías para acceder al servicio de salud de calidad han sido las principales causas de muertes en madres gestantes.

Dentro de los registros del Plan Nacional de Desarrollo 2012-1015 y el Plan Departamental de Salud 2012-2015 encontramos la siguiente grafica:



Grafica No. 1 Tasa de Mortalidad Materna por 100.000 N.V. Valle del Cauca 2005-2010 (Fuente: SIVIGILA, Estadísticas Vitales Valle del Cauca 2005 – 2010.Proyecciones DANE)

Encontrando que “Entre 2005 y 2011, la mortalidad materna evitable ha mostrado una tendencia a la reducción gradual y sostenida del evento, reportándose 62 casos, para una razón de mortalidad materna de 77,1 por 100.000 N.V. (Nacidos Vivos) en el año 2005; 50 casos en el año 2006 (62.5); 43 casos en 2007, (54.7). En los años 2008 y 2009 se reportaron 30 casos cada año que representan una tasa de 41.1 y 40,9 respectivamente. En 2011 se reportaron 28 casos para una tasa final del periodo de 38.1 por cien mil N.V. se observa una tendencia positiva hacia el descenso que supera el cumplimiento de la meta nacional, disminuyendo la tasa de mortalidad materna en un 50% con relación al año 2005. La Mortalidad Materna está mostrando una tendencia a concentrarse en causa indirectas y cada día desafortunadamente van cobrando importancia las causas externas y violentas. Los municipios que presentaron mortalidad materna en 2011 son Cali, Buenaventura, Tuluá, Bolívar, Buga, Guacarí, Palmira, Sevilla.²⁵”

Como se evidencia en el informe registrado anteriormente, la ciudad de Santiago de Cali se encuentra entre las ciudades que siguen presentando casos de mortalidad materna (en términos generales se presentan menos muertes año tras año), por lo que resulta indispensable incluir dentro de las políticas y planes de acción del municipio, políticas vinculantes como la de la Educación en la primera infancia que se piense la “problemática” de los niños desde sus orígenes: *Las madres*.

²⁵ Plan de Desarrollo-Plan Departamental de salud 2012-2015

La salud infantil es un factor determinante para el desarrollo físico y mental, contribuirá a que estos asistan al colegio, tengan un buen desempeño académico que permita mejorar su preparación intelectual y lograr así afrontar el futuro con mejores condiciones.

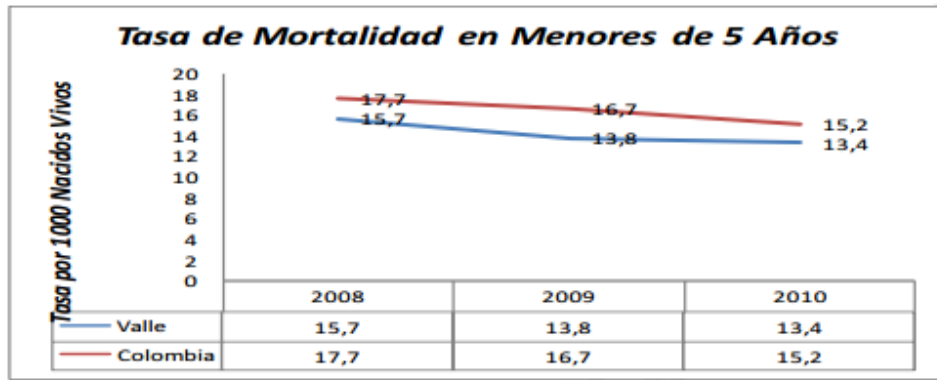
A continuación se presentarán los indicadores de salud infantil establecidos por la Nación.

Tabla 7. Indicadores De Salud Infantil Establecidos Por La Nación (Fuente: Tabla adaptada de la existente *Análisis De La Situación De Salud Departamento Del Valle Del Cauca (Asis – 2010 - 2011)*)

INDICADOR	DATO
Indicador de mortalidad	
Tasa de Mortalidad infantil por 1000 nacidos vivos	11,36
Tasa de mortalidad fetal	11
Tasa de mortalidad neonatal temprana	2,8
Tasa de mortalidad neonatal tardía	2
Tasa de mortalidad perinatal	1,7
Tasa de mortalidad en menores de 5 años	13,4
Tasa de mortalidad en menores de 5 años por EDA	4,4
Tasa de mortalidad en menores de 5 años por IRA	10,25
Tasa de mortalidad por lesiones, accidentes y violencia en niños	14,11
Programa Amplio de Inmunizaciones (PAI)	
Tercera dosis de antipolio en menores de un año	97,5
Tercera dosis para hepatitis B (VHB) en menores de un año	95
Cobertura de vacunación para hemophilus	95

Influenza en menores de un año tercera	
Dosis	
Tercera dosis de pentavalente en menores de un año	95
Cobertura de triple viral en población de un año de edad	95,2
Cobertura de BCG en recién nacidos	87,6
Cobertura con antiamarílica en población de un año de edad	93,6
Coberturas de vacunación en niños de 1 año con esquema de vacunación completo.	95,2
Coberturas de vacunación en niños menores de 1 año con esquema de vacunación completo	97,1
Cobertura de vacunación de rotavirus en menores de 1 año	89,6
Número anual de casos registrados de sífilis congénita	7,7
Número de niños menores de 2 años con VIH	6
Cobertura de determinación de TSH en el recién nacido	100%

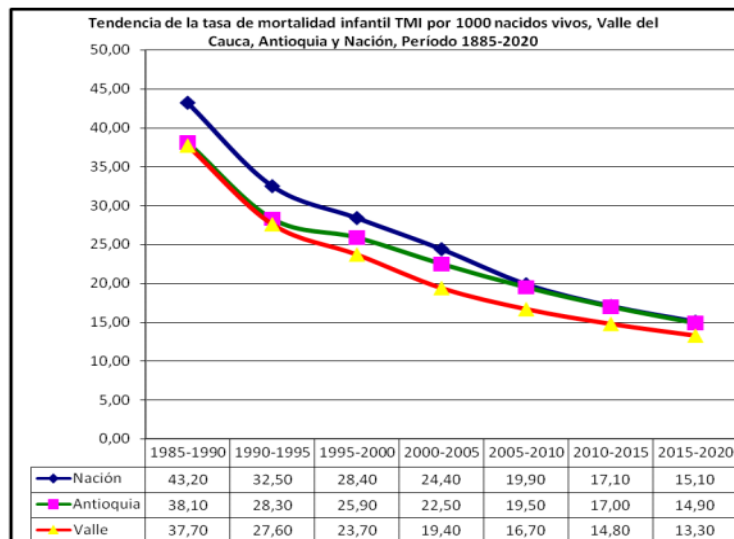
Por su parte y como resultado del diseño e implementación de políticas públicas y diferentes estrategias, los índices de mortalidad en menores de 5 años disminuyeron más de dos puntos entre el año 2008 y 2010 (Gráfica 2); el mayor índice de mortalidad se encuentra concentrado en menores de un año por lo que el objetivo del Estado sigue en el cuidado y reducción de la mortalidad infantil, partiendo del cuidado de las madres gestantes.



Grafica 2. Tasa de Mortalidad en Menores de 5 años, Colombia Vs. Valle del Cauca.
Periodo 2008 a 2010 (Fuente: DANE)

La tasa de mortalidad en el valle del cauca parte en el 2008 con un 15,7% al 2010 este indicador se encuentra en 13,4% lo cual representa una disminución del 15% sobre la disminución de en la tasa de mortalidad en menores de 5 años.

Por su parte, las proyecciones del DANE evidencian una reducción gradual con miras a un futuro prometedor, que espera reducir aún más los índices de mortalidad infantil



Grafica 3 Tendencia de la Tasa de Mortalidad Infantil TMI por 1000 nacidos Vivos, Valle del Cauca, Antioquia y Nación. Periodo 1985 – 2020
(Fuente: DANE Proyecciones basadas en Censos 1985 a 2005)

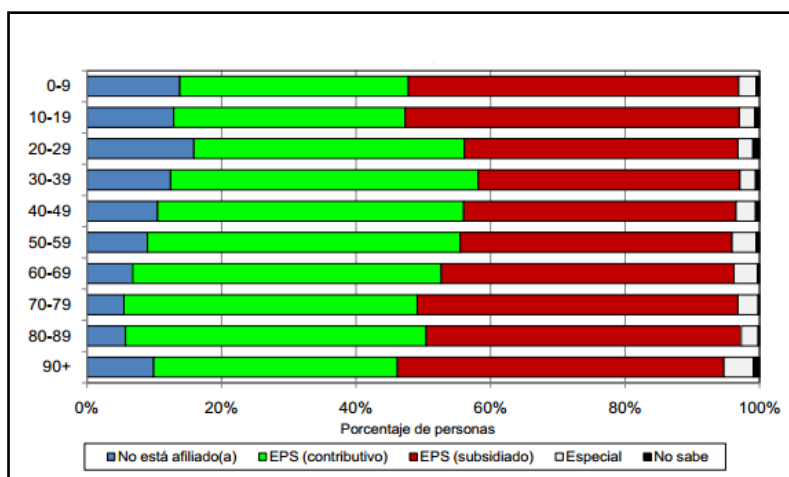
Es de reiterar que la tendencia a disminuir el numero de muertes en niños menores de cinco años, se le atribuye a las intervenciones y programas de salud que se han

propuesto ofrecer/garantizar el acceso a este servicio obligatorio, que mas que ello es un derecho fundamental.

Para ello compartimos los siguientes cuadros que nos informan las posibilidades de acceder al sistema de salud de acuerdo al tipo de régimen que cobija a la persona:

Tabla 8 Afiliación Al Sistema General De Seguridad Social En Salud 20108 (Fuente: Indicadores Profamilia *Afiliación, Percepción y Uso de Servicios del SGSSS*)

Característica	Afiliación a SGSSS					Total	ARP	Número de personas
	EPS (contributivo)	EPS (subsidiado)	Especial (Fuerzas Armadas/ Ecopetrol, etc)	No está afiliado(a)	No sabe			
Sexo								
Masculino	39.5	43.5	2.6	13.6	0.8	100.0	15.0	96,208
Femenino	41.1	44.9	2.7	10.8	0.4	100.0	9.9	104,149
Edad actual								
0-9	34.0	49.1	2.6	13.8	0.5	100.0	0.0	36,601
10-19	34.4	49.7	2.3	12.9	0.7	100.0	1.2	39,933
20-29	40.2	40.7	2.2	15.9	1.0	100.0	22.5	32,489
30-39	45.7	38.9	2.3	12.4	0.6	100.0	27.8	26,759
40-49	45.5	40.5	2.9	10.5	0.6	100.0	23.3	25,000
50-59	46.5	40.4	3.6	9.0	0.5	100.0	16.8	18,454
60-69	45.8	43.5	3.5	6.8	0.3	100.0	4.3	11,392
70-79	43.6	47.7	3.0	5.5	0.2	100.0	0.7	6,550
80-89	44.7	46.8	2.5	5.7	0.2	100.0	0.2	2,690
90+	36.2	48.5	4.4	9.9	0.9	100.0	0.0	425
No sabe	17.6	42.4	4.0	6.9	29.2	100.0	0.0	65
Educación								
Sin educación	28.8	53.7	2.1	14.9	0.5	100.0	0.5	34,735
Primaria	29.6	56.7	1.4	11.8	0.5	100.0	4.4	66,496
Secundaria	43.9	40.5	2.7	12.3	0.6	100.0	14.3	70,825
Superior	72.4	11.7	6.1	9.2	0.6	100.0	41.7	27,236
Sin información	33.3	39.8	1.7	12.9	12.3	100.0	11.1	1,065
Ocupación semana anterior								
Trabajó	47.1	38.0	2.5	11.5	0.9	100.0	31.8	75,810
No trabajó, tiene trabajo	47.9	36.2	5.9	9.5	0.5	100.0	35.0	1,737
Buscó trabajo	20.5	45.9	0.7	32.0	0.9	100.0	0.0	3,779
Estudió	41.0	44.0	2.8	11.5	0.7	100.0	0.0	26,734
Oficios del hogar	31.3	54.7	2.1	11.6	0.2	100.0	0.0	37,163
Pensionada(o)	87.2	1.4	11.1	0.3	0.1	100.0	0.0	4,587
Rentista	51.6	39.8	1.5	7.1	0.0	100.0	0.0	313
Incapacitada(o) permanente	27.8	61.3	1.6	9.1	0.3	100.0	0.0	2,576
Otro	27.5	50.1	2.6	18.5	1.3	100.0	0.0	2,873
No sabe	8.5	44.9	1.2	16.0	29.4	100.0	0.0	72
Índice de riqueza								
Más bajo	6.6	76.6	0.5	15.5	0.8	100.0	1.5	40,341
Bajo	24.6	59.7	1.9	13.2	0.6	100.0	6.8	40,221
Medio	37.8	46.1	2.5	13.0	0.6	100.0	11.3	39,923
Alto	57.1	27.2	3.6	11.6	0.6	100.0	17.4	39,963
Mas alto	76.2	11.1	4.7	7.3	0.6	100.0	24.7	39,909
Total	40.4	44.2	2.6	12.1	0.6	100.0	12.3	200,357

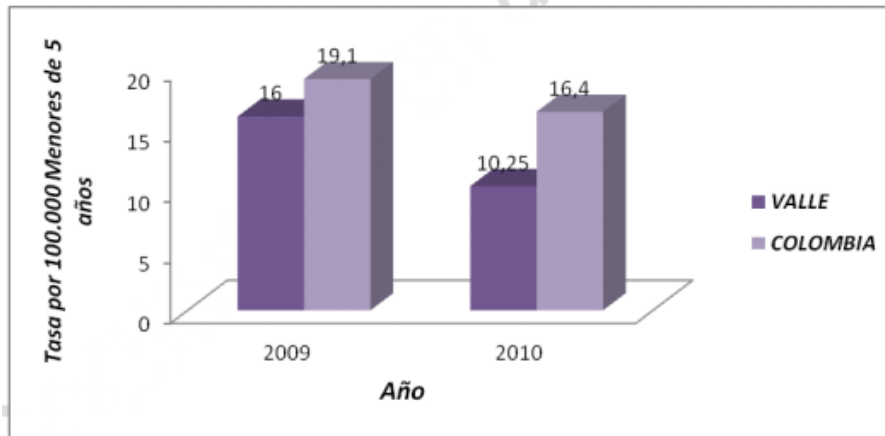


Grafica 4. Población de los hogares por afiliación al SGSSS según grupo de edad Colombia 2010 (Fuente: Indicadores Profamilia *Afiliación, Percepción y Uso de Servicios del SGSSS*)

NUTRICION:

La nutrición es un factor indispensable durante la primera etapa de vida: *“Seguridad alimentaria y nutricional es la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa”*. CONPES 113.

Una alimentación adecuada al igual que la atención en salud, garantiza la vitalidad de los niños y el pleno desarrollo de sus actividades, evitando el contagio de enfermedades y su fácil recuperación, lo que disminuye la tasa de mortalidad relacionada principalmente a enfermedades adquiridas por bajo peso al nacer, mala alimentación y desnutrición.



GRAFICA 5 Tasa de Mortalidad por IRA en Menores de 5 años, Colombia Vs. Valle del Cauca. Periodo 2009 a 2010 (Fuente: DANE)

La tasa de mortalidad en menores de 5 años por Infecciones Respiratorias Agudas “IRA” a disminuido tanto a nivel regional “valle del cacua” como a nivel nacional, a presentado una disminución del 36% a nivel regional y del 14% a nivel nacional.

La nutrición constituye un factor fundamental para garantizar el crecimiento y desarrollo de la población infantil, por ello es preciso detallar los índices de desnutrición que se presentan a nivel nacional y departamental, ello nos ayudaría a entender el porque de la tasa de mortalidad infantil e incluso de los índices de analfabetismo.

Tabla 9. Situación Nutricional en menores de cinco años

DEPARTAMENTOS	NUTRICION (2)	
	Situación Nutricional en menores de 5 años (Porcentajes)	
	Desnutrición crónica	Desnutrición Global
Amazonas	28,6	5,8
Antioquia	10,2	2,8 *
Arauca	13,0	3 *
Atlántico	15,5	3,4 *
Barranquilla	SD	SD
Bogotá D.C.	16,4	2,9 *
Bolívar	10,8	4,3 *
Boyacá	16,7	3,2 *
Caldas	13,5	3,1 *
Caquetá	11,7	3,5 *
Cartagena	SD	SD
Casanare	10,1	2,5 **
Cauca	23,0	5 *
Cesar	11,7	3,3 *
Chocó	15,7	6,3
Córdoba	16,4	4,3 *
Cundinamarca	13,1	2,5 **
Guainia	23,4	6,1 *
Guaviare	12,4	4,7 **
Valle del Cauca	6,0	1,8 *
Vaupés	34,6	3,4 *
Vichada	15,9	5,5 *
Exterior	NA	NA
Sin información	NA	NA
TOTAL	13,2	3,4

A nivel departamental el valle del cauca tiene un índice de desnutrición del 6,0% frente a 34,6% de Vaupés, departamento con el índice más alto de desnutrición. Presenta un porcentaje de 1,8% frente a Guania que presenta un 6,1%. Se hace el cálculo teniendo como base los datos más altos y mas bajos a nivel nacional.

EDUCACIÓN:

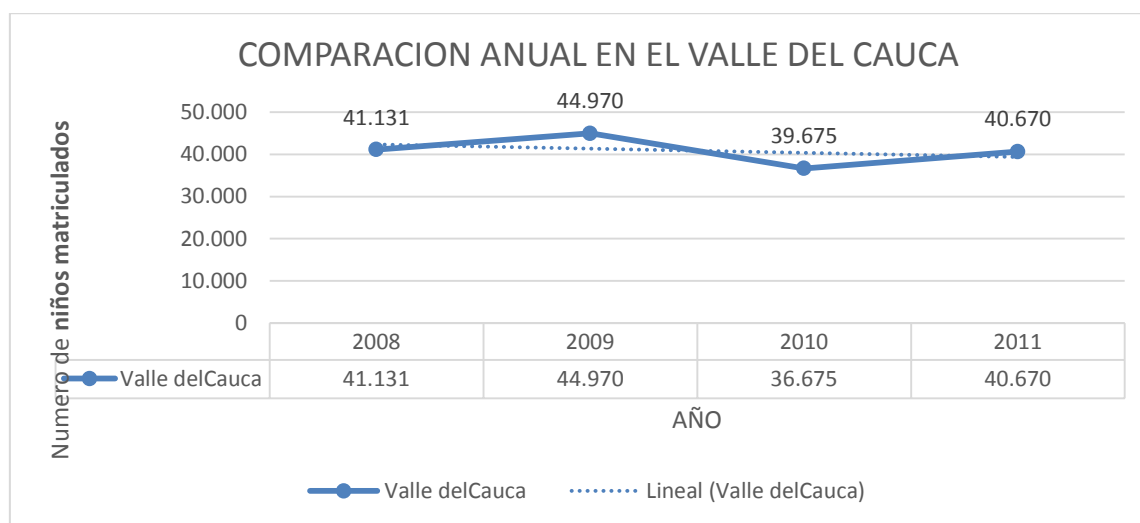
Una buena educación constituye un aporte para el desarrollo del cerebro en la etapa inicial de vida, al desarrollo físico, social, emocional y cognitivo, por tanto es indispensable ofrecer a los niños una educación de buena calidad que les permita desenvolverse apropiada mente en su entorno y contribuyan a ampliar sus opciones de vida.

A continuación se presentan algunos indicadores que reflejan el estado en que se encuentra la atención a la educación en la primera infancia, por ejemplo:

Tabla 10. Numero De Alumnos Matriculados en Preescolar por Sector Educativo
(Fuente: Elaboración propia basada en datos del DANE)

SECCIONES DEL PAIS	PREESCOLAR			
	Total	Oficial	No Oficial	Subsidiada
VALLE2008	100.806	41.131	46.319	13.356
VALLE2009	106.600	44.970	47.173	14.457
VALLE2010	99.435	39.675	44.039	15.721
VALLE2011	104.240	40.670	44.505	19.065

Entre el año 2008 y 2011 del total de alumnos matriculados la mayoría se encuentran en sectores no oficiales y a lo largo de este periodo el sector oficial ha presentado una oscilación en el numero de estudiantes matriculados, evidenciándose un aumento entre el año 2008 y 2009 del 9%, hacia el año 2010 se presento una caída en el numero de matriculados del 12% y en 2011 volvió a recuperarse con un aumento del 3% sin embargo a nivel general entre el año 2008 y 2011 el numero de matriculados disminuyo en un 1%. Ver Grafica 6.



GRAFICA 6 Numero de Alumnos Matriculados. Comparación Anual en el Valle del Cauca (Fuente: DANE)

4.3 DATOS E INDICADORES QUE APORTAN AL PROGRAMA CARIÑOS, ACTUALMENTE DENOMINADOS CDI.

Estos datos y tablas son tomadas del DANE y del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, para contextualizar y analizar la situación de la educación para la primera infancia entre los años 2008 y 2011. Periodo en el cual se

desarrollo la Política Pública de Educación en la primera infancia de Santiago de Cali, haciendo énfasis en la educación, y así poder evidenciar avances o retrocesos .

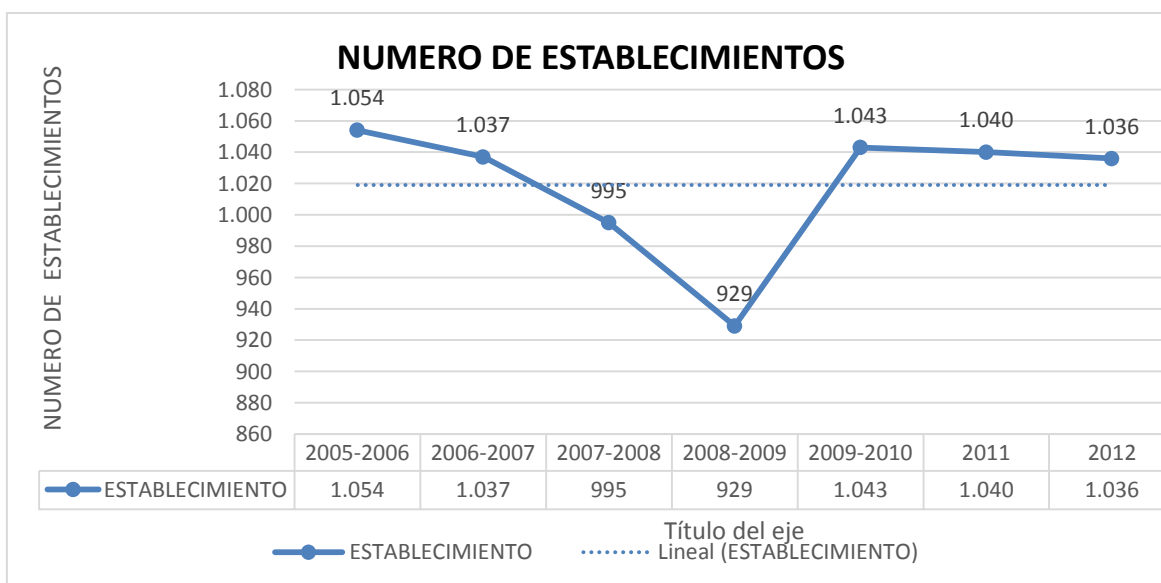
La siguiente tabla nos muestra el comportamiento que ha tenido el servicio atención a la educación en la primera infancia, llevado a cabo a través del programa (establecimientos) *CARIÑOS*, ahora denominados CDI.

TABLA 11. Establecimientos Matriculados y docentes por nivel educativo 2005-2012

(Fuente Cali en cifras 2012, pdf.pag.50, Departamento Administrativo de Planeación, Santiago de Cali, Diciembre 2012)

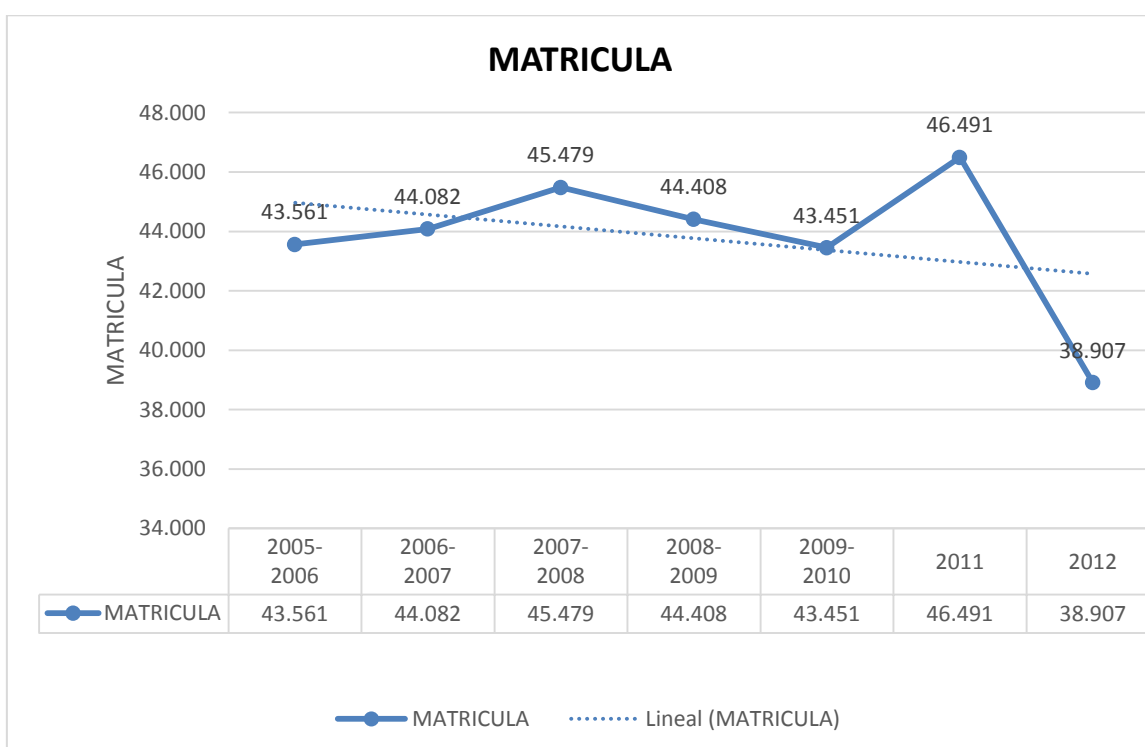
Descripción	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2011	2012
COMUNAS							
Preescolar							
Establecimientos	1,054	1,037	995	929	1,043	1,040	1,036
Matrícula	43,561	44,082	45,479	44,408	43,451	46,491	38,907
Docentes en servicio	2,791	2,791	2,579	2,787	2,498	2,509	2,509
Demanda ¹	108,421	107,675	105,949	104,127	104,739	103,515	103,345
Tasa de escolaridad	40.18	40.94	42.93	42.65	41.49	44.91	37.65
Alumnos / Docente	15.61	15.79	17.63	15.93	17.39	18.53	15.51

Para presentar mejor el comportamiento a lo largo de los años 2005-2012 presentamos las siguientes gráficas extraídas del DANE.



GRAFICA 7 Número de Establecimientos Asignados para el desarrollo de *CARIÑOS* (Fuente: DANE)

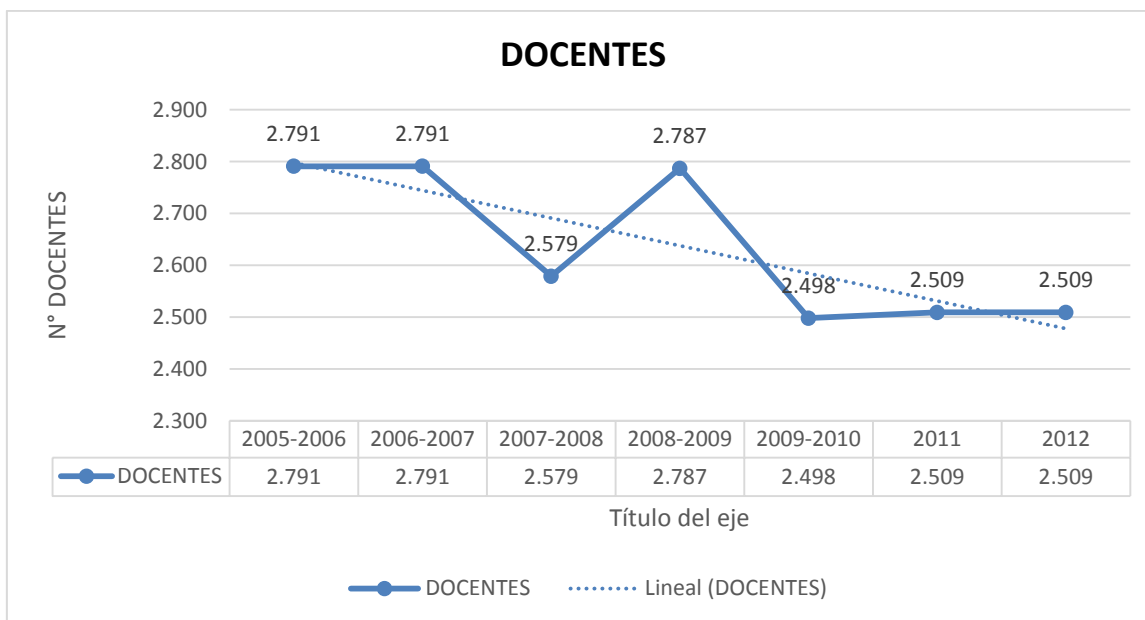
En el año 2005-2006, periodo en el que se aprueba el Conpes Social 109 denominado “Colombia por la Primera Infancia” el municipio de Santiago de Cali contaba con 1054 establecimientos a disposición de la población infantil. Hacia el año 2008 se presenta una disminución considerable del 12%, que se recuperaría al año siguiente (2009), con las nuevas propuestas instauradas en los planes de desarrollo del municipio. Sin embargo, y pese a que el programa *CARIÑOS* da la importancia necesaria de contar con establecimientos adecuados y de alta calidad, hacia el año 2012 hubo una disminución del 1% en comparación al año 2005 pero en el periodo 2008-2012 se evidencia un aumento del 12%.



GRAFICA 8 Número de Menores matriculados entre año 2005 – 2012 (Fuente: DANE)

El índice de menores matriculados entre los años 2005 y 2012 presentan una oscilación variada. Entre los periodos 2005-2006 y 2007-2008 la tendencia de la Línea de Matriculas (LM) que parte del “punto Inicial” (PI) presente un incremento sustancial el cual logra un punto de elevación en el periodo 2007-2008, pero en los periodos posteriores la “LM” presenta un declive importante aun mas representativo en el periodo 2009-2010. En el periodo 2011 la “LM” logra el punto de elevación mas alto y representativo en todos los periodos ya que alcanza una diferencia e incremento del 7% que equivale a

2.930 matriculas nuevas, pero al 2012 el declive es alarmante; las matriculas disminuyen en un 16% tomando como referencia el año inmediatamente anterior.



GRAFICA 9 Número de Docentes contratados para llevar a cabo el programa CARIÑOS entre el año 2005 – 2012 (Fuente: DANE)

La planta docente constituye una parte fundamental en el proceso de educación y formación de la primera infancia. CARIÑOS por su parte se propone un gran número de docentes calificados y especializados en la formación infantil para poder llevar a cabo el proyecto, sin embargo se puede evidenciar el déficit en el que se encuentra este sector. Con una disminución del 10% de la planta docente entre el año 2005-2012, Cabe resaltar que en el periodo 2007-2009 se presentó un pico de elevación del 8%.

En general, el comportamiento del sector educativo, a la luz del programa CARIÑOS y los actualmente denominados CDI presentan un comportamiento variado pero con una constante elevación en los indicadores presentados en el periodo 2008-2009, año en el que los programas de desarrollo comienzan a darle el protagonismo a los temas de educación, principalmente a la educación en la primera infancia otorgándole presupuesto y viabilidad, sin embargo pasado este periodo se evidencia un notable declive en los indicadores.

4.4 ESTADO ACTUAL DE LA SITUACION DE PRIMERA INFANCIA EN SANTIAGO DE CALI.

A la fecha, el gobierno municipal entregó el balance social de las metas propuestas durante el periodo 2008-2011 “*Para vivir la vida dignamente*” direccionadas a la situación de atender de manera integral (educación, salud, y nutrición) a la población infantil – primera infancia-.

Como meta, la Alcaldía Municipal se propuso el equipamiento de 600 aulas adecuadas y dotadas para la atención educativa de niñ@s en etapa inicial, la propuesta esta direccionada a ofrecer una atención integral, que cuente con el acompañamiento y la asesoría de los líderes, y que éstos últimos tengan la posibilidad de mantener en constantes capacitaciones, de tal modo que se encuentren cada vez mas aptos para brindar los conocimientos que los niñ@s requieren, en salud se propuso reducir los índices de mortalidad materna e infantil, garantizar el acceso al servicio de salud y a su vez reducir los índices de desnutrición infantil, todo de la mano de alianzas, convenios y proyectos que aporten a la obtención de los resultados esperados y en pro de mejorar la calidad de vida a los niños en etapa inicial.

La idea es entender que las alianzas/convenios y el dinero destinado para la atención integral a la primera infancia es una *inversión a largo plazo*, que evita el tener que *reparar* situaciones de consumo de drogas, indigencia, analfabetismo y desempleo, todas situaciones que se pueden presentar en el futuro de niños que no tuvieron una formación adecuada por falta de recursos.

4.4.1 RESULTADOS OBTENIDOS:

Educación

En el tema de la educación, la Secretaria de Educación Municipal, como ente regulador y encargado de desarrollar lo propuesto en el Compes social 109, adoptado por el

Gobierno Municipal y Ordenado por el Gobierno Nacional, conforma un equipo de primera infancia desde la subsecretaria pedagógica. Este, se ha encargado de coordinar y responder paulatinamente a lo establecido desde las políticas nacionales; de tal modo que se pueda garantizar que desde las instituciones educativas oficiales se brinde atención integral y de calidad a los niños y niñas menores de 6 años. Se establecen espacios de participación interinstitucional e intersectorial, con el fin de poder dar un aporte desde lo económico, hasta evidenciar los inconvenientes por los que se está atravesando desde las vivencias de la comunidad.

La Cobertura solo llega al 26.5% lo que es realmente preocupante. Con una población en edad infantil de 212.057 niñ@s entre 0 y 5 años, el 73,5% de esta población se encuentra sin poder acceder a la educación.

Tabla 12 Índices de Matrícula y Cobertura en la Educación Inicial (Fuente: ICBF y Secretaria de Educación de Cali)

Matrícula y cobertura en educación inicial (Niños y niñas menores de 5 años)		
	Matrícula	Cobertura
Oficial (Secretaría de Educación Municipal)	2.614	1.23%
Oficial, contratado y privado	16.571	7.8%
ICBF	39.599	18.6%
Oficial, contratado, privado e ICBF	56.170	26.5%

Pese a no tener los índices de cobertura esperados, durante este periodo se realizaron adecuaciones en la infraestructura de algunos hogares del ICBF y en aulas de instituciones oficiales, con el fin de ampliar las posibilidades de que los niños accedan a la educación inicial. Se proyectó la atención a 15.000 niños, en etapa inicial y en el 2010 sólo se logró vincular a 2.169 mediante el programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI), al 2011 solo hay 2.069 niñ@s vinculados, gran parte de la responsabilidad la tiene la falta de infraestructura adecuada y espacios acorde a las actividades que se deben desarrollar con la primera infancia.

Al año 2010 se adecuaron 14 Hogares de Bienestar con recursos del CONPES 115 de 2009, con ellos se vieron beneficiados 840 niños. Se adecuaron 4 Hogares Agrupados del ICBF con recursos del CONPES, con ellos se vieron beneficiados 192 niños. Se adecuaron y dotaron 130 aulas, de instituciones oficiales donde se lleva a cabo el programa PAIPI, direccionado a dar cumplimiento a la Política pública Nacional, estos salones cuentan con una capacidad para atender 3.248 niños en etapa inicial.

Resulta indispensable para el proceso de formación de niños entre los 0 y 5 años que el personal educativo se encuentre con plena capacidad de dar una enseñanza adecuada e integral, para ello se capacitaron 246 maestros en temas de Educación inicial, 120 en el uso de material lúdico y 179 maestros cursaron un diplomado en elaboración de material didáctico, la idea es ofrecer una formación integral, direccionada a desarrollar en los niños habilidades y destrezas que le permitan obtener una madurez emocional y los haga capaces de resolver conflictos en situaciones complejas.

Es de aclarar que solo 32 de las 90 instituciones Educativas oficiales cuentan con espacios y dotación adecuada, avalada por el Ministerio de Educación Nacional y que el presupuesto con el que se contaba venia de parte de los operadores Fundapre y Fe y Alegría, que se cuenta con un Fondo para la Atención Integral, del cual salen los recursos para invertir en la educación y que éste último se subsidia con recursos del MEN y del CONPES SOCIAL 115 y 123.

Hacia el año 2010 el número con acceso a la educación inicial disminuyó en 1.079 cupos, ello, debido a que los recursos de orden nacional disminuyeron y, porque desde el municipio no se asignan recursos propios para fortalecer dicha atención.

La Alcaldía de Santiago de Cali con el programa CARIÑOS y un exhaustivo trabajo de campo se proyectó construir 10 sedes de atención Integral a la primera infancia, cada uno ubicado en partes estratégicas, de tal modo que los habitantes de diferentes comunas tuvieran acceso a uno de ellos; sin embargo sólo se lograron entregar 4 de los 10, estos son: Ciudadela Nuevo Latir, Remansos de Comfandi, San Marino y La Selva, cada uno con posibilidad de atender 250 niños aproximadamente. Los demás cariños (Villa del Sur, Ciudadela Eustaquio Palacios, Villacolombia, La Flora, Salomia y Ciudadela Isaías Duarte Cancino) se quedaron en diseño, en “una opción”.

Tabla 13. Listado de Sedes para llevar a cabo el programa CARIÑOS (Fuente: Secretaría de Educación de Cali)

PROGRAMA CARIÑOS		
SEDE CARIÑOS	ESTADO	INVERSION
Ciudadela Nuevo	En operación	3.000.000.000 millones de pesos
Remansos de Comfandi	En operación	3.586.640 millones de pesos
La Selva	En operación	1.351.778.582 millones de pesos
San Marino	En operación	1.539.415.000 millones de pesos
Villa del Sur	En diseño	
Ciudadela Eustaquio Palacios	En diseño	
Villacolombia	En diseño	
La Flora	En diseño	
Salomia	En diseño	
Ciudadela Isaías Duarte Cancino	En diseño	

Salud y nutrición:

Que los niños puedan contar con un ambiente social y físico seguro, con una buena nutrición, con acceso al sistema de salud y excelentes cuidados será el principal objetivo del gobierno en lo que respecta a este factor, ya que en los primeros años del desarrollo humano, resulta indispensable reducir los riesgos en la salud física y mental y contribuir en la obtención y el progreso de las competencias, de este modo será mas fácil desarrollar las capacidades de adaptación en la vida adulta,

Para garantizar el cumplimiento de lo establecido anteriormente, el Gobierno Municipal toma como referencia patrones que dan muestra de una vida sana, digna y de calidad, todos ellos calificados por especialistas como vitales en la construcción de un mundo apropiado para los niños y las niñas:

1. Un ambiente físico acorde a sus necesidades sin problemas de salubridad e higiene.
2. Familias acogedoras con bebés sanos y deseados.
3. Agua potable para el consumo y elaboración de alimentos.
4. Acceso a servicios de salud de calidad: inmunización, nutrición, salud mental, seguimiento al crecimiento y desarrollo.
5. Lactancia materna exclusiva hasta los 2 años.
6. Alimentación balanceada.
7. Educación temprana de calidad en el marco de la atención integral.

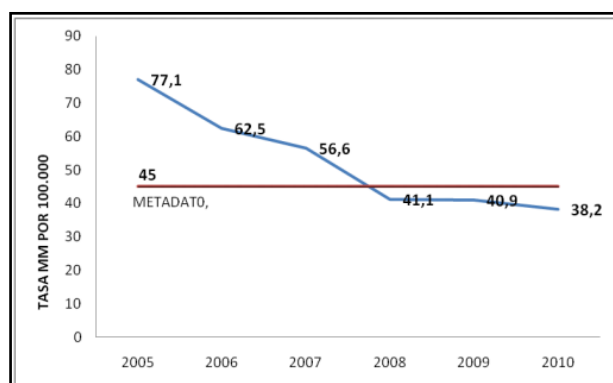
Estos patrones son establecidos como un enfoque de existencia saludable para la primera infancia, lejos de pretender sólo reducir los índices de mortalidad en menores de 5 años, de mantener las coberturas de vacunación o realizar la vigilancia y control para reducir la mortalidad materna. Lo que se pretende con estos es generar accesibilidad social a servicios, recursos y sistemas.

“...buscar que el Estado y los actores sociales y comunitarios aúnen esfuerzos para construir un Municipio integrado a partir del sentido del aprendizaje colectivo, de los valores democráticos y del respeto por la vida; mejorando así las condiciones de trabajo, educación, salud, recreación, deporte y cultura, estableciendo una relación armónica con el medio ambiente físico y natural, que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida, bajo una relación equilibrada entre cobertura y calidad de los servicios”: Programa general Cali Saludable y educadora.

Con los patrones y lo expuesto en el *Programa General Cali Saludable y Educadora* se pretende para la población de 0 a 6 años:

- **Reducir la razón de la mortalidad materna prevenible a 43 x 100.000 nacidos vivos.**

Como resultado se obtuvo que en el año 2011 se reportaran 28 casos para una tasa final del periodo de 38.1 por 100.000 N.V, lo que da muestra de descenso que supera el cumplimiento de la meta nacional, disminuyendo la tasa de mortalidad materna en un 50% con relación al año 2005. (Ver Grafica 10).



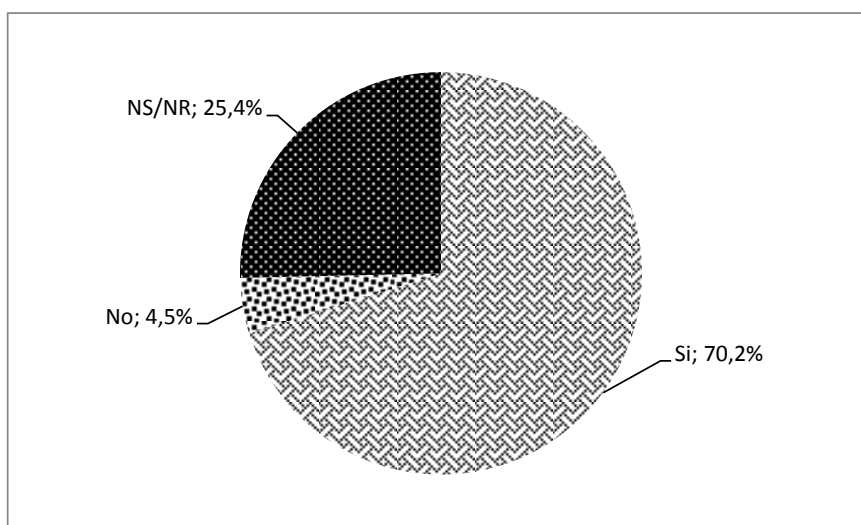
Grafica 10 Tasa de Mortalidad Materna por 100.000 N.V. Valle del Cauca 2005-2010 (Fuente: SIVIGILA, Estadísticas Vitales Valle del Cauca 2005 – 2010. Proyecciones DANE)

- **Disminuir el 30% de embarazos en adolescentes.**

Como resultado se obtuvo una reducción al 15% de adolescentes embarazadas al año 2012. Los esfuerzos por disminuir esta área han sido significativos, sobre todo con la implementación de la estrategia *servicios saludables para jóvenes*, esta tiene como objetivo “*contribuir a que –los jóvenes- tomen decisiones protectoras de su salud, generadoras de bienestar, incluyendo de manera especial las decisiones entorno a la vivencia de su sexualidad*”. Pese a lo anterior, a la fecha los índices de embarazos en adolescentes siguen prevaleciendo en las comunas del oriente de la ciudad, ello se atribuye a los escasos ingresos económicos que tienen.

- **Aumentar la cobertura de vacunación**

Al la fecha Solo el 70,2% sobre la totalidad de niñ@s en etapa inicial tienen el esquema de vacunación completo, aparentemente es una buena cifra, sin embargo el objetivo es garantizar que todos los niños tengan acceso al esquema *completo* de vacunación. (Ver Grafica 11). Es de anotar que aquellas vacunas de alto costo el Rotavirus, neumococo y Hepatitis B, deberían ser asumidas por el Estado, de esta manera garantizamos el total acceso al esquema de vacunación en los niños.



Grafica 11 Acceso al esquema Completo de Vacunación (Fuente: Tomado del documento CARIÑOS)

- **Acceso al sistema de salud**

La idea es que todos los niños estén cubiertos por el sistema de salud y al año 2010 el 86,2% de los niños ente 0 y 9 años se encontraban afiliados a algún servicio de salud. Lo que desde el gobierno municipal se plantea es *“Incrementar la afiliación al régimen subsidiado al 95% de la población priorizada y clasificada por el SISBEN en niveles 1 y 2”*.

Durante este periodo, cinco centros de salud fueron cerrados, pero a su vez cinco fueron inaugurados en diferentes zonas de la ciudad, la propuesta sigue enmarcada en aumentar los centros de salud y ofrecer servicios de alta calidad y completamente gratuito para los menores de 5 años. También se han implementado estrategias que conlleven a una vida sana y saludable.

Es de resaltar que gracias a la adopción de las estrategias AIEPI (Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia) y IAMI (Instituciones Amigas De La Mujer Y La Infancia) las entidades de salud han fortalecido sus componentes clínico, organizacional y comunitario, arrojando resultados positivos como:

La tasa de mortalidad en menores de cinco años se redujo 3 puntos, pasando de 14,9 en 2008 a 11,8 en 2010, para el año 2009 se registra un dato del 7,9 y 9,4 en el 2010. Pese a presentarse un aumento en el último año, los niveles de mortalidad se encuentran por debajo del promedio nacional.

- **Reducir los índices de desnutrición**

Según estudios realizados por el ICBF, el 7% de los niños hasta los 16 meses sufren de desnutrición crónica, 5% tiene desnutrición global y el 2%, aguda. Adicional a ello en los centros zonales del ICBF al menos 1.065 niños se clasificaron como desnutridos, lo que corresponde al 7,4% de la muestra tomada en los hogares infantiles que están a su cargo, lo que deja un precedente que a la fecha se continua luchando contra los índices de desnutrición y que este representa un factor determinante en el pleno desarrollo de los niños en etapa inicial.

En términos generales las problemáticas por las que atraviesa la población infantil fueron acogidas por los planes de desarrollo municipal que se han llevado a cabo en Santiago de Cali, sin embargo garantizar que todos arrojen los resultados esperados y que los ejes fundamentales (cobertura, calidad y gratuidad) sean tratados a cabalidad continúa siendo su mayor reto.

5. GUÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN PARA LA PRIMERA INFANCIA DEL MUNICIPIO DE CALI

5.1 INTRODUCCIÓN:

Las políticas Públicas nacen en los años 50, bajo la lógica de los Estados de Bienestar, cuyo propósito es Benéfactor y paternalista, buscando satisfacer necesidades como el *empleo, los servicios públicos, obras públicas, vivienda, seguridad, salud, educación* entre otros. Por tanto, el Estado incluye dentro de su agenda todas y cada una de las necesidades de la sociedad, y las presenta a modo de Política Pública para transformarlas en pro de generar bienestar a la sociedad.

En una época donde los Derechos Humanos prevalecen, el Estado no podrá pasar por alto el cubrimiento de las necesidades básicas de la sociedad; y se encuentra en la obligación de responsabilizarse y ofrecer garantías para la protección, restablecimiento y promoción de estos. Lo anterior, en miras de proporcionar mejoramiento en la calidad de vida de todas las personas.

Bajo ésta lógica, el Estado a través de los gobiernos municipales, deberá abordar el tema de las *políticas públicas* como el principal instrumento de carácter político, para conducir a la construcción de una sociedad basada en la justicia, y la equidad.

En la ciudad de Santiago de Cali, se lleva a cabo el desarrollo de diversas Políticas públicas, en pro de atender necesidades y dar solución a diferentes problemáticas que se presentan día a día. Situaciones de inseguridad, inequidad y desigualdad, en su mayoría concentradas en grupos específicos (personas menos favorecidas estrato 0, 1 y 2) de la sociedad caleña, son las que conducen a prestar especial atención y cuidado, ofreciendo alternativas de solución que se acojan a la norma constitucional y garantice el pleno cubrimiento y cumplimiento de los Derechos Humanos.

Las Políticas Públicas de la ciudad hacen parte de procesos de construcción social que pueden incluso, ser promovidas a través de movilizaciones sociales²⁶, estas luchan por el reconocimiento y respeto de la diversidad social, cultural y de pensamiento; desenterrando las problemáticas y mostrándolas como la realidad por la que se atraviesa y requiere atención inmediata por parte del Estado; y que mejor medio para atenderlas y garantizar su cumplimiento que las políticas públicas, como estrategia de reconocimiento, negociación y concertación de objetivos; todo en pro de garantizar mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos.

Es de resaltar que para el proceso de elaboración de una política pública, *la sociedad civil representa un papel fundamental*, transversal a todas las fases. Es clave para la formulación de la política, pues hace parte de las diversas problemáticas y contribuye al seguimiento, medición y control sobre las acciones que está tomando el Estado.

En general, el gobierno municipal, ha llevado a cabo la construcción de diversas políticas públicas, tomando como base muchos de los objetivos propuestos dentro de los planes de desarrollo. Parten de enfoques conceptuales, se sirven de otras experiencias, para finalmente adaptarlas a su realidad.

Con el fin de dejar un aporte y contribuir a la mejora de “La Política Pública Nacional De Primera Infancia, *Colombia Por La Primera Infancia*” se propone la siguiente “Guía” que pretende direccionar el desarrollo de cada una de las fases propuestas desde la base teórica de Jones (1970), Thoenig y Roth (1992) abordada por James Anderson .

Como punto de partida se tomaran los referentes conceptuales que precisaron y contribuyeron con la definición de lo que se entiende por política pública, para luego precisar las fases del ciclo de la política pública y actividades estratégicas que se deben llevar a cabo en cada una de las fases, incluida una aproximación a lo que podría ser la fase de evaluación.

²⁶ “UNICEF define a la movilización social como el proceso que involucra y motiva a una amplia gama de aliados en los planos nacional y local en lo que concierne a elevar los niveles de conciencia y exigir la conquista de un objetivo del desarrollo determinado mediante el diálogo personal. Como parte de ese proceso, los integrantes de las instituciones, las redes comunitarias, las agrupaciones cívicas y religiosas y otros colaboran de manera coordinada para entablar diálogos con sectores específicos de la población a los que se desea dirigir mensajes puntuales. En otras palabras, la movilización social tiene como objetivo facilitar el cambio por medio del accionar de diversos protagonistas de esfuerzos interrelacionados y complementarios.”
http://www.unicef.org/spanish/cbsc/index_42347.html

5.2 REFERENTES CONCEPTUALES:

EL ESTADO COLOMBIANO, ANTECEDENTES Y CONFIGURACIÓN:

En términos generales, el constructo Estado refiere al modo en que se encuentra organizada una comunidad (política y jurídicamente dentro de un territorio determinado), se fundamenta en hechos sociales y en las relaciones humanas construidas. Dentro de un Estado se mantienen fuertes y constantes relaciones de mando, sus habitantes se encuentran sometidos a una autoridad, lo que implica una estrecha relación entre *gobernantes* y *gobernados*, cuyo principal objetivo consiste en mantener un orden social, en este sentido puede definirse el Estado de la siguiente manera:

“El Estado es la organización política resultado de la conjugación de la nación, el país y la patria. Dicho Estado se organiza, y funciona, de acuerdo con la forma de gobierno que decide adoptar en cierta etapa de la historia.” (Departamento Nacional de Planeación, Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano, Febrero 2010:15)

Así mismo el término Estado hace alusión a la *población*, el *territorio* y la *soberanía*.

La población es entendida como el conjunto de individuos que se encuentra sometidos a la autoridad fundamental. Para Colombia serán los nacidos en el país, los hijos de padre y madre colombianos que hayan nacido en el extranjero, aquellos que hayan sido adoptados como quienes siendo extranjeros decidan tomar la nacionalidad colombiana (Artículo 96 de la Constitución Política de Colombia).

El territorio es el espacio geográfico donde se asienta la población y dentro del cual el Estado ejerce poder. La Constitución Política de Colombia en su artículo 101 establece: *Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación... Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.*

La soberanía es el elemento del Estado que posibilita ejercer poder sobre el territorio Colombiano, con miras a mantener el Orden Público en beneficio de la población, soberanía es la ausencia de toda subordinación dentro y fuera del territorio estatal. El artículo 3ro de la Constitución Política de Colombia establece: *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa* (con la posibilidad de ser elegido) *o por medio de sus representantes,* (con la posibilidad de elegir) *en los términos que la Constitución establece.*

Acorde a lo expuesto el Estado podrá definirse también de la siguiente manera:

“El Estado es una entidad política que se forma cuando, en una porción de la superficie terrestre, un conjunto de personas se organiza jurídicamente bajo el mando de un conjunto de organizaciones que buscan mantener el orden en la convivencia en sociedad.” (Departamento Nacional de Planeación, Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano, Febrero 2010:11)

El Estado Colombiano:

El artículo primero de la constitución establece *“Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general.”*

El siguiente cuadro hará explícitas las principales características del Estado Colombiano, acorde a los establecido en la constitución de 1991.

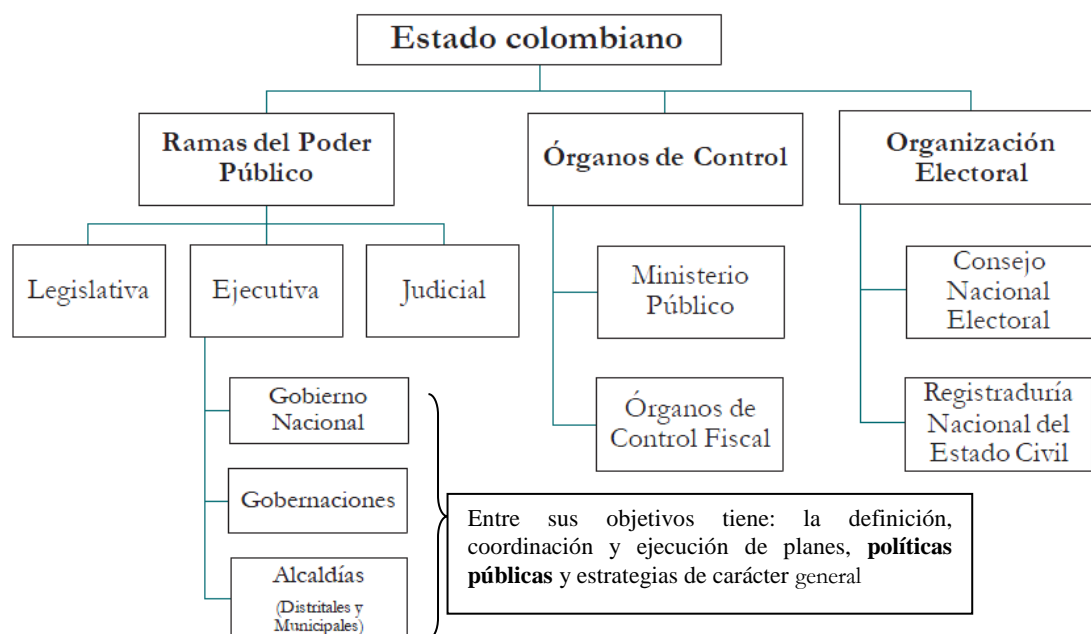
Tabla 14. Principales Características del Estado Colombiano, acorde a lo establecido en la constitución de 1991 (Fuente: Elaboración DNP-DDTS-GGPT, 2009, con base en Madrid-Malo (2005))

Elemento (s)	Principales características
Estado Social de Derecho	Implica que el Estado colombiano, en su organización y funcionamiento, se orienta a buscar la solución a los requerimientos sociales de la

	población, lo cual se hace en el marco de un conjunto de normas, esto es, el Estado, en su actuar, se rige por el derecho.
República unitaria, descentralizada	Colombia está organizada como un Estado unitario (centralización del poder político), pero con un traslado de competencias (facultad para decidir) y recursos de un nivel superior a uno inferior (evidente en la existencia de entidades territoriales como los Departamentos, Distritos y Municipios).
Autonomía de las entidades territoriales	Los Departamentos, Distritos y Municipios, que conforman el Estado a escala territorial, en el marco de la Constitución y las leyes, tienen la capacidad de: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, establecer los tributos (impuestos, tasas) y administrar los recursos necesarios para cumplir sus funciones, y participar en las rentas nacionales (recursos económicos).
Democrática, participativa y pluralista	Colombia es un Estado cuya soberanía reside en el pueblo, por lo cual es una democracia. Así mismo, en el país se promueve la participación de la ciudadanía (para ser elegidos, elegir y decidir), sin discriminación alguna (pluralista).
Fundamentos	
Respeto de la dignidad humana:	Reconocimiento del valor del ser humano, y que se predica con respecto de la familia, las diversas culturas, las condiciones de trabajo y la vivienda.
El trabajo:	Reconocimiento de la actividad humana, libre y lícita que una persona desarrolla, en forma independiente o asalariada, para satisfacer necesidades de diferente naturaleza002E
La solidaridad de las personas:	Reconocimiento de la obligación, de toda persona, de contribuir al bienestar de los otros seres humanos, en especial de los más necesitados.
La prevalencia del interés general:	Reconocimiento de la conveniencia del interés de la sociedad en su conjunto, antes que de la importancia y valor del interés de una persona.

Nos encontramos entonces en un Estado que entre otros fundamentos, se basa en el reconocimiento de la conveniencia del interés general de la sociedad, antes de prevalecer los intereses particulares; orientado a dar soluciones a los requerimientos sociales de la población, con un poder político centralizado pero con un traslado de competencias a los Departamentos, Distritos y Municipios que cuentan con la capacidad de ejercer las competencias que les correspondan y administrar los recursos asignados para cumplir sus funciones, mantener el orden político-social y suplir las necesidades de la sociedad.

El Estado Colombiano que nos rige cuenta con una jerarquía normativa encabezada por la Constitución Política de Colombia, está conformada por tres ramas del poder público (Rama legislativa, ejecutiva y judicial) y sus respectivos organismos de control.



Fuente: Elaboración DNP-DDTS-GGPT (2009), con base en la Constitución Política de Colombia (artículo 113 al 120) y adaptaciones propias.

La rama ejecutiva según lo estipula la Constitución (artículo 150, y Títulos VII y XI), es la encargada de definir, coordinar y ejecutar planes, **políticas públicas** y estrategias generales

ALGUNAS COSIDERACIONES SOBRE EL ESTADO MODERNO:

El surgimiento del Estado Moderno se dio a raíz de la necesidad de dejar atrás lo que del siglo V al XV predominaba: *El control del poder a manos del gobernante (Rey,*

Monarca, Príncipe, Emperador etc). En esa época el gobernante era considerado de “origen divino” y se le permitía que tuviera todos los derechos frente a la población, privándolos de la capacidad de ejercer sus derechos frente a las autoridades.

Recordando a Maquiavelo (1469-1527) en su obra *El Príncipe* donde presentó el concepto de Estado bajo el término en latín “Status” que significa posición. Dicho término lo utilizó para designar el nuevo status político que se debía llevar a cabo, dando mayor relevancia a la razón antes que a la religión, llevando a la iglesia a un fuerte debilitamiento y fortaleciendo los nacientes Estados.

Hacia el siglo XVIII, la idea de *que el poder no pertenecía exclusivamente al gobernante sino a toda la población*, comenzó a tomar fuerza. Dicha frase planteada por Aristóteles (384-322 a de c) en su obra *La Política* constituye la esencia de la Democracia e introduce la noción de limitar el poder del gobernante; tema que se fortaleció con el contrato social, documento elaborado por Rosseau (1712-1778) que se basa en la necesidad de tener un acuerdo entre gobernantes y gobernados.

En Colombia después de grandes controversias políticas, sociales y culturales gestadas hacia el siglo XIX, y posterior a la crisis política experimentada con el acuerdo de gobierno proveniente del Frente Nacional; régimen claramente restrictivo que limitaba prácticamente a cero la participación en política por fuera de dicho frente, se abrió paso a la apertura y la participación, materializada en la constitución de 1991. Teniendo como principal logro el reconocimiento de Colombia como...*un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general. (Artículo 1º de la Constitución Nacional de Colombia)*.

Así las cosas en Colombia se posibilita la participación en la agenda política, lo cual permitió la creación de partidos políticos diferentes a los tradicionales, ofreciendo alternativas concretas para elegir y ser elegido, en conjunto con ellos se abre paso a procesos de construcción social que manifiestan desde diferentes ópticas los intereses de

la sociedad incluyendo grupos minoritarios de toda índole que en el pasado no se sentían representados.

La construcción de la agenda pública materializada en las políticas públicas tendrá al menos, de manera teórica, que reflejar en un Estado como el Colombiano, la participación de la diversidad.

Política Pública:

El término “política pública” refiere a la obligación de atender las necesidades que presenta la sociedad, se ocupa de explicar la formulación y la ejecución de las políticas, constituyen el medio para conseguir eficiencia en el aparato público gubernamental, abarca todo aquello que involucra los intereses de la mayoría como: *la educación*, la salud, la vivienda y la planeación urbana, estos como muestra de algunos de los escenarios en los que se desenvuelven todas las personas de la sociedad; escenarios públicos, dignos de ser manejados desde *Las Políticas Públicas*.

A continuación, se retoman algunas de las acepciones del término *Política Pública*:

- Alejandro M. Estévez, se basa en la elaboración de las políticas públicas (Policy-Making) a través de un *desarrollo secuencial*, donde *una etapa lleva a la otra, diferenciándose por sus funciones, y una etapa cumplida retroalimenta a las posteriores*.
- Harold Laswell aborda las políticas públicas desde el modelo “*paso a paso*” que éste implemento (El Modelo Secuencial) y se basa en: 1) *la inteligencia (información con que se cuenta, las predicciones y planificación que con ellas se pueden hacer)*, 2) *las recomendaciones (consiste en promover alternativas políticas)*, 3) *la prescripción (con esta se promulgan las reglas generales)*, 4) *la invocación (es la caracterización de las conductas)* y 5) *la terminación (una vez finalicen las políticas trabajadas, se generan recomendaciones para futuros marcos teóricos)*
- Charles Jones propone la elaboración de [*...un marco teórico o encuadre [framework] dentro del cual usted pueda analizar cómo la política es hecha. Luego de haber hecho esto, usted estará en una mejor posición de determinar*

cómo las cosas deben funcionar”] (Jones, 1970:9). El modelo propuesto por Jones resalta la importancia de implementar una teoría sistémica, donde cada una de las etapas del proceso de construcción de una política pública retroalimenta al paso anterior o siguiente.

- James Anderson define la políticas publicas como: *“un curso de acción intencional por parte de un actor (público) al manejar un problema o materia de preocupación”*(James Anderson, 1984) y recopila toda la información y los modelos propuestos por los demás autores, (en especial el de Jones) para llevara a cabo todo el proceso de Planeación, Formulación, Adopción, Implementación y Evaluación.

Estos referentes conceptuales, nos permiten identificar los ejes esenciales para abordar las problemática de carácter público, coincidiendo todas en que se debe:

- Detectar las problemáticas que se están presentando y tomar decisiones públicas.
- Transformar o cambiar las situaciones problemas y/o de desequilibrio social.
- Acordar (Estado-Ciudadanía), priorizar y generar los temas a incluir en la Agenda, partiendo de las realidades políticas, sociales y económicas.
- Reconocer las necesidades y adoptarlas para proponer mecanismos de acción (Políticas Públicas).

La Alcaldía de Santiago de Cali, en especial durante los últimos dos periodos de gobierno, ha realizado una completa y ardua investigación sobre el estado en que se encuentra la población infantil, encontrando:

- Un serio abandono sobre los temas que aquejan esta parte de la sociedad.
- Serias condiciones de desequilibrio y desigualdad, que se evidencian en los límites de acceso a diversos servicios básicos (salud, nutrición, educación, vivienda digna etc)
- Un Estado que pese a los intentos por incorporar los temas que vinculan directamente la problemática infantil, continua presentando fallas y los resultados terminan siendo “a medias”.

Ante ello, se propone un conjunto de decisiones políticas y acciones estratégicas que conlleven a la transformación de la realidad social por la que se atraviesa, acción que se llevara a cabo en conjunto con las entidades encargadas de suplir cada una de las

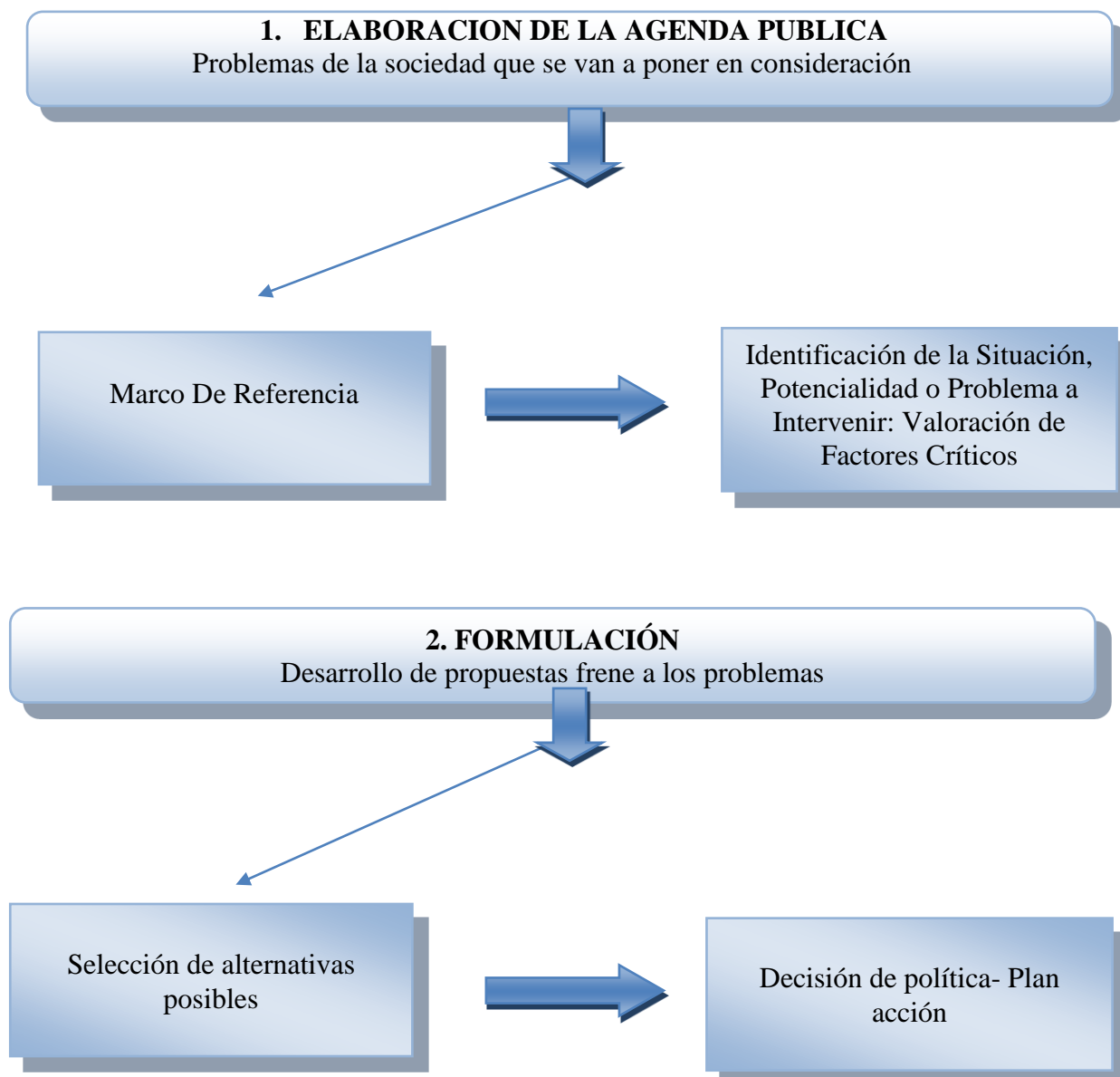
necesidades. Un colectivo con un sentido común, que asumen decisiones y responsabilidades de orden político, enmarcadas en un continuo ejercicio del poder.

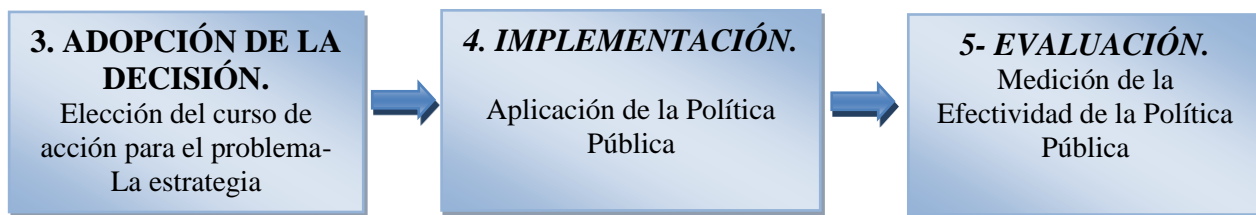
Una vez entendido el concepto de estado, reconocido el tipo de estado Colombiano y definido el concepto de *política pública*. Queda claro que: Colombia tiene un modelo de Estado en el que debe primar el interés general sobre el particular, se encuentra orientado a dar soluciones a los requerimientos sociales que se deberán registrar y atender a través de las Políticas Públicas. Cuenta con tres Ramas de Poder (Legislativa, ejecutiva y Judicial) entre las que destaco la ejecutiva-administrativa que será la encargada de definir, coordinar y ejecutar las políticas públicas, así como de garantizar su ejecución y cumplimiento con la supervisión del Ministerio de Educación Nacional.

5.3 CICLO DE LA POLITICA PÚBLICA:

Pese a no considerar indispensable, que el proceso de construcción de las políticas conserve un Orden Estricto y presente etapas sucesivas, unas condicionadas a otras, si es pertinente definir un *punto de partida*, un *durante* y un *después* de la política donde podamos definir con claridad su *objeto de acción*, los *roles* que desempeñaran la sociedad civil y los entes gubernamentales, como principales actores involucrados en la formulación y desarrollo de la Política pública, los alcances que puede tener y los mecanismos de implementación.

En consecuencia, se propone como metodología para construir políticas públicas el siguiente modelo basado en Jones (1970), Thoenig y Roth (1992):





5.3.1 ELABORACIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA:

Es la primer etapa del ciclo, en esta se definen/detectan los problemas que son considerados de índole publica, identificando la realidad por la que atraviesa la población, poniéndose a consideración de las entidades gubernamentales para que consideren el curso de acción a tomar, teniendo en cuenta las siguientes acciones estratégicas:

FASE		ACCIONES ESTRATÉGICAS	
1	ELABORACION DE LA AGENDA PÚBLICA	Identificación del Marco de Referencia	Identificación del problema, situación prioritaria o potencialidad
		<u>ACCIONES ESPECÍFICAS</u> ✓ Revisar previamente los marcos y contextos del problema. ✓ Delimitar la situación a tratar, la población involucrada y el espacio en que se encuentra. ✓ Elaborar un diagnostico asertivo, que oriente el camino a seguir.	<u>ACCIONES ESPECÍFICAS</u> ✓ Determinar las causas del problema ✓ Valorar los factores críticos a enfrentar.

La *Identificación del Marco de Referencia aplicado a la política pública Nacional para la educación en la primera infancia* depende de abordar los siguientes aspectos:

- ✓ **Hacer una revisión previa de los marcos:** Normativo, conceptual, ético-político, analítico, que se establecen a nivel nacional y municipal, tales como:

-*Instrumentos jurídicos:* Ley 12 de 1991 Art. 28 y 29, Constitución Política de Colombia Art, 44, 45 y 67, Ley 1098 de la primera infancia en el año 2006 Art.28 y 29,

-Planes de acción vigentes: Plan decenal 2006-2016, Programa Cariños (Actualmente denominados CDI). Programa *Todos al Aula*

-Documentos conceptuales y analíticos: Conpes 109

- ✓ **Delimitar:** 1. Situación a tratar: Atención integral a la primera infancia
2. Población involucrada: Primera infancia (menores entre los 0 y 5 años)
3. Ubicación: Santiago de Cali

1. La idea es reconocer las características de la problemática que se está presentando:

-Altos índices de mortalidad infantil y precarias condiciones de salud.

-Desnutrición.

-Educación de mala calidad, poca cobertura, falta de medios que garanticen el fácil acceso.

-Falta de “medios” que garanticen el cumplimiento de acuerdos establecidos con antelación en pro de la niñez.

Los objetivos consisten en determinar por qué se propone la política pública:

-Existe un descuido y deterioro notable en las condiciones de vida de la población infantil, con falta de atención y cubrimiento de las necesidades básicas.

Y para qué se propone la política pública:

-Para atender las necesidades de los niños entre 0 y 5 años, y dar solución a las problemáticas desencadenadas a raíz del descuido en el que se encontraba la población.

2. La población o actores involucrados, son parte clave en la elaboración de la Política pública:

-Las familias (Mamá, Papá, Hermanos y parientes cercanos)

-Instituciones educativas

-Entidades gubernamentales: Gobierno nacional, Gobernación del Valle, Alcaldía Municipal Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Protección social, Secretaria de educación municipal, ICBF, entre otros.

Todos estos actores deberán ser convocados para la construcción de la política.

3. Ubicación del lugar en que se encuentra la Población que será objeto de la política pública:

-Santiago de Cali

4. Hacer una proyección del tiempo de acción de la política y su alcance:

- La política pública no tiene vigencia, sin embargo es de obligatorio cumplimiento y acogida al interior de los planes de desarrollo municipal, con el objetivo de lograr los objetivos propuestos durante el periodo de gobierno del alcalde electo.

5. Recursos asignados para el desarrollo de la política publica:

- El presupuesto general de la nación al año 2012 asigna para el *Mejoramiento De La Calidad De La Educación Inicial Para La Primera Infancia En El Marco De Una Atención Integral En Colombia* **\$62,477,043,681**

- ✓ **Diagnostico:** Es una política viable, y con una prospectiva a generar mejoras en la sociedad, le apuesta a una sociedad con una formación académica mayor, y con mayores opciones de continuidad académica, con mayores posibilidades de empleo en el futuro. Su eficiencia y eficacia depende de las líneas de desarrollo por la que se conduzca desde el gobierno municipal con la posibilidad de convertirse no sólo en una política prometedora si no en una realidad. Todo depende de su implementación.

- ❖ *De la elaboración de un buen diagnóstico depende el éxito de las posibles alternativas de transformación.*
- ❖ *Es recomendable llevar un registro de datos cuantificables que posibilite medir la gestión y evaluar teniendo como base los datos iniciales con relación a los finales.*
- ❖ *Llevar a cabo las actividades propuestas para la identificación del marco de referencia, garantiza una mayor objetividad al momento de presentar la situación problema.*

La *Identificación del problema, situación prioritaria o potencialidad*

Las causas del problema radican en la extrema importancia que el Estado da a los temas económicos y terminan desplazando a la población infantil. El Periódico de Bogotá²⁷, publica el 13 de Abril de 2012 *“La economía colombiana acaba de registrar una de las cifras de crecimiento más altas de la década (5,9 por ciento), pero la prosperidad aún no llega a la población infantil. La ejecución de los recursos para la infancia, por parte de alcaldes y gobernadores, no sólo es preocupante, sino también una clara evidencia de que el interés superior de la niñez y la prevalencia de sus derechos siguen siendo un sueño con triste final: niños abandonados, en la pobreza extrema, enfermos, desnutridos e incluso muertos”*.

Evidentemente existe un marco normativo que promulga el *“Obligatorio cumplimiento de los derechos de los niños”*, sin embargo, se siguen presentando altos índices de mortalidad infantil. Un porcentaje del 15,6 de niños sin acceso a servicios de salud al año 2010 y una notable disminución en el acceso de los niños a la educación; presencia de niveles de desnutrición, que a la fecha no deberían presentarse. Y que se atribuye, como principal responsable a la falta de indicadores de evaluación que garanticen el cumplimiento de lo establecido en las normas y programas vigentes en pro de la primera infancia.

Es fundamental establecer *escenarios legitimados*, en un lugar céntrico y neutral donde los actores involucrados (Comunidad afectada, los representantes del gobierno municipal y si es el caso los representantes del sector privado y/o grupos de interés

²⁷ El Periódico de Bogotá, *Colombia Olvido a los mas pequeños*. Informe especial publicado por Luz Carime Hurtado. <http://www.elperiodico.com.co/informe-especial/informe-especial/6313--colombia-olvido-a-los-mas-pequenos-.html>

involucrados), puedan llevar a cabo debates públicos que conduzcan al esclarecimiento de la situación por la que se atraviesa y las posibles soluciones.

Es *Indispensable* para lograr la identificación de la situación, condición, o problemática, que todos los actores participen en el debate, la comprensión, el análisis y posterior acuerdo sobre el curso de acción que llevará la política pública. Para ello deberá tener en cuenta lo identificado en el marco de referencia. Solo de este modo conocerá la situación a la que se enfrenta y lograra identificar la brecha que existe frente a la situación deseada.

5.3.2 FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA:

La construcción de esta fase se da a partir de los resultados obtenidos en la *Elaboración De La Agenda*. Su propósito es identificar con precisión propuestas frente los Problemas detectados inicialmente.

FASE		ACCIONES ESTRATÉGICAS		
2	FORMULACIÓN	Selección de alternativas posibles	Definición y desarrollo de la estructura de la política	Elaboración del documento técnico de la política
		<u>ACCIONES ESPECÍFICAS</u> ✓ Identificar posibles soluciones a las situaciones detectadas. ✓ Valorar las estrategias de acción considerando los recursos, el tiempo, los riesgos y efectos que se pueden presentar.	<u>ACCIONES ESPECÍFICAS</u> ✓ Determinar la finalidad ✓ Los objetivos generales y específicos ✓ Los Ejes o líneas de la política ✓ Las metas y Acciones ✓ Hacer seguimiento, monitoreo y evaluación. ✓ Establecer responsables ✓ <i>Conseguir financiación.</i>	✓ Registrar los marcos de la política pública: ético, normativo, conceptual, analítico. ✓ Los objetivos y fines de la política. ✓ Estructurar la política pública (según se determine) donde se Identifican las acciones estratégicas ✓ Orientar la implementación de la política.

Alternativas posibles.

Una vez detectadas y valoradas las situaciones y problemáticas como objetivo de transformación, se debe construir una *respuesta integral*. Esta se construirá a partir de los resultados obtenidos de los foros en que participan la sociedad civil afectada, y los actores institucionales, (todos actores directamente involucrados y fundamentales para garantizar la solidez de las alternativas de solución a proponer).



Para valorar las estrategias de acción considerando los recursos, el tiempo, los riesgos y efectos que se pueden presentar es importante realizar un análisis estratégico que cuente con los siguientes pasos:

Recursos disponibles: Teniendo en cuenta las necesidades de la población, se cuenta con 10 Centros de Desarrollo Integral: 1. Eustaquio Palacios 2. Isaías Duarte Cancino 3. La Flora 4. La Selva, 5. Nuevo Latir, 6. Remansos, 7. Salomia, 8. San Marino, 9. Villa del Sur, 10. Villa Colombia, cada uno con disponibilidad para 398 niños, con una capacidad de 120 adultos. Sin embargo se necesitan aproximadamente 45 personas capacitadas para brindar apoyo, direccionar y llevar a cabo los procesos de alimentación y formación en los niños

Tiempo estimado: No se cuenta con un tiempo estimado para el cumplimiento y desarrollo de esta política pública, sin embargo es de obligatorio cumplimiento y acogida al interior de los planes de desarrollo municipal con el propósito de lograr los objetivos propuestos durante el periodo de gobierno del alcalde electo (4 años).

Contribución al logro de objetivos de carácter general: La participación activa y el compromiso, de los diferentes sectores de la sociedad civil: Salud, educación, la familia. Ellos juegan un papel fundamental en todas las etapas de desarrollo de la Política Pública.

Posibles efectos: disminución de la mortalidad en madres gestantes y niños entre los 0 y 5 años, disminución en los niveles de desnutrición, aumento de los niveles educación, mejoras en las salud de los niños.

Viabilidad: Es una propuesta completamente viable, depende de la gestión que establezca el gobierno nacional, departamental y municipal.

❖ *La toma de decisiones, es un proceso que debe ser comprendido y asumido por todas las partes implicadas, Sociedad civil y Entidades Gubernamentales, de ello depende el éxito de la futura política.*

Definición y desarrollo de la estructura de la política

Esta política pública tiene como **finalidad:** brindar grandes y oportunos escenarios en pro del desarrollo de la primera infancia en Colombia.

Su objetivo general consiste en: mejorar las condiciones de vida, de lograr justicia social y ampliar las oportunidades de vida en los niños.

Sus objetivos específicos se enmarcan en la necesidad/obligación que tiene el estado de disminuir el numero de muertes en niños menores de 5 años y madres gestantes, *ampliar la cobertura en la educación y la salud, en mejorar la calidad de los servicios básicos (Salud, nutrición y educación) y lograr en algún momento la gratuidad de estos servicios.*

Seguimiento, monitoreo y evaluación: A partir del siguiente esquema se validará lo que se obtiene con la política pública

OBJETIVOS	LINEA DE BASE 2010	META AL 2016	ENTIDAD A CARGO
Cobertura	+/- 30%	70%	S. Educación Municipal
Calidad	Baja-media	Superior-Muy Superior	S. Educación Municipal
Gratuidad	¿?no hay gratuidad. En todos los establecimientos piden \$\$ mínimo pero lo hacen	100%	S. Educación Municipal

5.3.3 ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN:

En esta fase, se elige el curso de acción que se llevará a cabo desde los distintos canales de manifestación del gobierno hacedor de política pública, a través de decretos, acuerdos, resoluciones entre otros documentos que recogen las decisiones Formuladas con precisión y dan paso a la fase de ejecución.

FASE	ACCIONES ESTRATÉGICAS
ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN	Elaboración y trámite del proyecto de acto administrativo
	ACCIONES ESPECÍFICAS Elaborar un proyecto de acto administrativo (con la documentación que sustenta el proceso de construcción de la política a adoptar).

Elaboración y trámite del proyecto de acto administrativo:

El gobierno nacional se propone:

- *La Estrategia de cero a siempre*, como un proyecto a nivel nacional que busca resaltar la importancia de la atención integral en la primera infancia, parte de las necesidades de los niños a nivel nacional y establece las prioridades a tener en cuenta desde cada uno de los departamentos y municipios con un obligatorio cumplimiento.
- “Todos a aprender”: Es un programa diseñado por el gobierno del presidente Juan Manuel Santos para la transformación de la calidad educativa y con miras a dar resultados a corto plazo. Se ha convertido en la estrategia educativa más importante e innovadora en materia de calidad, pertinencia y acompañamiento a los estudiantes y

docentes de todo el territorio nacional para mejorar las competencias académicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, contando con un grupo de 3.000 tutores y 100 formadores.

- Familias en Acción: *“Es un programa de transferencias monetarias condicionadas, que busca contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables mediante un complemento al ingreso. Además se obtienen beneficios no esperados gracias a los espacios de participación comunitarios y el papel activo que desempeña la mujer en el programa como receptora de las transferencias.”*²⁸

5.3.4 IMPLEMENTACIÓN:

Es el momento crucial en el transcurso de la política pública, es la *Aplicación de la Política Pública*, la materialización de los tres pasos anteriores en pro de transformar la situación, condición, problemática o potencialidad, considerado como objeto de la política pública.

Esta fase inicia con la discusión-diseño de los programas, planes y proyectos que representan las acciones y objetivos planteados en la fase de formulación, para el desarrollo de estos planes-proyectos es de gran importancia establecer espacios de participación social con el objetivo de promover el modelo de gestión pública participativo.

FASE		ACCIONES ESTRATÉGICAS
4	IMPLEMENTACIÓN	Implementación de la Política
		<u>ACCIONES ESPECÍFICAS</u> ✓ Coordinar y concertar con los sectores involucrados, las acciones a realizar. ✓ Diseñar el Plan de Acción. ✓ Posibilitar el encuadre entre planes, programas o proyectos.

²⁸ http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx

✓ **Coordinar y concertar con los sectores involucrados, las acciones a realizar:**

La sociedad civil y la Alcaldía municipal, el Instituto de Bienestar familiar, la secretaria de educación, la Universidad del Valle y los distintos Ministerios, deberán unirse para diseñar proyectos que faciliten y garanticen el cumplimiento de los derechos de la primera infancia, su medio de acción será la construcción de Centros de Desarrollo Integral (CDI), capacitados para ofrecer educación y protección integral a la primera infancia.

Se deberá programar un lugar una fecha y hora para reunir a los líderes de los sectores involucrados y a los principales entes institucionales, de tal modo que se logre concretar la problemática por la que se está atravesando, precisar las necesidades y asignar responsabilidades a las instituciones que se encargaran de dar solución a dicha problemática, finalmente y con igual importancia se deberán concretar los métodos y estrategias de financiación para saber con que presupuesto se cuenta y luego si emprender el plan de acción.

La sociedad civil es el principal actor, es el llamado a manifestar las inconformidades y falencias que se presentan (para este caso) en el desarrollo de la población infantil, a través de espacios de participación ciudadana como páginas de gobierno en línea en la que encontraran los informes de gestión de cada proyecto, chats temáticos y redes sociales. El Gobierno Municipal, es el actor llamado a precisar la problemática por la que atraviesa la población infantil, y el curso de acción que se le debe dar para garantizar su cumplimiento. Por su parte la Universidad del Valle²⁹ seguirá siendo la elegida para diseñar (en este caso desarrollar y garantizar) el programa de desarrollo con el que se pretende dar solución a la(s) problemática(s).

Plan De Acción:

Luego de una investigación exhaustiva de la situación por la que atraviesa la población infantil y convencidos de que *apostarle a la educación es invertirle al futuro*, se debe elaborar el Programa que orientará el camino a seguir y dará solución a la problemática existente³⁰. Dicha propuesta deberá estar direccionada a garantizar el pleno

²⁹ Entidad con gran experiencia y 20 años de recorrido y reconocimiento en el desarrollo de investigaciones, y estudios desarrollados a través de las diferentes dependencias que la conforman.

³⁰ Para este caso el programa ya existe y cuenta con un modelo-plan de acción

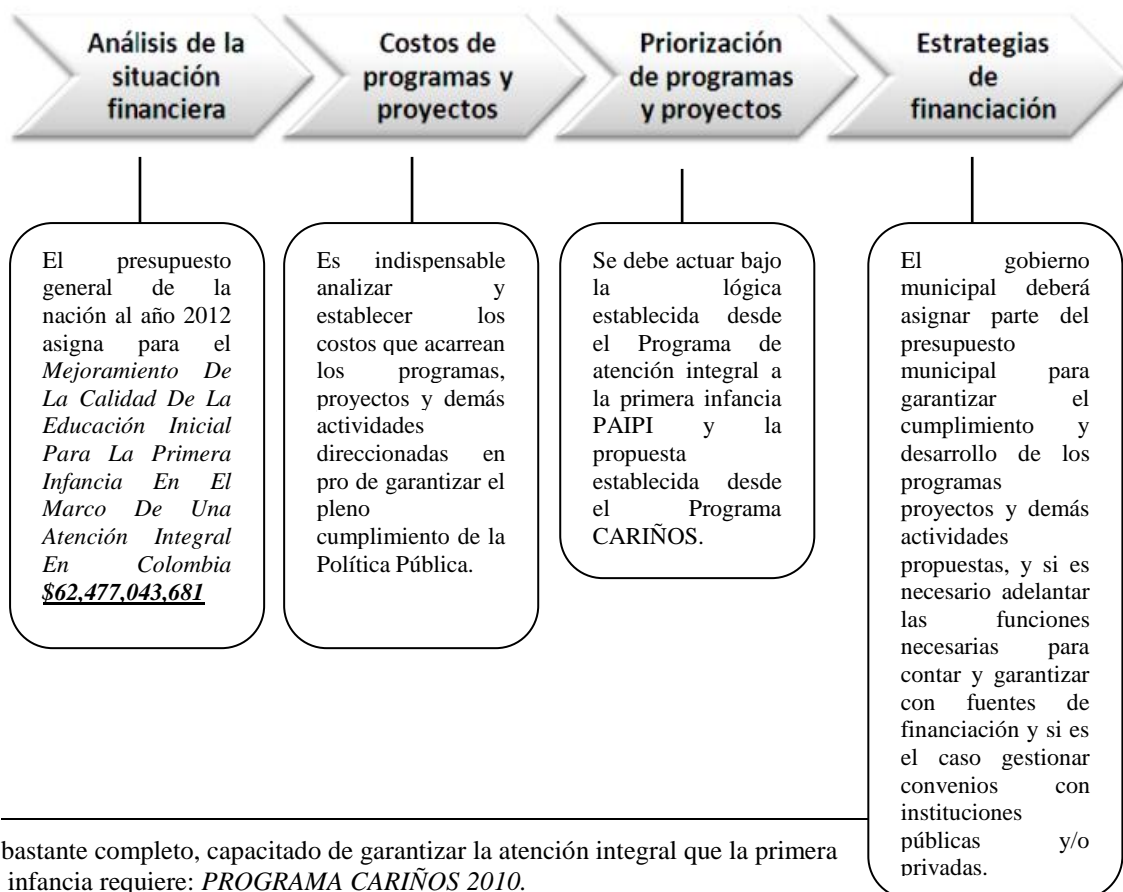
cumplimiento de las necesidades básicas de los niños en etapa inicial; básicamente orientado al establecimiento y regulación de una *educación integral*, en la que se vinculen los temas de *nutrición, salud y educación*, todos vinculados para el desarrollo integral de los niños@s. Este programa deberá integrarse a la política en proceso y desde ahí proporcionar insumos para el logro de los objetivos propuestos a nivel nacional.

✓ **Encuadre entre planes, programas y proyectos:**

Siendo una política pública a nivel nacional los Planes de desarrollo municipal involucran en su agenda la creación de Programas y proyectos direccionados a dar cumplimiento a lo estipulado por el Gobierno nacional. En este caso la atención integral a la primera infancia y particularmente lo relacionado con la *Educación*.

INDISPENSABLE:

Contar con un plan de financiamiento, detectar posibles financiadores para darle sostenibilidad a los planes de acción y los programas que lo soportan. Esta información a su vez servirá como base para la elaboración del presupuesto con el que se cuenta.



bastante completo, capacitado de garantizar la atención integral que la primera infancia requiere: *PROGRAMA CARIÑOS 2010*.

5.4 EVALUACION Y PROPUESTA DE ACCIÓN PARA DESARROLLAR LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

Seguimiento y evaluación de la Política Implementada:

El Seguimiento: Este paso constituye un apoyo a la gestión, a través del *seguimiento* se orienta a dar solución a los problemas expuestos durante la ejecución de la política pública. Su principal fin es verificar si se están alcanzando los objetivos planteados.

El seguimiento a *la política pública para la primera infancia* en términos generales evidencia que si bien el Gobierno Municipal se ha preocupado por atender esta necesidad, escatimar en gastos y ver los planes y programas de atención a la primera infancia como un “*gasto*” y además “*costoso*” ha sido su principal obstáculo. El presupuesto asignado para dar cumplimiento a lo establecido en la política pública, parece esfumarse. Altas sumas de dinero requeridas para llevar a cabo los proyectos, poco presupuesto aprobado, y aún menos el que se ha asignado a los programas y proyectos de desarrollo, esto ha impedido que las metas establecidas den los resultados esperados,

Dentro del seguimiento, será necesario llevar a cabo, un *plan de monitoreo*, supervisar y evaluar gradualmente el éxito que va teniendo la política en la medida en que se van ejecutando los programas y planes de desarrollo propuestos, la idea es detectar las falencias e ir proponiendo un plan de acción que permita dar cumplimiento a los objetivos establecidos, esto se medirá a través de las tres “E” *Economía, Eficiencia, Eficacia*.

Lo que se debe hacer desde el plan de monitoreo para permitir que la Política pública trabajada de resultado será:

- a. Identificar los destinatarios de la información
- b. Establecer los indicadores necesarios
- c. Identificar los instrumentos a utilizar

Posterior al Plan de monitoreo, será conveniente *elaborar informes* que a través de puntos e referencia establecidos se pueda evidenciar la evolución que la política ha tenido.

Resulta importante precisar la definición de evaluación:

Para ello se cita a Roth D. Andre Noel autor de Políticas públicas Formulación, Implementación y Evaluación, quien menciona a Durán (1999:170-172) que precisa: *“la evaluación de políticas públicas constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar”*.

Los gobiernos deben comprender lo que esta pasando con los problemas sociales, solo así podrán fundamentar de manera acertada las medidas y acciones a tomar en el futuro; el gobierno por su parte también esta en la obligación de comunicar lo que esta sucediendo y explicarlo con argumentos y por supuesto deben mantener el pleno control sobre las actividades que realizan.

En resumen, evaluar una política pública consiste en medir los resultados obtenidos con los esperados, y a su vez medir que tan efectivas fueron las actividades utilizadas para dicho fin.

Tipo de evaluación que conviene utilizar para medir el resultado de la Política publica para la educación en la primera infancia:

MODO DE EVALUACIÓN		
EVALUACIÓN A CARGO DE:	TIEMPO DE EVALUAR	CONTENIDO DE LA EVALUACIÓN
- Personal interno: que trabaja con la política pública. Cuenta con una ventaja y es que conoce la política y su accionar	- Ex ante: Se evalúa antes de ejecutar la política de tal modo que se permita establecer si lo propuesto cumple con las características mínimas para responder al problema, la idea es detectar indicadores con el	- De proceso: Aquí se examina la puesta en práctica de la política Pública. Se procura medir la capacidad del organismo evaluador con el paso a paso que tiene la P.P y a su vez el grado de implicación de los evaluadores con las
- Entidades externas: especialistas externos, instituciones, entidades,		

<p>organismos, sociedad civil, entre otros. Llevan a cabo evaluaciones mas objetivas, pero con el riesgo de alejarse de la gestión del programa</p>	<p>fin de medir y generar dinámicas con prospectiva al mejoramiento y cumplimiento del objetivo.</p> <p>-Intermedia: Se evalúa durante la ejecución de la política, es un análisis crítico de los programas planteados y los resultados que se han ido obteniendo con miras a estipular los resultados finales con el fin de retroalimentar el proceso de desarrollo de la política.</p> <p>-Ex post: Se evalúa conforme las proyecciones coincidieron o no, con los resultados obtenidos, determinando en el caso que sea necesario las causas que explican el porqué se lograron los resultados esperados.</p> <p>Aquí se revisan las posibilidades y restricciones institucionales, antecedentes y criterios de evaluación de los resultados.</p>	<p>tareas, teniendo en disponen de la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.</p> <p>La evaluación de proceso se puede implementar bajo la lógica de las tres E y las tres D³¹: <i>Economía, eficacia y eficiencia y Diagnostico, diseño y desarrollo.</i></p> <p>Esta evaluación se puede implementar teniendo en cuenta la metodología de las tres E (<i>Economía, Eficacia y eficiencia</i>) y tres D (<i>Diagnostico, Diseño y Desarrollo</i>).</p> <p>-De resultado e impacto: Aquí se trata de realizar una <i>evaluación de resultados</i>: conocer hasta que punto la política esta siendo eficaz logrando los objetivos propuestos, y una <i>evaluación de impacto</i>: hasta que punto la política ha sido eficiente, cubriendo los costos (monetarios tiempo, recursos materiales y humanos) que esta teniendo que cubrir.</p>
---	--	---

La delimitación registrada en el cuadro anterior, sugiere algunas formas de evaluar la Política Publica de la Educación para primera infancia, se propone desde los conocimientos adquiridos y la investigación realizada, que ésta se lleve a cabo a través de *entidades externas* y especializadas, que conozcan la situación por la que se esta atravesando, los temas de la agenda y las alternativas de solución. Capaces de analizar

³¹ *Economía*: Utilización de los recursos con criterios de utilidad y asignación adecuada. *Eficacia*: logro de lo objetivos propuestos sin tener en cuenta los costes. *Eficiencia*: Logro de los objetivos como el mínimo coste posible o maximización de los beneficios para un coste determinado. *Diagnostico*: estudio de la realidad sobre la que se pretende intervenir para planificar la actuación, *Diseño*: Formulación de iniciativas para resolver los problemas y establecer nuevas soluciones con estructuras y estrategias adecuadas y *Desarrollo*: Ejecución de las soluciones como un proceso de aprendizaje superando las resistencias al cambio redefiniendo problemas y soluciones

y evaluar la gestión y desarrollo de la política desde una visión objetiva, que permita identificar los logros de objetivos o la pérdida del rumbo, si es el caso.

Se considera que los tiempos de evaluación deberán ser un conjunto de los tres planteados: *Ex ante*, de tal modo que se pueda saber si lo propuesto, cumple con las características mínimas para responder al problema. Ello nos permite abordar los temas de la agenda pública con un “paso a delante”, con propuestas de solución y desarrollo, con un plan de acción. *Intermedia*: de tal modo que en el camino se pueda ir determinando si los programas planteados están dando solución a los temas de la agenda. La intención es retroalimentar el proceso, llenar los vacíos, e ir dando solución a los problemas que vayan surgiendo. *Ex pos*: Esta constituye propiamente el proceso de evaluación en el tiempo “exacto” pues a raíz de los resultados obtenidos mide el nivel de evolución y cumplimiento con relación a lo establecido en la agenda pública. No obstante a proponer un modelo de evaluación permanente (*Ex ante*, *Intermedia*, *Ex pos*) a través de *procesos*, de *resultados e impactos*, la realidad da muestra de un gobierno que no cuenta con la base presupuestal requerida, o que quizá, no está dispuesto a invertir lo necesario y suficiente en las alternativas de solución que existen para dar respuesta a los temas de la agenda.

5.5 PROPUESTA PARA ABORDAR LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN EN LA PRIMERA INFANCIA

PROBLEMAS ACTUALES	¿QUÉ HACER?	¿CÓMO HACERLO?	POSIBLES RESULTADOS
EDUCACIÓN			
El 73,5% de los niñ@s en etapa inicial no tienen acceso a la educación integral ofrecida por entidades oficiales debido a:			
<p>- Falta de cupos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar los índices de cobertura, y apostarle a garantizar la completa gratuidad - Habilitar instituciones ubicadas en zonas estratégicas, de tal modo que los niños que habitan en comunas aledañas a la institución puedan acceder fácilmente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acercar los servicios educativos a todos los sectores de la población³², para ello resulta indispensable invertir y poner en marcha/función los 6 CARIÑOS que quedaron como “opción”. La propuesta se direcciona más a un proceso paulatino, constante, pero seguro y completo, de tal forma que garantice y abarque la totalidad de las problemáticas para dar solución a ellos. 	<p>- Si bien lo que se garantizaría/obtendría con la aplicación de las estrategias y propuestas no sería la cobertura, calidad y gratuidad total de los servicios integrales a los que tienen derecho los infantes, si sería el desmonte gradual de los dineros asignados hasta llegar a la gratuidad total. La concientización social de estar alerta a las problemáticas que se están viviendo, para movilizarse y exigir su pleno cumplimiento; generar un llamado de atención a las instituciones gubernamentales a ejercer sus funciones a plenitud y si es</p>
<p>- El cobro de cuotas anuales- matriculas, mensualidades, cuotas extra o cobro de materiales académicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Facilitar los medios económicos- financiación- para que los niños puedan acceder a las Instituciones/ Ciudadelas Educativas 	<ul style="list-style-type: none"> - Estableciendo convenios que faciliten/otorguen el presupuesto requerido para ofrecer una educación de calidad y completamente gratuita. La propuesta aquí consiste en un desmonte gradual de los cobros asignados para que los niños accedan a la educación, principalmente gestionar convenios/medios de financiación. Una vez se cuente con el presupuesto se 	<p>generar un llamado de atención a las instituciones gubernamentales a ejercer sus funciones a plenitud y si es</p>

³² Cabe resaltar que este asunto refiere a instituciones oficiales, cubiertas, subsidiadas por el Estado y los entes institucionales.

		deberán asignar los cupos establecidos a los primeros grados los (bebés gateadores y caminantes de 0 a 2 años) los cupos deben contar con todo el complemento de una educación integral.	necesario comenzar convenios y alianzas n pro de incrementar los ingresos presupuesto con el que se cuenta y que se requiere. De este modo sería posible garantizar por lo menos el acceso del 50% de los niños a la educación inicial con un nivel de calidad superior y porque no, <i>muy superior</i> , y paulatinamente lograr la gratuidad en el total de los servicios.
- Incumplimiento con los refrigerios o desayunos infantiles	- Garantizar una alimentación saludable y constante al interior de las instituciones educativas.	- Los desayunos escolares hacen parte de modelos asistenciales, por tanto la propuesta sería introducirlos como una política pública nacional que determine su cumplimiento. Se podría iniciar estableciendo convenios con entidades públicas o privadas que se comprometan a cumplir con el subsidio de alimentación a los niños en etapa inicial. Por otro lado contar con el apoyo de personal capacitado y formado en temas de nutrición, podría asignarse un grupo de madres comunitarias comprometidas con la gestión y capacitarlas en temas nutricionales, de tal forma que contribuyan con el proceso de atención integral.	
- Falta de espacios adecuados para el desarrollo de actividades acordes a	- Adecuar espacios seguros y propicios que cuenten con los materiales necesarios	- Aquí la propuesta está enfocada a aplicar establecido desde el programa CARÍÑOS.	

<p>la edad y necesidades de los niños (Caso de los niños de cero 0 a dos 2 años- Bebés gateadores y caminantes)</p>	<p>para llevar a cabo el desarrollo de actividades lúdicas y académicas, de tal forma que se garantice el aprendizaje de los niñ@s.</p>	<p>Previo análisis de la población y la infraestructura base con la que se cuenta, lo que se debe hacer es mejorar los espacios, de tal forma que sean instituciones en capacidad de atender toda la población que se encuentra en etapa inicial de acuerdo a sus necesidades.</p>
<p>- Aumento de la probabilidad de infecciones enfermedades contagiosas.</p>	<p>- Garantizar la asepsia de las instituciones educativas, generar cultura del aseo de las manos en los niños menores de dos años y exigir a los funcionarios la aplicación de las normas de asepsia.</p>	<p>- Al interior de las instituciones establecer un manual que indique los pasos a seguir, el antes y el después de ir al baño. Acondicionar dispensadores de antibacteriales y garantizar la atención en salud a los niños que atraviesan algún tipo de problema de salud.</p>
<p>- Calidad académica e institucional de bajo nivel, lo que propicia la deserción infantil de las instituciones educativas.</p>	<p>- Contar con personal capacitado/profesional en los temas de educación infantil, docentes, normalistas, académicos, trabajadores sociales, psicólogos y personal administrativo que vele por el adecuado desarrollo de los procesos de la institución.</p>	<p>- La propuesta estaría en establecer procesos de selección que permitan la elección de personal que cuente con las condiciones necesarias para realizar todas actividades que se requieren para educar infante (alimentación, desarrollo de actividades lúdicas, talleres de interacción y demás) y personal administrativo en condiciones de exigir y garantizar el pleno desarrollo de las actividades propuestas y el correcto uso de las instalaciones</p> <p>-</p>

SALUD Y NUTRICIÓN

- El 11,36% por 1.000 N.V de niños mueren antes de cumplir un año de nacidos. Las enfermedades respiratorias y gastrointestinales son las mas frecuentes.**
- Concientizar a la población de la problemática por la que se está atravesando, de tal modo que se incluyan en la planeación y participación de acciones que conlleven al mejoramiento de la situación: *reducción de muertes.*
 - Velar por un servicio de calidad y gratuito, por lo menos para las madres gestantes y los niños entre 0 y 5 años
 - Ofrecer mecanismos de salubridad y prevención que garanticen una población infantil saludable.
- Programar reuniones que vinculen tanto la comunidad como las instituciones a cargo de los servicios de salud.
 - Establecer-programar las actividades prenatales de tal modo que se permita llevar un seguimiento al crecimiento y evolución del feto y al estado de salud de la madre.
 - Establecer/crear jornadas y programas de crecimiento y prevención en puestos de salud de las comunas que faciliten el acceso a la información necesaria y adecuada par contribuir al estado de salud de los infantes y prevenir su muerte prematura.
 - Se propone el apoyo del Estado a la articulación de grupos-asociaciones de madres comunitarias capaces de contribuir a la mejora de las condiciones de salud de los infantes, con la movilización de la sociedad en pro de conseguir las garantías de la salud para este grupo de la población.
 - Asignar presupuesto y entidades responsables para el aporte a la salud, de tal modo que se cuente con centros de salud y EPS capacitadas para ofrecer un servicio de alta cobertura y calidad con capacidad de atender gratuitamente a niños pertenecientes al los estratos menos favorecidos (0, 1 y 2).
 - Generar estrategias que garanticen a toda la
- En términos generales, que la población infantil cuente con el acceso a los servicios de salud requeridos, que desde el periodo de la gestación la madre haya sido cubierta por los servicios de salud asistenciales y preventivos si bien no garantizarán la abolición de muertes prematuras ni de los índices de desnutrición, posibilitaran la reducción de estos quizá en un 50%

		<p>población el acceso al agua potable y genere conciencia sobre la importancia del lavado de las manos; todas estrategias que contribuyen a la prevención de enfermedades que son la primera causa de mortalidad infantil.</p>
<p>- Solo el 70,2% de la totalidad de los niños tienen el esquema de vacunación completo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer el sistema de salud para que todo el esquema de vacunación sea gratuito, y que todos los niños tengan acceso a éste. - Incluir todas las vacunas necesarias para el pleno y saludable desarrollo del infante, dentro del régimen subsidiado o contributivo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concientizar a la población sobre la importancia y obligatoriedad de completar el esquema de vacunación. - Establecer continuas jornadas de vacunación en los diferentes centros de salud de las comunas y en instituciones educativas, de tal modo que los niños completen su esquema de vacunación. - Generar campañas sociales/movilizaciónes sociales que lleven a la creación de una propuesta, de tal modo que se logre el objetivo propuesto: <i>incluir todo el esquema de vacunación en el régimen contributivo y facilitar el acceso a instituciones que garanticen el acceso a este.</i>
<p>- El 12,1% de la población tiene bajo peso al nacer.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reducir la tasa de maternidad prematura y en edades maduras - Garantizar una alimentación balanceada y saludable en las madres gestantes - Comenzar a asistir a controles prenatales desde el momento en que se conoce estar en estado de embarazo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concientizar a la sociedad sobre la importancia de conocer las condiciones de salud y los cuidados que se requieren al momento de ser madres, de este modo quizá la responsabilidad sería mayor y se evitara el elevado número de madres adolescentes y en edad madura.

- Programar campañas de planificación familiar que impidan los embarazos no deseados y en un futuro mal cuidados.
- Principalmente se debe garantizar el acceso y la atención de la madre en los servicios de salud, de tal modo que tenga libre acceso a los controles prenatales y obligatorios.
- Promover desde las entidades de salud la importancia de que la madre mantenga una buena nutrición
- Promover la participación activa de la familia de la madre gestante durante su periodo de embarazo, de este modo se facilitaría e incrementaría la educación y los cuidados durante el periodo de gestación (aplica principalmente para madres primerizas).

PROBLEMAS QUE NO SE HAN TENIDO EN CUENTA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA.

<ul style="list-style-type: none"> • Se conoce que aproximadamente entre el 10 % y 14% de la población infantil no ha sido registrada civilmente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concientizar a la población de la importancia y la necesidad de hacer uso de este derecho, enseñándoles que a través de el, los niñ@s gozaran formalmente de un nombre y de todos los derechos consagrados en la Constitución Política de Colombia 	<ul style="list-style-type: none"> - Adelantar campañas educativas, y de registro pues aparentemente las condiciones están dadas pero parte de la población (en especial los de zonas rurales y estratos menos favorecidos) no conocen la importancia de hacer uso de este derecho. 	<ul style="list-style-type: none"> - Una vez educada la sociedad, los índices de niños registrados civilmente se acercaran cada vez mas al 100% y se podrá garantizar a los mismos el acceso a todos los derechos consagrados en la constitución de 1991.
<ul style="list-style-type: none"> • Por cada 100.000 habitantes 106 niñ@s son abandonados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Para dar solución a las tres problemáticas sociales por las que atraviesan los niñ@s será conveniente persistir en generar conciencia sobre la 	<ul style="list-style-type: none"> - Incrementar las campañas en contra del maltrato infantil - Darle mayor protagonismo a este tema dentro de los temas a tratar en la política 	<ul style="list-style-type: none"> - Con estas estrategias posiblemente los índices de abandono, maltrato y abusos sexuales reducirán cada vez mas y se lograra otorgar el protagonismo a los temas
<ul style="list-style-type: none"> • Por cada 100.000 			

**habitantes 949
niñ@s son
maltratados 490 son
niñas y 459 niños.**

- **Por cada 100.000
habitantes 131
niñ@s son abusados
sexualmente.**

importancia de proteger a la primera infancia, y de reconocerlos como personas de derechos.

pública.

- Reducir los índices de madres adolescentes.
- Aumentar la cobertura en instituciones de educación integral, con personal capacitado para brindar la atención y trato adecuado a los menores.
- Programar en las instituciones educativas escuelas de padres con “obligatorio cumplimiento” para informarlos y capacitarlos sobre la manera de enfrentarse a situaciones y etapas por las que atravesaran los niños a lo largo de su crecimiento y desarrollo.
- Implementar en las instituciones un seguimiento personalizado a los niños, de tal modo que se puedan detectar tempranamente, señales de violencia intrafamiliar con la posibilidad de reducir los índices existentes.
- Entender que los temas que involucran a la primera infancia competen a toda la población y por tanto será obligatorio que desde todos los ámbitos sociales se garantice el bienestar de los niñ@s.

que competen a la población infantil.

6. CONCLUSIONES

La Política Pública sobre la Educación en la Primera infancia, hace parte de los temas que compete incluir dentro de la agenda pública y los planes de desarrollo de los diferentes municipios. Abordar el análisis de éste tipo de temas, representa la necesidad de adoptar una teoría o modelo a seguir, de tal modo que facilite/permita entender lo que se atenderá/trabajaré bajo la óptica de las políticas publicas. De este modo, se entiende como política publica, la necesidad de aclarar los fines sociales a los que se debe servir/atender, esta se ocupa de explicar la formulación y la ejecución de las políticas, constituye el medio para conseguir eficiencia en el aparato público gubernamental.

El capítulo uno nos acerca a las teorías planteadas por diferentes autores como David Easton, Wayne Parsons, James A Jones, Charles A. Jones y Alejandro M Stevens. Se adopta el *Modelo Secuencial* establecido por Charles Jones y mejorado por Alejandro Stevens. Este modelo cuenta con cinco pasos (Planeación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación) que serán el camino a seguir para la elaboración de una política pública. Cada uno de ellos juega un papel fundamental y permitió entender desde los orígenes/el porqué de la política publica, los medios que se tomaron para atenderlos, hasta las consecuencias/resultados obtenidos y errores cometidos.

En el capítulo dos, se presenta una descripción de los documentos que soportan la política publica (normatividad nacional y documentos direccionados a contribuir en el tema de la política publica). En general, se puede evidenciar que esos documentos al igual que los dos últimos planes de gobierno, si bien tratan los temas concernientes a la atención integral a la primera infancia, y se proponen estrategias y planes de acción, en la actualidad se siguen presentando resultados decepcionantes.

Con un índice de mortalidad infantil del 9,4% que se atribuye a casos de desnutrición y falta de cuidados prenatales, con un 29,8% de niños que no acceden al esquema total de vacunación, (algunos por no estar registrados, otros porque no tienen acceso a servicios de salud), con un 53% de niños sin la posibilidad de acceder a la educación integral, entre otros factores; queda clara la necesidad de hacer masivo el servicio y los programas que desde el gobierno municipal se establecen para dar atención y garantizar

los derechos de los niños. La importancia de establecer metas con presupuestos razonables, soportados en convenios con entidades responsables y comprometidas, la vinculación de todos los programas elaborados en pro de la Atención Integral a la Primera Infancia son indispensables, sobre todo, cuando la integralidad de la educación y en general el acceso, la calidad y la gratuidad para acceder a los servicios básicos que requiere la primera infancia y garantizar una adecuada atención se encuentran en entre dicho.

Finalmente, en el capítulo se hace evidente, la necesidad de consolidar un sistema de información confiable y con una permanente actualización, de tal modo que ofrezca información certera, que facilite la toma de decisiones y la construcción de planes de desarrollo a futuro.

El capítulo tres, permite identificar la articulación de la política pública a nivel nacional y municipal. A nivel nacional puede evidenciarse el reconocimiento de aquello que requiere la población infantil, sus fallas-inconvenientes y deficiencias a nivel general, direccionando la atención obligatoria a éstos y cada una de las necesidades que se tienen en cada municipio; atribuyendo/asignando las responsabilidades económicas al presupuesto municipal. De este modo las secretarías de gobierno deberán abrir un espacio al presupuesto asignado para garantizar el cumplimiento de la política pública, y si es necesario adelantar las funciones necesarias para garantizar (contar con fuentes de financiación g, generar acuerdos de voluntad o convenios con instituciones públicas o privadas si es necesario.

La acogida que tuvo el municipio sobre esta política pública en el periodo de gobierno de Jorge Iván Ospina fue total, se inició con el reconocimiento de la situación por la que atravesaba la población infantil, y se propuso dar solución/ brindar la atención requerida a través de diferentes propuestas y programas de desarrollo en pro de garantizar a la población vulnerada cobertura, calidad y gratuidad en los servicios que requieren los niños en etapa inicial para mejorar sus condiciones de vida. Para dar cumplimiento a ello se propuso, y entró en función el programa “*Cali saludable y educadora*” que proponía la creación y el mantenimiento de instituciones saludables y como soporte de ello se lanza el programa CARIÑOS.

Este programa cuenta con una estrategia de relaciones interinstitucionales e intercomunitarias, que fácilmente garantizarían el mantenimiento y auto-sostenimiento de las instituciones que prestan el servicio de educación oficial. CARIÑOS, propone un modelo académico que garantizaría una educación de calidad, con amplia cobertura y completamente gratuito, proporcionando bases sólidas que eduquen al infante para mantener relaciones interpersonales, saber enfrentarse a situaciones de la vida y resolver conflictos sin acudir a la violencia.

CARIÑOS es una propuesta de desarrollo que contiene las bases del modelo que en mi opinión, debe seguir el gobierno municipal, y por que no implementarse a nivel nacional, para dar solución a la problemática y el abandono infantil.

Parte de un estudio exhaustivo que permite reconocer la situación y los sectores de la población que la padecen, establece que el tipo de atención de la que se debe hablar/ sobre la que se debe trabajar, es un *atención integral*, vinculante y que garantice calidad en cada uno de sus servicios. Vincula desde los medios de financiación, hasta la estructura y distribución que deben tener los establecimientos; y por supuesto una propuesta académica que vincula todo lo que los infantes requieren para tener un buen desarrollo.

Si bien el desarrollo del programa cariños solo tuvo un periodo de un año -durante la finalización del gobierno de Ospina- y puso en marcha solo dos de las diez sedes CARIÑOS (Eustaquio Palacios, Isaías Duarte Cancino, La Flora, Salomia, Villa del Sur, Villa Colombia) propuestas, la adopción que tuvo el actual gobierno sobre este, se quedo a *medio camino*.

Es de reconocer, que durante el actual gobierno de sedes CARIÑOS se pusieron en funcionamiento, sin embargo, el nombre “CARIÑOS” salido de circulación y la propuesta ahora se desarrolla bajo la lógica de *Centros de Desarrollo Integral (CDI)* que trabajan en pro de atender la población infantil mas necesitada, pero olvido y dejo “a medias” la lógica bajo la que se creó- *Calidad, Cobertura y Gratuidad*-.

En cuanto a la Calidad, podría decirse que se trabaja en pro de ello a lo largo del periodo de gobierno. Se ha capacitado a los docentes encargados, sin embargo el direccionamiento o desarrollo académico no corre por cuenta exclusiva de personal

capacitado; debido a la falta de presupuesto, algunas madres de familia con conocimientos básicos, son las que contribuyen a llevar a cabo funciones de formación, alimentación y atención. De adoptarse esta estrategia, el gobierno municipal debería como mínimo, garantizar una jornada de formación comunitaria en la que se indiquen los parámetros bajo los cuales se van a desarrollar las actividades propuestas al interior de los Centros educativos.

La cobertura ha sido quizá el factor más movido, y con mayores resultados. A pesar de seguir presentando un alto índice de población infantil, sin la posibilidad de acceder a la educación, los esfuerzos para implementar e incrementar los cupos y posibilitar el acceso a este, ha sido notorio, pero la *“falta de presupuesto”* no ha sido su mejor aliado pues se queda corto ante las necesidades.

La gratuidad por su parte *“Brilla por su ausencia”*. Este tema es de los menos mencionados y trabajados durante los dos últimos planes de gobierno, se reconoce que es indispensable, que es el garante de que todos los niños sin mayor excusa puedan acceder a la educación y a los servicios básicos, sin embargo, este factor se ha traducido a: *acceder a servicios “integrales” por muy bajo costo*. Costos que para una familia estrato 0, 1 y 2 representa una cantidad de dinero considerable y que muy probablemente no tienen a su disposición.

En general la articulación de la política pública nacional ha sido una ardua tarea que se ha emprendido desde el municipio de Santiago de Cali con una mirada optimista y una propuesta (*Programa CARIÑOS*) bastante prometedora. Sin embargo, la situación y los intereses económicos impiden-truncan el camino a seguir, arrojando resultados mediocres que dan muestra de la *“atención”* que se está prestando a dicha necesidad/problemática, pero que no cumple con su objetivo: *satisfacerla a plenitud*.

Parece ser, que a la fecha no se ha comprendido que la atención integral a la primera infancia, es una inversión a futuro, que garantiza/ posibilita el acceso al campo laboral y mejorara las condiciones de vida de la sociedad.

Finalmente y desde lo aprendido en la académica, se propone una guía para la implementación y evaluación de la Política pública para la Primera infancia del

municipio de Santiago de Cali, con esta se reconoce la situación por la que atraviesa la población infantil se introducen las pautas que desde la academia se pueden proponer para lograr una mejor atención, un mejor manejo de la problemática y por supuesto un guía que sirva para en un futuro quizá no muy lejano abordar el tema de la atención integral para la primera infancia desde el modelo que se propone para elaborar la agenda pública, formular, adoptar, implementar y evaluar la problemática.

7. BIBLIOGRAFIA

ARRIETA FLORES, Rosaura y PAREJO IGIRIO Martha (2008) *La política de infancia y adolescencia retos y oportunidades para los municipios bolivarenses.* Universidad de Cartagena centro de información y documentación José Fernández, Madrid.

ALEJANDRO M. ESTEVEZ *El modelo secuencial de políticas públicas treinta años mas tarde.* <http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF>

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm> (Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989)

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Educaci%C3%B3nculturasaludempleoypobreza/Pol%C3%ADticasSocialesTransversales/Infanciayadolescencia.aspx> (DPN Departamento de Plantación Nacional, infancia y adolescencia)

<http://www.col.ops-oms.org/juventudes/Situacion/LEGISLACION/Inter/NL1291.htm> (ley 12 de 1991)

http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-177828_archivo_pdf_conpes109.pdf (Documento Conpes)

<http://www.coljuristas.org/Portals/0/InformeEducacionWEB.pdf> (Evaluación de la política de educación) (El presente informe fue presentado por la Plataforma Colombiana a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Sra. Katarina Tomaševski, con ocasión de su visita *in loco* a Colombia del 1 al 10 de octubre de 2003.)

http://www.derechosinfancia.org.mx/Politica/pol_pub3.htm Sobre política publica
<http://www.polipub.org/documentos/modelo%20secuencial%20IR%2005.pdf>
<http://www.polipub.org/documentos/msecuencial%20estevez.PDF> Modelo secuencial

<http://www.coljuristas.org/Portals/0/InformeEducacionWEB.pdf> Col juristas

http://comunidades.semana.com/wf_InfoNoticia.aspx?IdNoticia=2038 Revista semana

http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?consulta=mat_total&nivel=2 Estadísticas de cobertura (matricula total)

http://menweb.mineducacion.gov.co/seguimiento/estadisticas/principal.php?seccion=9&id_categoria=2&consulta=cobertura_nivel&nivel=9&dpto=&mun=&ins=&sede= Estadísticas de cobertura (Cobertura neta por nivel de educación)

<http://www.deceroasiempre.gov.co/Paginas/deCeroaSiempre.aspx> (Página oficial de la política pública de Cero a Siempre)

<http://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=IBHoFoK2lz8%3D&tabid=1473>
(Documento Compes 2012)

<https://www.icbf.gov.co/icbf/directorio/portel/libreria/php/03.01.html>
(Página oficial del ICBF)

<http://www.cali.gov.co/educacion/>
(Página oficial de la Alcaldía de Santiago de Cali)

http://www.semcali.gov.co/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=200&Itemid=123
(Secretaría de educación de Santiago de Cali)

<http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/article-282097.html>
(Ministerio de Educación Nacional)

MÉNDEZ ÁLVAREZ, CARLOS E. Metodología: diseño y desarrollo del proceso de investigación. 3 ed. Colombia. McGraw-Hill Interamericana, 2001

PARSONS, WAYNE, *Política Pública: Una introducción a la teoría y practica del análisis de políticas públicas/* Traducción de Atenea Acevedo, México FLACSO 2007

JAVIER MORO, *Los "menores" en la agenda de gobierno.* Perfiles Latinoamericanos, núm. 10, junio, 1997, pp. 139-162, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales México.

EUGENE BARDACH, "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en L.F. Aguilar Villanueva, (ed.) Problemas Políticos y Agenda de Gobierno, Colección Antologías de Política Publica, Tercera Antología, Madrid, 1993, pp. 219-233.

JAMES E. ANDERSON, *Policymaking: An introduction,* Seventh Edition United States of America (1975)

ALEJANDRO M. STEVENS Y SUSANA C. ESPER. *Revisando el modelo secuencial de políticas publicas, sus etapas,* Revista del Instituto AFIP (<http://www.polipub.org/documentos/modelo%20secuencial%20IR%2005.pdf>)

GRUPO DE INVESTIGACIÓN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS TERRITORIALES *Políticas Públicas En Sistemas Críticos: El Caso Latinoamericano.* 2009

SECRETARÍA DE SALUD PÚBLICA MUNICIPAL, *Análisis de la situación integral de salud SANTIAGO DE CALI ASIS 2011 Y 2012*

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL DIRECCIÓN DE EPIDEMIOLOGÍA Y DEMOGRAFÍA GRUPO ASIS, *Análisis de Situación de Salud según regiones Colombia. 2013.*

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, *Lineamientos técnicos y metodológicos para el proceso territorial de generación de insumos concertados del Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021*

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCION SOCIAL, *Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud 2005.*

ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI SECRETARÍA DE SALUD, *Análisis de Situación de Salud (ASIS) Municipio de Santiago de Cali 2011.*

www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/.../stories/.../Capitulo-14.pdf
(Afiliación, percepción y uso de servicios del sistema general de seguridad social en salud.)

calisaludable.cali.gov.co/saludPublica/2013.../ASIS%202011.pdf
Analisis De La Situación De Salud Departamento Del Valle Del Cauca (Asis – 2010 - 2011)

INGRID VARGAS-LORENZO1, M. LUISA VÁZQUEZ-NAVARRETE Y AMPARO S. MOGOLLÓN-PÉREZ, *Acceso a la atención en salud en Colombia, 2010.*

http://www.profamilia.org.co/encuestas/Profamilia/Profamilia/images/stories/PDF-capitulos/capitulo-9.pdf
(Encuesta Nacional De Demografía Y Salud- ENDS 2010)

LASWELL, HAROLD D “The Policy the Orientation”, en Daniel Lerner y Harold D Laswell (eds), *The Policy Science*, Stanford, CA, Stanford University Press (1951).

PETER DE LEON *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI. No.I 1ersem/LP Vol.6 No.I 1sem.pdf

JONES, CHARLES *An Introduction to the study of Public Policy*, Belmont, CA, Wadsworth (1970)

ROTH DEUBEL ANDRÉ-NOÉL, *Políticas Públicas formulación implenentacion y evaluación*, Aurora (2007).

JAMES A JONES

DAVID EASTON, *A Framework for political Analysis*, Englewood Cliffs. 1965;
Enfoques sobre teoría política, Buenos Aires, Amorrortu, (1973)

http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-190468_archivo_pdf3.pdf
(Revolución educativa, Fondo de fomento a la atención integral de la primera infancia)
http://www.concejodecali.gov.co/documentos.php?id=186&colorder=descripcion&order=ASC
(Proyecto de Acuerdo No. 211 del Consejo de Cali)

http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles-314799_archivo_pdf_presentacion_paipi.pdf

(Educación de Calidad, el camino para la prosperidad)

<http://www.ipsunipamplona.com/es/images/notas/PDF/BAJO%20PESO%20AL%20NACER%20A%20TERMINO.pdf>

(Vigilancia y control en salud pública Protocolo de Vigilancia y control de bajo peso al nacer a termino)

<http://www.minsalud.gov.co/plandecenal/mapa/Analisis-de-Situacion-Salud-Valle-del-Cauca-2010-2011.pdf>

(Análisis De La Situación De Salud Departamento Del Valle Del Cauca (Asis – 2010 - 2011))

http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-192177_archivo_pdf3_Atintegral.pdf

(Programa de Atención integral a la primera infancia: Avances 2007-2009 en la contratación de la atención integral de niños menores de 5 años)

<http://www.alcaldiadebogota.gov.co>

(Guía Para La Formulación, Implementación Y Evaluación De Políticas Públicas Distritales)

COMISIÓN VALLECAUCANA POR LA EDUCACIÓN *Balance Social Atención Integral a la Primera Infancia en Santiago de Cali.*

<http://www.colombialider.org/wp-content/uploads/2011/03/elementos-basicos-sobre-el-estado-colombiano-dnp-2010.pdf>

(Elementos Básicos sobre el Estado Colombiano)
