



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

**Política pública de atención integral a la primera infancia en  
Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial**

**Erika Johanna Cortés Ospina**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Políticas y Derecho  
Bogotá, Colombia  
2017



**Política pública de atención integral a la primera infancia en  
Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial**

**Erika Johanna Cortés Ospina**

Trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Políticas Públicas**

Director (a):

Politóloga, Ivonne Bohórquez - Magíster en Planificación y Administración del  
Desarrollo Regional

Línea de Investigación:

Política territorial y políticas públicas

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Políticas y Derecho  
Bogotá, Colombia

2017



*A mis padres, mi mayor motivación.*



## Resumen

La política pública de atención integral a la primera infancia destaca la importancia de atender a la población entre los 0 y 6 años de edad, pues diversos estudios han establecido que existe una alta correlación entre las condiciones alcanzadas por un niño en su primera infancia y su desempeño en el futuro. La asignación de competencias y recursos a las entidades territoriales para la implementación de acciones dirigidas a la atención de la primera infancia, en el marco de la descentralización política, fiscal y administrativa, exige procesos de coordinación y articulación institucional entre los diferentes ámbitos de gobierno; estos procesos se ven afectados, entre otros factores, por la deficiente capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales. Por ello, a partir de los enfoques teóricos de análisis propuestos por Pierre Muller y Aaron Wildasky, se analiza el referencial de la política pública, definido por la nación y su construcción territorial, en los procesos de planeación del desarrollo y de ejecución adelantados por dos entidades territoriales escogidas para el análisis, el Municipio de Armero - Guayabal (Tolima) y de Tenjo (Cundinamarca). El principal resultado, es la evidencia de dificultades de las entidades territoriales para la construcción de un referencial propio y consistente con el referencial de la política pública propuesta por el gobierno Nacional, lo cual impacta en las acciones adelantadas por los territorios y su aporte a los lineamientos estratégicos de la política pública.

**Palabras clave: (Primera Infancia, referencial, análisis de políticas públicas, implementación)**

## **Abstract**

The public policy of early childhood care emphasizes the importance of caring for the population between 0 and 6 years of age, since several studies have established that there is a high correlation between the conditions of the early childhood and the future performance of the persons. The allocation of resources and the designation of competences to territorial entities for the implementation of actions aimed at early childhood care, within the framework of political, fiscal and administrative decentralization, requires processes of coordination and institutional articulation between the different levels; nevertheless these processes are affected, among other factors, by the poor technical and management capacity of the territorial entities. For this reason, based on the theoretical approaches of analysis proposed by Pierre Muller and Aaron Wildasky, the public policy referential is analyzed, as it is defined by the nation and the territories, in the development planning and execution processes carried out by two Territorial entities chosen for the present analysis, the Municipality of Armero - Guayabal (Tolima) and Tenjo (Cundinamarca). The main result is the evidence of difficulties of the territorial entities for the construction of a proper framework consistent with the public policy referential proposed by the National Government, which impacts on the actions carried out by the territories and their contribution to the strategic guidelines of the proposed public policy

## **Keywords:**

**(Early childhood, referential, Public policy analysis, implementation)**



**Contenido**

	Pág.
Resumen.....	VII
Lista de Figuras.....	XI
Lista de tablas.....	XII
Introducción.....	1
1. Delimitación del Problema, Marco Conceptual, Teórico y Metodología.....	5
1.1 La atención integral a la primera infancia como objeto de investigación – Delimitación del problema.....	5
1.2 Marco conceptual.....	9
1.2.1 El concepto de Atención Integral a la Primera Infancia.....	9
1.2.2 El Contexto y concepto de la Descentralización en Colombia.....	12
1.3 Marco Teórico.....	16
1.3.1 El concepto de política pública y el enfoque de análisis del Referencial.....	17
1.3.2 El Análisis Cognitivo de las políticas públicas como enfoque de la investigación.....	18
1.3.3 El Referencial de la Política.....	19
1.3.4 Referencial Global y el Referencial Sectorial.....	20
1.3.5 Dimensiones de análisis de la Política Publica.....	23
1.3.6 La Implementación de las Políticas Públicas.....	24
1.4 Metodología Implementada.....	26
1.4.1 Aspectos metodológicos desarrollados a partir del enfoque de análisis de la política propuesto por Muller.....	27
1.4.2 Aspectos metodológicos desarrollados a partir del enfoque de análisis de la implementación de la Política propuesto por Wildavsky.....	28
1.4.3 Criterios para definir los Municipios que serán considerados en el análisis.....	29
2. El Estado de la Cuestión.....	31
2.1 Antecedentes Académicos de la primera infancia.....	31
2.2 Antecedentes de la Política Pública.....	33
2.2.1 La acción caritativa dirigida a la población infantil.....	37
2.2.2 Atención y protección especializada del menor.....	38
2.2.3 Reconocimiento de la primera infancia como grupo etario de 0 a 6 años y problemática asociada.....	40
3. Resultados.....	44
3.1 Análisis del Referencial Nación – Sector de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia desde la perspectiva de los instrumentos Normativos y de planificación.....	44
3.1.1 Análisis de la dimensión temporal.....	44

3.1.2	Las Relaciones de Coordinación Diacrónica .....	49
3.1.3	Aportes a la construcción del referencial de la política a través de la percepción de las instituciones, los padres de familia y los educadores.....	51
3.1.4	Instancias del Nivel Nacional Involucradas en la Política y la percepción de su actuación en los territorios .....	52
3.2	Análisis del Referencial de la política en el ámbito Territorial .....	58
3.2.1	Construcción del referencial de la política de atención a la primera infancia en el ámbito territorial a partir de los instrumentos de planificación del desarrollo.....	59
3.2.2	Municipio de Tenjo.....	60
3.2.3	Municipio de Armero Guayabal (Tolima).....	65
3.2.4	Análisis de la correlación entre los instrumentos de Planeación en la implementación de la Política Pública .....	70
3.3	Análisis de las inversiones territoriales en atención integral a la primera infancia .....	75
3.3.1	Definición de competencias sectoriales .....	75
3.3.2	Análisis de la Inversión territorial en primera infancia.....	76
3.3.3	Análisis de la Inversión en Primera Infancia presentada en los Municipio de Tenjo y Armero.....	83
4	Conclusiones Finales y Recomendaciones.....	86
A.	Anexo 1: Matriz de Normas.....	96
B.	Anexo 2: Matriz de Instancias de la Política y de las principales entidades Nación-Sector de la Estrategia de cero a Siempre .....	96
C.	Anexo 3: Matriz de Objetivos, estrategias y metas de la política .....	96
D.	Anexo 4: Matriz de Análisis del Referencial Nación-Sector.....	96
E.	Anexo 5: Matriz de Análisis del Referencial Territorial (Armero – Tenjo).....	96
F.	Anexo 6: Matriz análisis de las estrategias de la política y su consideración en el ámbito Departamental y Municipal.....	96
G.	Anexo 7: Formato de Entrevista Semi- Estructurada.....	96
H.	Anexo 8: Análisis referencial de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia en los instrumentos de planificación Territorial .....	96
I.	Anexo 9. Análisis del Referencial Nación – Sector en el Marco Normativo y de Planificación.....	96
5	Bibliografía.....	97

## Lista de Figuras

	Pág.
<b>Figura 1-1 Esquema de Distribución de Competencias vs. Tensiones en la Implementación .....</b>	<b>7</b>
<b>Figura 1-2. Esquema de análisis del Referencial global – sectorial de la política pública.....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 1-3. Aspectos considerados en la selección de los Municipios.....</b>	<b>30</b>
<b>Figura 2-1. Línea de tiempo sobre la evolución de la Política Pública .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 3-1 Temporalidad del referencial en la política pública en el ámbito Nación-Sector .....</b>	<b>45</b>
<b>Figura 3-2 Temporalidad de las decisiones y reconstrucción de las trayectorias ..</b>	<b>49</b>
<b>Figura 3-3 Instrumentos que aportan a la construcción de cada uno de los referenciales .....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 3-4 Aportes al referencial de la política pública de las instituciones, padres de familia y educadores.....</b>	<b>52</b>
<b>Figura 3-5 Estructura del análisis del referencial en los instrumentos de planificación territorial .....</b>	<b>60</b>
<b>Figura 3-6 Consideración del Referencial Nación Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 .....</b>	<b>62</b>
<b>Figura 3-7 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015 .....</b>	<b>63</b>
<b>Figura 3-8 Consideración del Referencial Nación- Sector del Acuerdo 16 de 2011 Por el cual se adopta la política pública de primera infancia del Municipio de Tenjo .....</b>	<b>65</b>
<b>Figura 3-9 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 -2015 .....</b>	<b>66</b>
<b>Figura 3-10 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015.....</b>	<b>68</b>
<b>Figura 3-11 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del Municipio de Armero .....</b>	<b>69</b>

**Lista de tablas**

Página

<b>Tabla 1-1 Condiciones de análisis Aplicando el Enfoque Constructivista de Pieller Muller .....</b>	<b>28</b>
<b>Tabla 3-1 Instancias del Nivel Nacional Involucradas en la Política y la percepción de su actuación en los territorios .....</b>	<b>53</b>
<b>Tabla 3-2 Instituciones, padres de Familia y Educadores sobre primera infancia ..</b>	<b>56</b>
<b>Tabla 3-3 Desarrollo de las metas estratégicas de la Política Pública en los instrumentos de planeación de las entidades territoriales analizadas .....</b>	<b>70</b>

**Listado de Cuadros**

Página

<b>Cuadro 3-1 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2012</b> .....	78
<b>Cuadro 3-2 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2013</b> .....	78
<b>Cuadro 3-3 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2014</b> .....	79
<b>Cuadro 3-4 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2015</b> .....	79
<b>Cuadro 3-5 Inversión per cápita en atención integral a la primera infancia por tipo de Entidad Territorial</b> .....	80
<b>Cuadro 3-6 Inversiones realizadas en primera infancia 2012-2015 Municipio de Tenjo</b> .....	83
<b>Cuadro 3-7 Inversiones realizadas en primera infancia 2012-2015 Municipio de Armero</b> .....	84



## **Introducción**

En Colombia, las acciones de atención a la primera infancia fueron asumidas abiertamente por el Estado, a partir de la segunda mitad del siglo XX, pero fue tan solo hasta finales de este mismo siglo, que los escenarios de movilización social incidieron en que se reconociera la importancia de invertir de manera diferencial en la primera infancia, y formular decididamente una política pública de atención integral a la primera infancia, que definiera líneas estratégicas de inversión para diferentes ámbitos del gobierno, incluyendo a las entidades territoriales.

Bajo un esquema de descentralización fiscal, administrativa y política que se consolidó a partir de la Constitución de 1991, las entidades territoriales reforzaron sus competencias en la prestación de los servicios a cargo del Estado, incluyendo en este caso los servicios sociales de atención, aportando de este modo en la financiación e implementación de la política pública en el territorio. Sin embargo, el proceso de descentralización adoptado, empezó a ser afectado por la deficiente capacidad técnica y de gestión de las entidades territoriales, el conflicto armado y su incidencia en la gestión pública, el manejo de los recursos, la corrupción, y el deficiente liderazgo ejercido por la Nación frente a los departamentos y municipios. Aunque se implementaron correctivos a través de arreglos institucionales, los mismos no fueron suficientes, pues la problemática enunciada sigue afectando a las entidades territoriales y con ello la implementación de las políticas públicas en diferentes sectores.

Analizar el proceso de implementación territorial de los lineamientos estratégicos construidos desde la Nación para la atención de la primera infancia constituye el eje central del presente trabajo. Para ello se analizó el proceso de implementación de la política pública de Atención Integral de la Primera Infancia desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno y a partir del estudio de caso de los Municipios de Armero Guayabal (Tolima) y Tenjo (Cundinamarca).

La problemática desarrollada y que delimita o justifica gran parte del análisis de la política pública de atención integral a la primera infancia propuesta, se centra en describir tres aspectos que revelan tensiones a la hora de implementar las políticas públicas: i) Descentralización de Responsabilidades vs. Centralización de recursos, ii) Cumplimiento de responsabilidades vs. Recursos limitados, y iii) Organización sectorial del Estado vs. Enfoque poblacional de la política. (Vizcaíno 2010).

En el contexto de la descentralización enunciado, se buscará abordar las manifestaciones de la gestión pública territorial para la implementación de la Política Pública de atención integral a la primera infancia, a partir del análisis del proceso de planificación del desarrollo y de ejecución territorial de los recursos

Este estudio parte del análisis del referencial de la política pública, propuesto por Pierre Muller, y dentro del contexto político en el que se ha soportado la construcción del territorio y los instrumentos de acción pública. Por ello, se hace un análisis de caso de dos municipios, que presentan diferencias en su capacidad administrativa, fiscal y financiera, demostrando cómo esto incide en la apropiación e implementación de la política.

El análisis puntual de la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia en la gestión pública territorial (a partir de los casos seleccionados) y desde el enfoque constructivista de análisis de política pública, será utilizado para describir la forma como los actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas, es decir construyen el referencial de la Política Pública. Es por ello que desde la perspectiva de Wildavsky, se analizará cómo se concretan los planes de acción formulados en las entidades territoriales, y si dichas actuaciones apuntan al referencial de la política pública, teniendo en cuenta para ello los procesos de planeación y ejecución de la inversión.

El análisis del referencial se hará en dos ámbitos, el análisis del referencial construido para la política pública desde la Nación, y el referencial de la política definido por los territorios. El primero, será establecido a partir de un análisis de la dimensión temporal y de las relaciones de coordinación diacrónica, y a partir de los diferentes instrumentos normativos y programáticos impulsados por la Nación. Una vez definido el referencial de la política pública construido en la Nación, se analizará cómo el mismo es percibido por



las entidades territoriales, a partir de sus instrumentos de planeación del desarrollo durante el periodo 2012-2015. Posteriormente y una vez definidos los referenciales de la política en la Nación y en el territorio, se analizará para el mismo periodo, la ejecución de acciones puntuales en este grupo etario, estableciendo con esto, la coherencia existente entre la programado y lo ejecutado.

En desarrollo de lo anterior, el presente trabajo hace un análisis documental de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos a través de los cuáles se materializa la acción pública de la Nación y los territorios, hace una revisión teórica sobre los enfoques de análisis de las políticas públicas y la incorporación de los instrumentos de planificación y de gobierno como elementos sustanciales de la acción pública territorial, incluye una revisión conceptual sobre la primera infancia, la descentralización y el análisis de políticas públicas, utiliza el análisis y la interpretación de documentos ya existentes, como son los programas del gobierno nacional en torno a la Política Pública, los Planes de Desarrollo de la Nación y de las Entidades Territoriales analizadas, algunos documentos Conpes referentes a la atención integral a la primera infancia y documentos complementarios relacionados con la acción en el territorio en esta materia.

Este documento de trabajo de grado está dividido en tres partes que buscan sintetizar y explicar las ideas más importantes en el análisis del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia desde la perspectiva de análisis de la implementación a través de los instrumentos de planificación:

El primer capítulo se refiere al problema el referente conceptual sobre el cual se desarrollará el trabajo de grado, los enfoques teóricos de análisis de la política pública que se utilizaron y a partir de ello la metodología implementada. El segundo capítulo se refiere al estado de la cuestión y estado de la cuestión, mencionando los referentes académicos que abordaron las investigaciones en primera infancia y cómo el problema fue asumido en la agenda pública definiendo una línea de tiempo de análisis. El tercer capítulo contiene los resultados del trabajo, se describe la metodología que fue utilizada y los resultados alcanzados con el enfoque de análisis del referencial de la Nación y del territorio y su contraste con los procesos de

implementación, a partir de los instrumentos de planeación y ejecución de las dos entidades territoriales seleccionadas.

# 1. Delimitación del Problema, Marco Conceptual, Teórico y Metodología

Dado que el foco de atención de este análisis estará puesto en la implementación de la política pública de atención integral de la primera infancia, desde el proceso de planificación y ejecución, analizando las acciones emprendidas por la gestión pública local (entidades territoriales), será necesario plantear algunos parámetros que sirvan de ejes conceptuales que apoyen el entendimiento sobre cómo los territorios en Colombia integran a sus procesos de planeación del desarrollo, acciones enfocadas en este grupo poblacional. Para ello se revisaran dos conceptos fundamentales para este análisis: primera Infancia y Descentralización, y se abordará desde la teoría de la política pública en dos enfoques de análisis: la construcción del referencial señalada por Muller y el análisis de la implementación aportada por Wildawsky y enfocado en el proceso de planificación.

## 1.1 La atención integral a la primera infancia como objeto de investigación – Delimitación del problema

El estudio que se desarrolla en este documento, busca analizar el referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia y su materialización en la gestión pública territorial, para de este modo, responder si *al estar la política pública formulada con una lógica poblacional (niños y niñas de 0 a 6 años), se ve afectada en su implementación sectorial, lo cual se podría evidenciar en la existencia de múltiples planes y programas desarticulados entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en su implementación.*

Para este propósito, es necesario partir del reconocimiento de competencias y responsabilidades que se han otorgado a los diferentes ámbitos de gobierno, en el caso de Colombia: el Nacional, Departamental y Municipal.

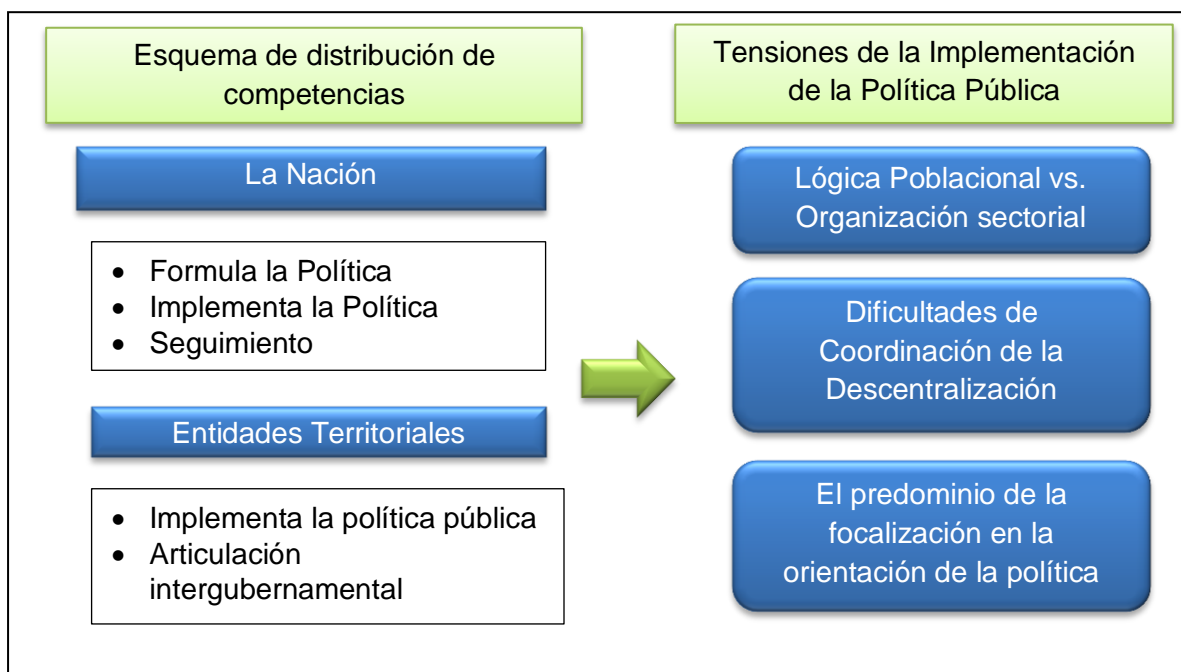
Es así como, los mayores responsables a Nivel Nacional de la prestación de los servicios para la atención a la primera infancia son el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el Ministerio de Educación (MEN). De hecho su construcción, seguimiento y evaluación, según la Política Nacional de Primera Infancia, corresponden al nivel nacional. A nivel territorial, son los departamentos y los municipios quienes deben diseñar e implementar políticas, planes, programas y acciones que permitan la protección integral de la primera infancia, así como garantizar la prestación de los servicios a través de las secretarías o departamentos administrativos (de educación, salud y bienestar social, principalmente).

En el marco de estas responsabilidades se han creado nuevas instancias en el nivel nacional y territorial que buscan la implementación de la Política Pública de atención integral a la primera infancia. A nivel nacional, el Comité Técnico Nacional, conformado por el ICBF, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación Nacional, tiene las funciones de gestar y coordinar acciones para la prestación de la AIPI (Atención integral a la primera infancia) y de velar por su implementación. Por su parte, las mesas departamentales y municipales, conformadas entre otras por las secretarías de educación, salud y desarrollo social, están encargadas de implementar la política y garantizar la articulación interinstitucional en el territorio. Dentro de toda la estructura institucional de atención a la primera infancia es importante resaltar el rol creciente en los últimos tres años del Ministerio de Educación Nacional, específicamente de la Dirección de Primera Infancia, como un nuevo actor con capacidad técnica y recursos que ha contribuido, junto con el Instituto colombiano de bienestar Familiar -ICBF, al proceso de estructuración de una estrategia intersectorial para la prestación del servicio de atención integral.

En resumen, la responsabilidades están distribuidas principalmente en dos niveles de gobierno: el Nacional, encargado de la construcción, seguimiento y evaluación de la política de primera infancia, y el de las entidades territoriales, encargadas de dinamizar,

orientar y concertar la ejecución de la política pública, de acuerdo a los lineamientos dictados desde el orden nacional. “Lo anterior necesariamente implica que la política pública de primera infancia formulada con una perspectiva poblacional, en el momento de su implementación se enfrente a una realidad institucional y económica que dificulta su logro inmediato” (Vizcaíno, 2010). Dicha realidad es que la estructuración de la Política pública adopta una lógica poblacional en “contraposición a una lógica sectorial predominante en la actualidad” (Vizcaíno, 2010: 37).

**Figura 1-1 Esquema de Distribución de Competencias vs. Tensiones en la Implementación**



Al implementar la política pública así estructurada se enfrenta a tensiones con el esquema institucional vigente. Vizcaíno (2010) menciona tres tipos de tensiones: i) La lógica poblacional en la organización sectorial, ii) Las dificultades de coordinación impuestas por la descentralización, y iii) El predominio de la focalización en la orientación de la política pública en general.” El problema presentado es que la implementación de la política de manera sectorial en la práctica, significa el abandono de la misma lógica sectorial, pues las instituciones se concentran en el logro de sus metas o cumplimiento

de sus funciones en lo que a su tema se refiere, dejando en un segundo plano lo que sucede en otros sectores (Vizcaíno, 2010).

La implementación sectorial de la política estructurada poblacionalmente también se ve afectada por el esquema de descentralización y el balance entre competencias y recursos; se trata en este caso de una descentralización de responsabilidades frente a una centralización de recursos afectando el financiamiento de las medidas de política dirigidas a la primera infancia en los departamentos y municipios. Como lo veremos en los resultados de este trabajo, un ejemplo importante es el mecanismo de financiación definido por la Ley 1176 de 2007, en el que se asignan a los Municipios recursos del crecimiento de la economía para financiar las acciones en primera infancia. No obstante, estos recursos no son permanentes y dependen directamente de los crecimientos enunciados, lo cual ocasiona que las inversiones financiadas, no se puedan sostener en el tiempo y por lo tanto no generen impactos significativos en la población objeto. Esta situación termina trasladando las responsabilidades a los Municipios sin asignar los recursos suficientes para cada año, y solo, aquellas entidades territoriales que cuenta con capacidad fiscal y de gestión mayor, pueden contribuir a la implementación de acciones permanentes y sostenibles.

Entonces, la política pública de atención integral a la primera infancia tal y como está formulada desde el gobierno nacional, exige acciones de coordinación no solo entre los niveles de gobierno nacional y territorial, frente a la asignación y disponibilidad de recursos para la implementación de la política, sino una coordinación, articulación y trabajo conjunto entre diferentes entidades estatales del mismo nivel nacional, para el logro de los objetivos y metas planteadas.

Precisamente la problemática enunciada, como lo manifiesta el Observatorio sobre Infancia de la Universidad Nacional, ha dado como resultado que el análisis de la política pública ponga en evidencia la baja capacidad del Estado como garante de derechos, situación que está relacionada con múltiples factores, de los cuales se resalta por su relación directa con la problemática enunciada en este documento: “la existencia de múltiples planes y programas desarticulados, con baja inversión y precarios sistemas de información.” (Torrado & Anzelín, 2010: 29).

La política pública de atención integral a la primera infancia tal y como está formulada desde el gobierno nacional, exige acciones de coordinación no solo entre los niveles de gobierno nacional y territorial, frente a la asignación y disponibilidad de recursos para la implementación de la política, sino una coordinación, articulación y trabajo conjunto entre diferentes entidades estatales del mismo nivel nacional, para el logro de los objetivos y metas planteadas

## 1.2 Marco conceptual

### 1.2.1 El concepto de Atención Integral a la Primera Infancia

El libro “Los años postergados, la primera infancia”, de Jean Piaget junto con otros médicos y psicólogos reconocidos para la época (1982<sup>1</sup>), contiene las principales conclusiones y aspectos sobresalientes de una discusión en mesa redonda sobre el menor en edad preescolar, en que participaron médicos de los países en desarrollo y cuyo encuentro fue promovido por la UNICEF.<sup>2</sup>

Las mesa analizó las necesidades de la infancia junto con aquellas de la familia y de la comunidad, subrayando la importancia decisiva que poseen los primeros años de la infancia para el desarrollo físico y emocional del joven y del adulto, concluyendo también, que sólo mediante un esfuerzo concertado en materia de educación se persuadirá el número suficiente de padres y madres que protejan mejor la salud del niño en sus primeros años, como factor fundamental no solo para su supervivencia sino para su desarrollo posterior (PIAGET, 1982: 33)

---

<sup>1</sup> Fecha de la primera reimpresión del libro. La publicación original fue realizada en 1975.

<sup>2</sup> Fueron 18 los participantes de esa mesa redonda, que vivían y trabajaban en países en desarrollo de África, Asia y América del Sur. Aparte de sus conocimientos científicos han demostrado gran interés y dedicación por mejorar la salud t el bienestar de los pueblos de los países en desarrollo.

Se mencionó igualmente que en América Latina más de la mitad de los niños viven en condiciones de vulnerabilidad, en varios casos manifestado en abandono y bajo este escenario, el doctor Hernán Montenegro psiquiatra infantil, postula que así como es necesaria la nutrición adecuada, igualmente es el “alimento de estímulos para el desarrollo de la inteligencia y de personalidad del niño”, resaltando que “todo esfuerzo educativo que no comprenda al niño de 0 a 5 años, será estéril” (PIAGET, 1982: 19)

Los participantes de la mesa compartieron una visión más amplia del niño en su integridad que rebasa los límites de sus propias especialidades y que abarca las necesidades interrelacionadas del niño y la actividad reciproca con los padres y otros miembros de su comunidad; se mostraron profundamente preocupados por el hecho de que, con frecuencia, los planificadores de políticas y los administradores de programas públicos parecieran descuidar las necesidades de la infancia (PIAGET, 1982). Por esta problemática se destaca dentro de la discusión, la necesidad de influir en los que toman las decisiones, trátase de un político, planificador o ministro, se deben persuadir a los que detentan el poder para dar mayor prioridad al desarrollo de los servicios que se prestan a la primera infancia, beneficiando a la vez la económica del país.

El aporte de Piaget fue fundamental, pues a partir de sus investigaciones reconoce la importancia de las acciones desarrolladas en la población de primera infancia y su impacto para la vida adulta y en los procesos de desarrollo de un país. Las acciones no deben ser individualizadas, sino que dependen del contexto social, familiar y comunitario en el que se encuentran los niños, situación que debe ser considerada por el Estado,

Más recientemente en Colombia Raquel Bernal<sup>3</sup> (2014:13), a través de un estudio dirigido por ella y financiado por la fundación Éxito denominado “Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia,

---

<sup>3</sup> Profesora asociada y directora del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE). Facultad de economía, Universidad de los Andes.



---

menciona que “el desarrollo del cerebro es exuberante y crítico durante los primeros años de vida”. La capacidad de los seres humanos para aprender durante la primera infancia es mucho mayor y su conjunto de habilidades básicas es mucho más manejable que en los años posteriores. “El cerebro humano al nacer tiene una infinidad de células que deben interconectarse para funcionar de manera apropiada. Se sabe que el periodo más crítico en este proceso es entre el nacimiento y los tres años de edad, y que los estímulos externos durante esta etapa son cruciales para el desarrollo apropiado de la red neuronal.”

Así la importancia de la atención de la primera infancia, guarda coherencia con lo establecido institucionalmente en Colombia a través del Conpes 109 de 2007, el cual define la Primera infancia como la etapa de desarrollo comprendida entre el momento de la concepción y los seis años de edad. “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 Social 109, 2009: 21).

El código de infancia y adolescencia ya se había referido a este concepto, definiéndolo como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el mismo código de infancia y adolescencia. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial.

Desde la perspectiva de los derechos, la Constitución Política de Colombia establece como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Igualmente, manifiesta que los niños serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos, y además gozarán también de los

demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

### **1.2.2 El Contexto y concepto de la Descentralización en Colombia**

El proceso de descentralización en Colombia inició formalmente en el año 1986<sup>4</sup> (Trujillo, 2001) y significó una redistribución del poder entre la nación y las entidades territoriales, que incluyó variables políticas, fiscales y administrativas, “ha pasado de ser una apuesta de democratización y modernización del Estado a ser un tema meramente fiscal y de eficiencia en la ejecución de recursos” (Restrepo, 2011: 381). La descentralización fue vista como un medio para i) legitimar el Estado a través de la democratización de la gestión local (elección popular de autoridades locales y creación de mecanismos e instancias de participación ciudadana en los procesos de gestión), ii) Ampliar la cobertura de los bienes y servicios del Estado, y iii) Disminuir el conflicto social (Maldonado, 2000)

Como lo menciona Trujillo (2001:123) “la carta del 86 postulaba la descentralización en términos administrativos mientras que la de 1991, le incorpora elementos de naturaleza política”, pues el proceso descentralizador que se ha venido cumpliendo en Colombia supone traslado de competencias, de recursos, de autonomía, desbordando el terreno administrativo para incidir en lo fiscal y en lo político.

La descentralización consiste entonces, en una estructura o forma de organización del Estado o de una entidad pública que implica la existencia de entidades centrales y entidades o unidades descentralizadas. El concepto de descentralización que enmarca la problemática enunciada en el presente documento, es desarrollado por Alberto

---

<sup>4</sup> Ese año se expidió el Acto Legislativo 01 "Por el cual se reforma la Constitución Política (1886)". El autor, se refiere a los avances presentados paulatinamente en el proceso de descentralización. “A través de la reforma constitucional de 1868 se extendió la planeación al escenario departamental y además entregó a los departamentos el ejercicio de una tutela sobre los municipios para planificar el desarrollo regional y local según quedó establecido en el artículo 182. En 1975, el gobierno nacional impulsó el tema de la planeación regional dentro de un criterio descentralizador, entendido en términos meramente administrativos y como un proceso de transformaciones que solo podía conseguirse en el mediano plazo. La descentralización fue entendida en esta época más como un problema técnico que como un problema político. El tema de región viene siendo considerado también desde hace mucho tiempo en nuestra evolución institucional, bajo la influencia del pensamiento francés, para el cual el eje es administrativo y de planeación.”

---

Maldonado (2012: 21), quien la define como “el grado de distribución de recursos específicos entre los distintos niveles de gobierno: poder legislativo, poder político, poder fiscal, poder administrativo. Al interior de toda forma de organización territorial del Estado hay, en un momento determinado, una distribución concreta de poder entre los niveles de gobierno. Igualmente como resultado de los procesos de descentralización, es decir, las reformas, formulación y ejecución de políticas públicas tendientes a descentralizar, se modifica el nivel de autonomía en cuanto al reparto de recursos entre el centro y las entidades territoriales. Este grado de descentralización se expresa en los diferentes elementos que lo componen: poder de decisión y expedición de normas, recursos financieros, recursos de personal, competencias, gasto”.

Uno de los elementos fundamentales del concepto de descentralización territorial aquí abordado es el de las competencias, el cual determina el alcance de la autonomía de los gobiernos territoriales y tiene como elemento complementario la asignación de recursos a los niveles de gobierno (Maldonado, 2012). Precisamente, este elemento es fundamental para el análisis de la ejecución a nivel territorial de la Política Pública de Atención Integral a la primera infancia, pues desde este punto de vista fiscal y de destinación y ejecución de recursos, se abordará el análisis propuesto.

La descentralización, se convirtió en la principal política regional, a la que se confió el logro de los objetivos de equidad, eficiencia, gobernabilidad y reducción de las disparidades interregionales. Precisamente por esta razón, para poder determinar las capacidades territoriales en la ejecución de las políticas públicas, principalmente la política pública de atención integral a la primera infancia, es fundamental conocer el comportamiento y restricciones de dos actores fundamentales en su ejecución, los Departamentos y Municipios.

Bajo el modelo de descentralización consolidado en la década de los 90 con la expedición de la constitución de 1991, el Estado distribuyó parte de su legítimo poder entre el nivel nacional y los niveles subnacionales, es decir los departamentos, distritos y municipios. En Colombia la descentralización se enfocó sobre tres componentes básicos: el político, el administrativo y el fiscal.

Al respecto la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda; 2013: 4) precisa que el primero encontró forma en 1986, cuando se expidió el Acto Legislativo No. 1, mediante el cual se creó la figura de la elección popular de Alcaldes, y se consolidó con la Constitución de 1991, cuando se introdujo la Elección Popular de Gobernadores, y con la Ley 134 de 1993, que estableció los mecanismos de participación ciudadana, como son la revocatoria del mandato, el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y el voto programático.

La descentralización administrativa se materializó en profundizar la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo el criterio de asignación y provisión de bienes públicos a cargo de los municipios, seguimiento y control a los departamentos, y la definición y diseño de políticas y estrategias al gobierno central (DNP, 2002).

La Descentralización Fiscal buscó garantizar a las entidades territoriales un mínimo de recursos para la debida atención de sus nuevas competencias y el cumplimiento de sus funciones. La idea era aumentar las transferencias del nivel central redistribuyendo recursos y creando nuevos sectores para el desarrollo local.

La situación de hoy, comparada con la existente hace dos décadas, muestra un cambio significativo expresado en una estructura de gobierno en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general; en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales<sup>5</sup> asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud.

---

<sup>5</sup> Trujillo (2001:132) se refiere a las entidades territoriales como las titulares de los derechos establecidos en el artículo 287 de la constitución, los cuales a su vez, son producto del principio de la autonomía que allí se consagra, y podrán ejercerlos dentro de los límites que la misma carta y la ley señalen. Tales derechos, redactados en cuatro numerales son de tres clases: 1. La primera hace relación a una clara forma de "autonomía política" que se desprende del derecho a gobernarse por autoridades propias. 2. La segunda clase se refiere a los derechos que nacen de la autonomía administrativa e implica el ejercicio de las competencias que le correspondan. 3. La tercera es la autonomía fiscal que supone administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Entonces, en materia de descentralización fiscal la constitución política de 1991, y posteriormente sus normas reglamentarias, aumentaron el volumen de transferencias del gobierno central hacia los departamentos y municipios y redefinieron las funciones de los distintos niveles de gobierno, aumentando las responsabilidades de las entidades territoriales.

Esencialmente, estas reformas pretendían mejorar la efectividad del gasto público del gobierno nacional mediante la canalización de un importante volumen de recursos hacia las regiones. Desde un punto de vista fiscal, los cambios que se dieron con la nueva Constitución fueron básicamente modificaciones al sistema de transferencias (cesión de rentas nacionales). Las reformas no introdujeron cambios que permitieran a los gobiernos subnacionales ejercer una gestión fiscal diferente. En particular, se mantuvo el mismo sistema de tributación regional y la misma injerencia nacional en la asignación del gasto financiado con los recursos de las transferencias y con los recursos provenientes de algunos impuestos territoriales. (Iregui, 2001: 10)

La asignación de competencias y de recursos del gobierno Nacional en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, se realizó al margen de una adecuada regulación estatal en materia fiscal y de control del gasto. Como resultado, se generó y desarrolló una crisis fiscal territorial que a finales del milenio pasado llevó al Estado a adoptar correctivos institucionales de carácter estructural en materia de disciplina y responsabilidad fiscal.

Precisamente estos correctivos institucionales definieron y restringieron el gasto público de las entidades territoriales frente a las competencias sectoriales asignadas, situación que debe ser tenida en cuenta a la hora analizar la implementación de las políticas públicas en el nivel territorial y de manera más precisa de la política pública de atención integral a la primera infancia, pues condiciona la focalización de la política, teniendo en cuenta para ello las capacidades locales que garanticen la sostenibilidad financiera de las medidas implementadas.

Además de la adecuada regulación, otros factores que han influido negativamente en la implementación de la descentralización son: 1) la deficiente capacidad técnica y de

gestión de las entidades territoriales, 2) el conflicto armado y su incidencia en la gestión pública y en el manejo de los recursos, 3) el clientelismo en los procesos políticos y la corrupción en la administración pública, 4) la fragmentación de los actores sociales y políticos y la ausencia de proyectos políticos novedosos que transformen la problemática territorial actual, y 5) el deficiente liderazgo ejercido por la Nación frente a la administración de los departamentos y municipios, entre otros. (García & Espinosa, 2011).

Esta situación impacta en la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia en el ámbito territorial, pues dada la limitada asignación de recursos para estos propósitos, varias de las acciones de AIPI dependen de la gestión de recursos realizada por los Municipios ante los gobiernos departamentales, lo cual se condiciona por dos situaciones: *i)* Las acciones en primera infancia en el ámbito municipal y departamental nos son usualmente priorizadas por encima de otros sectores como el de vías, vivienda y agricultura, para los cuales también los mecanismos de financiación son principalmente a través de la gestión y cofinanciación, es decir que, en la práctica la atención integral a la primera infancia entre a “competir” con los demás sectores, que políticamente son más atractivos para los mandatarios locales, y terminan siendo priorizados por ellos mismos con mayor facilidad; y *ii)* Los temas de filiación política entre los mandatarios municipales y departamentales, pueden condicionar la cofinanciación que la Gobernación brinda a los Municipios para este y otros propósitos.

### **1.3 Marco Teórico**

El presente trabajo se realizará a partir de dos enfoques de análisis, el propuesto por Pierre Muller y el definido por Aaron Wildavsky. El primero desde el análisis del referencial de la política en la relación global - sectorial- local; y el segundo, corresponde al análisis del proceso de implementación y su coherencia con el referencial establecido en la formulación de la política.

### 1.3.1 El concepto de política pública y el enfoque de análisis del Referencial

El análisis al proceso de implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia en el ámbito territorial y bajo las competencias de las entidades públicas regionales y locales, cobra importancia el concepto de análisis de política que Roth (2010: 22) describe como el ejercicio que permite controvertir el papel del Estado y de sus instituciones políticas en la definición de la realidad social, para ofrecer otra lectura posible, cuestionando el marco normativo y cognitivo instituido dominante o legitimándolo. Es así como, la política pública se entiende como “un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí en vista de lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social. Sin embargo, el campo de estudio “análisis de política pública”, consiste precisamente en el análisis del proceso de la acción pública bajo diversas modalidades, enfoques y métodos, enlazando diversas disciplinas académicas tradicionales” (Roth, 2010: 23), en el caso del análisis presentado, se hará referencia al proceso de la gestión pública territorial de la política pública.

Se reconoce la dificultad que tiene la implementación de las políticas, pues implica procesos de decisión de la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y actos que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. En este sentido Roth (2009) manifiesta que las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres, que a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en el proceso de política pública, tiene características sociales, políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político administrativo. (Roth, 2009:108).

Roth añade que desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la etapa de análisis del proceso de implementación es fundamental porque es ahí que la política, hasta ese entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabra, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable. (Roth, 2009: 107).

### 1.3.2 El Análisis Cognitivo de las políticas públicas como enfoque de la investigación

De los diferentes enfoques existentes para el análisis de la implementación de las políticas públicas, el presente trabajo se ubica en la teoría del enfoque cognitivista, que como lo explica Guillame Fountaine citando a Muller, “se desarrollaron en los años 80 para subrayar la importancia de las ideas y del aprendizaje en la elaboración de las políticas públicas en el contexto institucional y en el proceso político”. Este grupo de teorías manifiesta que los intereses individuales en la ejecución de las políticas son “producto de construcciones sociales, de percepciones y valores que conviene estudiar para explicar las conductas”<sup>6</sup>. Por ello, la acción social implica una definición de la realidad, que constituye al actor y orienta su conducta. (Jobert, 1992 contenido en Fountaine 2016: 115).

Siguiendo a Fountaine, a partir de esta lógica, la definición de la realidad lleva a los actores a definir sus propias hipótesis en torno al problema social identificado, “a movilizar sus conocimientos y esquemas de interpretación elaborados en función del estatus y de las normas sociales. Este proceso de entendimiento de la realidad, o “referencial de las políticas, incorpora tres dimensiones: cognitiva, normativa e instrumental” (Fountaine, 2016:115). Estas dimensiones permiten en el decisor de la política aportar elementos de interpretación de las causas del problema, de los valores que determinan la solución seleccionada y formula principios de acción que orientan la decisión.

Al respecto Pierre Muller, como representante de este grupo de teorías cognitivistas, manifiesta que hay que preguntarse sobre los mecanismos a través de los cuáles los actores políticos perciben el mundo y formulan las respuestas”, cuando toman decisiones en torno a la política pública.

---

<sup>6</sup> La diferencia existente de las teorías constructivistas frente a las teorías conductistas, es que estas últimas tienen como premisa fundamental que las conductas se explican por los intereses individuales. La teoría constructivista va un poco más atrás de la conducta individual.



---

Sobre la decisión como elemento de la Política Pública, Muller (2009) describe 4 círculos de actores que inciden sobre el proceso de decisión:

1. Primer círculo. El medio decisional central y la redes de actores que la estructuran, por el cual transitan sin excepción todas las decisiones. Está compuesto por el presidente de la República, los ministerios y en general las entidades del ámbito Central – Nacional
2. Segundo Círculo. Compuesto por el conjunto de las administraciones sectoriales que están involucradas de manera directa en la política
3. Tercer Circulo. Socios externos al Estado: Sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas.
4. Cuarto Circulo. se refiere al conjunto de órganos políticos y jurisdiccionales, en cada uno de sus niveles de jurisdicción, y que generalmente sólo inciden en una etapa final de la decisión, para modificar o aprobar la política en discusión y construcción, pero también, pueden llegar a devolver el texto de la política al gobierno (Bejarano, 2012).

En relación a los círculos de decisión propuestos por Muller, el análisis presentado se centra en analizar los dos primeros.

### 1.3.3 El Referencial de la Política

Pierre Muller define el referencial de la Política Pública, como el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuáles se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada (Muller, 2009:50)

Al respecto, Catalina Bejarano (2012:36), citando a Muller, explica cada uno de estos elementos del referencial, así:

***“Los valores** son las representaciones fundamentales sobre lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado. Define un marco global*

*de la acción pública. El debate entre equidad versus igualdad es, típicamente, un debate sobre los valores como lo era el debate sobre “el crecimiento” o la preservación del ecosistema.*

**Las normas** definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores: “la agricultura debe modernizarse”, “hay que disminuir el costo de los gastos en salud”; “las empresas francesas deben estar expuestas a la competencia”.

**Los algoritmos** son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces”: “si el gobierno no le pone tanto cuidado a la moneda, entonces las empresas ganarán competitividad”; “si yo cedo al chantaje de los secuestradores, entonces ellos harán otros secuestros”; “si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque están más cercanas a los interesados”.

**Las imágenes** son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Dan significación de manera inmediata, sin necesidad de un largo discurso. Desde este punto de vista, constituyen un elemento central del referencial.”

Frete a lo anterior, el presente trabajo analizará en los documentos e instrumentos de política pública Nacional y su en su implementación territorial, los tres primeros elementos del referencial.

#### 1.3.4 Referencial Global y el Referencial Sectorial

Según Muller (2009:79), el referencial de una política pública puede descomponerse en tres elementos: El referencial global, el referencial sectorial y los operadores de transacción:

“El referencial global es una representación general, alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representación sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una

---

sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado.” (Muller, 2009:79)

El referencial sectorial es una representación de un sector, de una disciplina, de un campo de acción o de una profesión. Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector, su configuración y su lugar en la sociedad. Es un constructo social cuya coherencia nunca es perfecta (Bejarano 2012:37).

Los operadores de transacción son descritos por Muller (2009) como “los que permiten la relación entre el referencial global y el referencial sectorial”. Adicionalmente, esta relación permite analizar las restricciones que las transformaciones del referencial global ejercen sobre los actores de las políticas públicas sectoriales, por ejemplo, descalificando los marcos cognitivos y normativos que estructuran una política en un momento dado (Bejarano, 2012:37)

En este punto es necesario evaluar el esquema de descentralización y cómo influye en la implementación de las políticas, las competencias otorgadas a los diferentes niveles de gobierno y su interacción, articulación y coordinación en el momento de la puesta en marcha de la política pública de atención integral de la primera infancia en el contexto local.

Frente a este último punto y siguiendo a Muller, vale la pena incluir el análisis de la descentralización y la organización de la acción pública organizada desde una lógica territorial y una lógica sectorial. Dice Jean Francois Jolly citando a Muller que la lógica territorial se refiere a una relación centro periferia, es una lógica horizontal, plana y multisectorial, mientras que la otra se refiere a una dialéctica global sectorial, vertical, unisectorial, jerárquica y no da cuenta de las interrelaciones entre sectores que existen en el ámbito local. (Jolly en Roth, 2010).

Muller tiene en cuenta el manejo de esta lógica sectorial en el análisis de las políticas públicas, pues afirma que “lo propio de una sociedad sectorial es manejar de manera permanente una infinidad de desfases y desajustes entre los sectores cuyo modos de reproducción chocan entre si constantemente. (Muller, 2002: 50). Frente a la relación

Global Sectorial Muller define un esquema de análisis de las políticas, el cual será utilizado e incorporado en el análisis que se propone realizar en el presente trabajo. En primer lugar, Muller (2002) define que “el objeto de las políticas públicas consiste en frenar o acelerar la transformación del sector que tiene a su cargo. Al hacer eso, es inevitable que provoquen otros desfases que, a su vez, es necesario manejar”. En este sentido, y siguiendo al mismo autor, “hay política pública cuando una autoridad política local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una ‘lógica sectorial’” (Muller, 2002: 50).

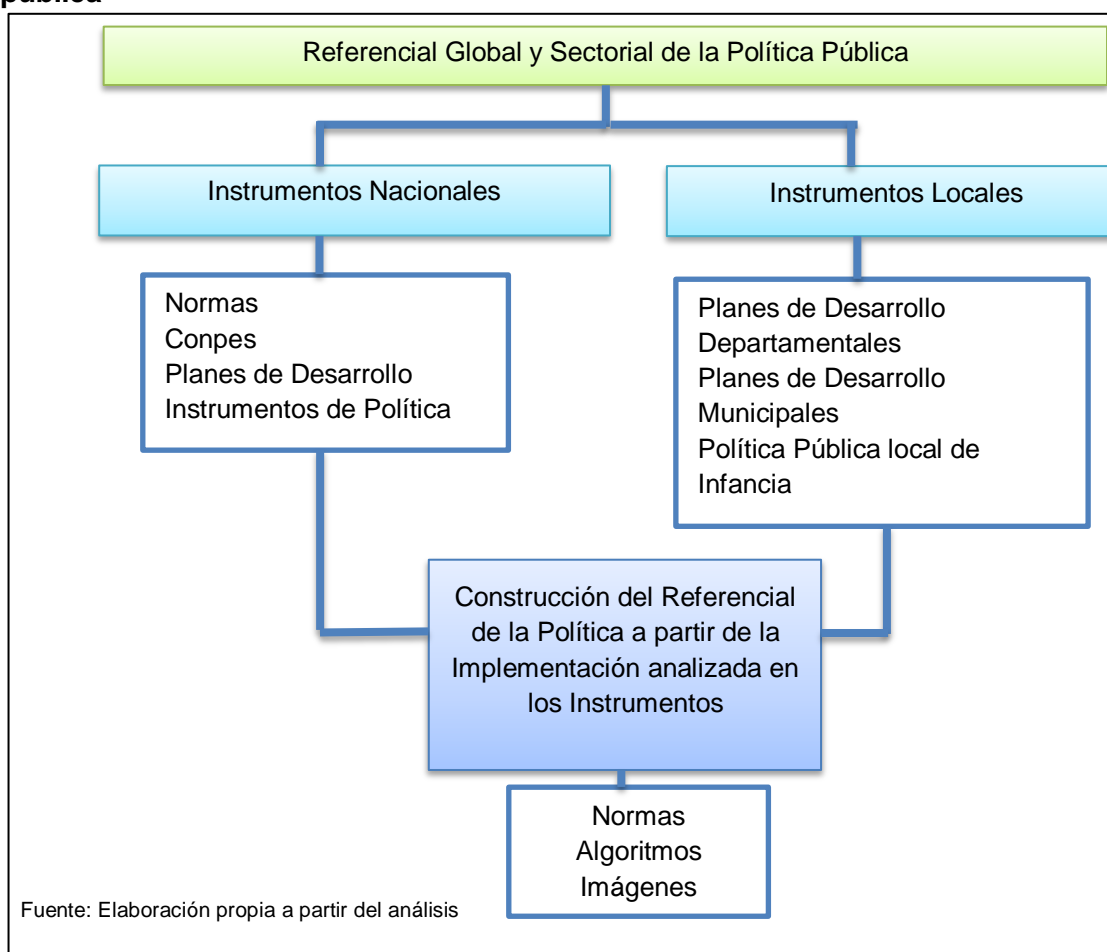
El análisis que se propone realizar, y el problema identificado sobre la implementación sectorial de una política pública concebida de manera poblacional y con ejecución territorial, son abordados por el autor cuando menciona que “cada sector va a jugar el papel de un territorio, presentándose como principio de estructuración de las relaciones sociales. El problema es que a los sectores les falta un atributo esencial de los territorios: no se pueden auto reproducir. Más exactamente, su grado de auto reproducción como sistema social abstracto es mucho más débil porque dependen de la reproducción de los otros sectores” (Muller, 2002:43)

Estas tensiones existentes a la hora de implementar una política pública en los territorios, son precisamente las que se quieren analizar, determinando los mecanismos de articulación y coordinación generados para que se ejecute la política pública, a partir del análisis del referencial de la política en sus instrumentos de planeación del desarrollo, y considerando para ello el esquema de descentralización política, administrativa y fiscal.

Es pertinente, para el análisis del referencial propuesto por Muller, su concepto de política pública, pues la define como “*un proceso de mediación social, en la medida que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o entre un sector y la sociedad global*”. En el momento de elaborar o analizar una política pública es necesario construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepción del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción, a este conjunto de imágenes Muller lo

denomina el “referencial de la política pública” (Muller, 2002: 73). Los términos en los cuales los actores formulan los problemas y las soluciones dependen de una serie de ecuaciones o de algoritmos que componen el campo cognitivo del decisor, estos influyen de manera importante en la construcción del sistema de referencia, por tal razón en el análisis de la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia se determinan los algoritmos que influyeron en el proceso.

**Figura 1-2. Esquema de análisis del Referencial global – sectorial de la política pública**



### 1.3.5 Dimensiones de análisis de la Política Pública

Catalina Bejarano (2009), citando a Carlos Salazar, define dos dimensiones de análisis, la temporal y la espacial. La primera hace referencia a “ubicar la situación problemática en un momento dado y diferenciar la misma situación en otro momento determinado y la

segunda, se refiere a que la implementación de las políticas están condicionadas al lugar en donde sean implementadas, porque las condiciones y características propias de los territorios hacen que sean diferentes” (Bejarano, 2009:29)

De modo similar, la dimensión espacial permite deducir que “las políticas públicas varían de un lugar a otro, porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes y actores diferentes, propios y específicos” (Bejarano, 2009). En consecuencia, la misma política, sea de orden regional, departamental, provincial, territorial, municipal o estatal, es bien diferente, porque las estructuras sociales y burocráticas donde se introduce varían, y porque los condicionamientos son otros, dando así, espacios para significados absolutamente distintos.

El presente trabajo se orientará en analizar la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia desde la dimensión espacial, para ello se efectúa un estudio de caso en dos Municipios que presentan condiciones y características diferentes. Lo anterior, no quiere decir que no se vaya a considerar una temporalidad para el análisis, pues es necesario que se limite el campo de estudio, tanto a la implementación de la política desde el punto de vista Nacional- Sectorial, como desde lo local- Sectorial. En este sentido vale la pena mencionar, que existen diferentes temporalidades en los periodos de gobierno (el nacional y el territorial), lo cual puede incidir en los procesos de planeación del desarrollo de la Nación, los procesos de los territorios y la articulación que debe existir entre los dos.

### 1.3.6 La Implementación de las Políticas Públicas

De manera complementaria al análisis del referencial de la política pública definido a partir del enfoque propuesto por Muller, en su construcción global- sectorial y local, se analizará las definiciones de la política y su implementación a partir de lo desarrollado en los diferentes planes y programas en las entidades públicas locales que serán analizadas, guardando de esta manera, coherencia con la propuesta de Wildavsky, para quien la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas (Revuelta, 2007:139) .

---

Por ello, se analizará no solo la definición de metas y acciones propuestas en los diferentes instrumentos de gestión pública local (Armero y Tenjo) en torno a la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia, si no que este análisis se complementará con el análisis de la ejecución presupuestal realizada por las entidades territoriales y las relaciones intergubernamentales generadas en este proceso, pues precisamente, Wildavsky considera a las relaciones intergubernamentales como el principal asunto que afecta la implementación de las políticas públicas (Revueña, 2007:143).

El análisis de las políticas públicas ejecutadas por los EEUU, realizado por Wildavsky le permitió concluir que la implementación no debe divorciarse del Plan de Acción, pues erróneamente estos planes de acción se consideraron cuestiones técnicas que se resolverían por sí solas, si se negociaban los acuerdos iniciales y se establecían los compromisos. Los planes de acción deben ser diseñados para facilitar la implementación, siendo muy deseable la sencillez de las políticas. “Cuanto menos sean las etapas por las que se pase para llevar a cabo un programa, menos serán las oportunidades de desastre. Cuanto más directamente apunte una política a su objetivo, menos serán las decisiones que tengan que adoptarse en su realización final, y mayor la probabilidad que se implemente” (Wildavsky, 1998:244).

Wildavsky fue el primero en interesarse por los vacíos en la ejecución de las políticas, para explicar las fallas en el proceso y las distancias entre lo previsto y el resultado final. Su trabajo con Jeffrwey Pressman se centró en la efectividad de las decisiones, en particular en la fase de ejecución de las políticas. Pressman y Wildavsky observan la necesidad de dar un seguimiento sistemático a la manera de ejecutar las decisiones. Midieron la diferencia entre el proyecto diseñado y lo que se ejecutó en efecto, observaron una brecha entre las expectativas y promesas locales y los resultados efectivos, que se traduce por la baja capacidad de ejecución de presupuesto y se explica según ellos por la intervención de numerosos participantes en el proceso en distintos servicios administrativos (Fountaine, 2015: 44).

Dado que la multiplicidad de participantes en la implementación de las políticas públicas se da en varios niveles o ámbitos de gobierno, grupos de interés, asociaciones, etc., se hace necesario abordar el problema a partir de los procesos de intervención de estos actores, dada su diversidad de perspectivas y objetivos de los actores en torno a la implementación de una misma política pública. Por esta razón el presente trabajo, busca un acercamiento al análisis de los procesos de implementación de la política pública de atención integral para la primera infancia en uno de esos actores mencionados por Wildavsky, la administración pública Municipal, a partir de un estudio de caso de dos Municipios.

El análisis consistirá básicamente en, a partir del referencial de la política pública definido de acuerdo con el enfoque de Análisis propuesto por Muller, establecer si los procesos de implementación a través de programas y proyectos desarrollados por las entidades territoriales y su ejecución presupuestal, son consistentes o desarrollan el referencial de la Nación - Sector definido para la política pública de atención integral a la primera infancia.

## **1.4 Metodología Implementada**

A partir del enfoque de análisis de la política descrito en el marco teórico, la metodología tendrá dos momentos:

El primero, se centrará en la definición del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia, desde una mirada global- Sectorial, es decir, qué dice la Nación, cuál es su lineamiento, concepción y valores promovidos en la formulación de la política pública, (el referencial de la política). Para ello, se analizará la evolución del referencial que ha presentado en la política pública, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, caracterizando etapas y definiendo los valores que se promulgaban en cada una de ellas, es decir, estableciendo los referenciales que ha tenido la política pública en el periodo analizado.

El segundo, corresponde al análisis de la implementación de la política desde el punto de vista de la gestión pública territorial a través del análisis de caso de dos Municipios. Para ello, a partir del último referencial definido en el primer punto, es decir el referencial



de la política promovido por la Nación, se analizará para el periodo 2012 -2015 su relación con el ejercicio de la gestión pública territorial, y la inclusión de acciones o metas relacionadas con la atención integral a la primera infancia en los instrumentos de planeación del desarrollo de los Municipios objeto de estudio y de los Departamentos a los cuales pertenecen.

Este segundo momento de análisis tiene entonces dos aspectos fundamentales: por un lado se analizará la construcción del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia en cada uno de los instrumentos de planeación territorial identificados y por otro lado se verificará la manera en que a través de los planes de acción de dichos instrumentos de gestión territorial se implementa la política pública definida por la Nación, analizando además las inversiones efectivamente realizadas durante el periodo 2012 - 2015 .

La metodología utilizada para este trabajo fue de tipo deductivo-inductivo. Deductivo, porque a partir de unos lineamientos de política dados se plantearon preguntas relacionadas con la atención integral a la primera infancia en el ámbito local, que luego se respondieron con la información secundaria y la experiencia de los municipios de Armero Guayabal (Tolima) y Tenjo (Cundinamarca). Inductivo, por cuanto fue a partir de la observación de los procesos de planeación, programación y ejecución de las inversiones en estos Municipios, con base en los informes elaborados por el DNP y las entrevistas realizadas a los servidores públicos de las entidades territoriales seleccionadas, que se plantearon algunas conclusiones relativas a la manera como es entendida la política en el nivel territorial y ejecutada atendiendo a sus capacidades fiscales e institucionales.

#### 1.4.1 Aspectos metodológicos desarrollados a partir del enfoque de análisis de la política propuesto por Muller

El trabajo estará guiado por tres elementos fundamentales de la propuesta de análisis mostrada por Pierre Muller, pues el autor desarrolla el contexto y conceptos necesarios para analizar la implementación de una política pública desde el punto de vista de la gestión pública territorial y el análisis de las relaciones intergubernamentales que se dan

para su implementación, en este sentido se analizarán los referenciales de la política pública en el ámbito Nacional - Sectorial y en el ámbito Local - Sectorial.

**Tabla 1-1 Condiciones de análisis Aplicando el Enfoque Constructivista de Pieller Muller**

Condiciones de Análisis	Aspecto a revisar
Representación de la Relación Global Sectorial, referencial de una política pública y su manifestación a nivel local.	Se definirá el referencial de la política pública, considerando para ello los lineamientos y condiciones establecidas por la Nación y luego se verificará, con los estudios de caso, cómo ese referencial es asumido por los territorios, en sus procesos de planeación y gestión, y si hay una reconstrucción del referencial por las entidades territoriales

#### 1.4.2 Aspectos metodológicos desarrollados a partir del enfoque de análisis de la implementación de la Política propuesta por Wildavsky

Para definir la implementación de la política en el ámbito territorial, a través del estudio de caso, se analizarán los instrumentos de planeación del desarrollo más relevantes para estas entidades territoriales durante el periodo 2012-2015, definiendo el referencial de la política pública del territorio y su coherencia con el referencial Nacional. Para Wildavsky es fundamental en el análisis de la implementación de una política pública revisar los planes de acción que se elaboraron para su ejecución, por ello el procedimiento utilizado para realizar el análisis de esta manera será el siguiente:

1. Los instrumentos de planeación del desarrollo que se analizarán son: Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 y Política Pública de Infancia y Adolescencia de cada Municipio.
2. Para cada uno de estos instrumentos se analizará la construcción del referencial, en torno a tres aspectos: Los Valores, las normas y los algoritmos.
3. Una vez definidos los referenciales, se analizará su coherencia con el Referencial Nación – Sector, en torno a los tres mismos aspectos: Valores, Normas y Algoritmos
4. Por cada una de las estrategias y metas definidas por la Nación para la política pública de atención integral a la primera infancia, se definirán las acciones

identificadas en los instrumentos de planeación del desarrollo analizados (Municipales y Departamentales) que pueden apuntar al cumplimiento en el territorio de la meta definida por la Nación

5. El ejercicio anterior, permitirá efectuar un análisis de correlación entre las acciones promovidas por los Municipios en sus instrumentos de planeación, con las promovidas por el Departamento, y cómo desde los dos ámbitos de gobierno se contribuye o no al cumplimiento de la meta o estrategia de la política pública definida por la nación.
6. Ahora bien, además del ejercicio de análisis al proceso de planeación implementado en los territorios para la Política Pública de Atención integral a la Primera Infancia, se analizará la ejecución presupuestal de recursos destinados a dichos propósitos, definiendo si existe relación entre lo planeado en los instrumentos de planeación territorial y lo realmente ejecutado, para el periodo de análisis 2012-2015.

### 1.4.3 Criterios para definir los Municipios que serán considerados en el análisis

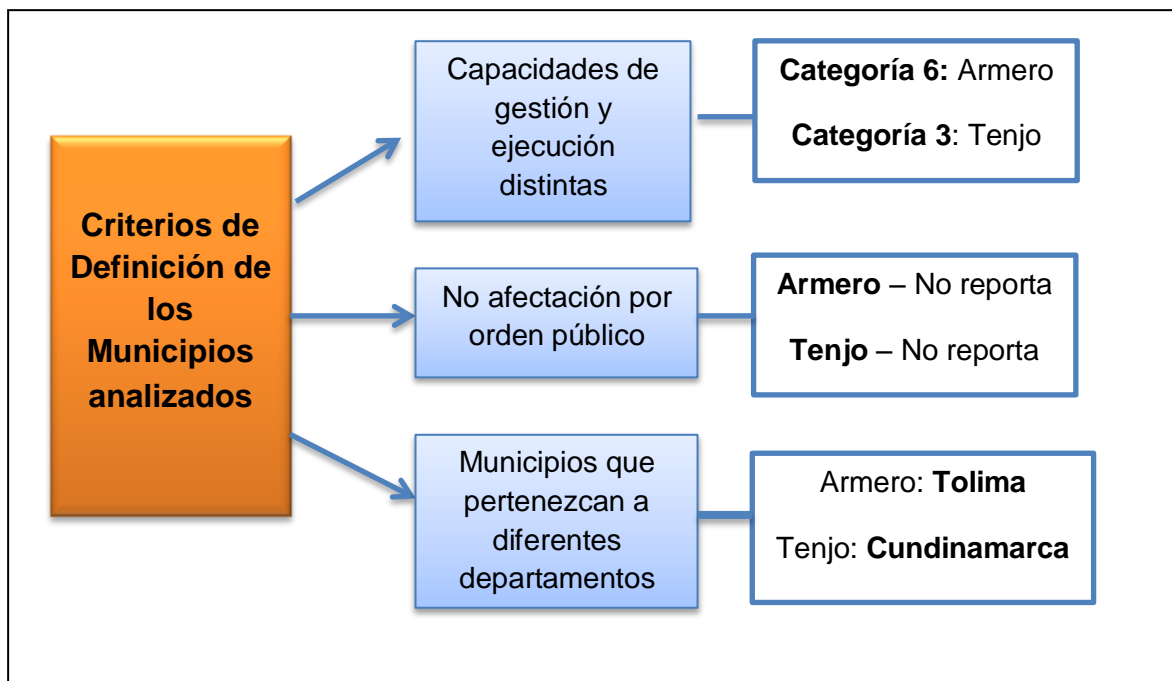
El análisis de la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia desde la gestión pública territorial contempla un estudio de caso de dos municipios, los cuales fueron elegidos a partir de los siguientes criterios:

- Se buscaron municipios que no tuvieran problemas de orden público y que su administración pública no estuviera involucrada de manera directa en los mismos. Este criterio es de suma importancia, pues no se quiere que los resultados y productos esperados con el trabajo de grado este condicionados por los problemas de orden público presentes en la región o en los Municipios analizados. Con lo anterior, no se desconoce la importancia de analizar cómo el conflicto armado y la delincuencia, que ha involucrado en buena medida a las administraciones públicas locales, pueden afectar la implementación de las políticas públicas, no obstante ese no es uno de los propósitos de este trabajo.

- Teniendo en cuenta que se analizará la capacidad de ejecución y de gestión de los Municipios para la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia, se consideró como criterio de selección, que los mismos presentaran capacidades diferentes entre ellos, frente al nivel de ingresos propios y población de cada uno, para lo cual se utilizó como instrumento de selección la categorización municipal ordenada por la Ley 617 de 2000. En este sentido, se eligió un Municipio de Categoría tercera y un Municipio de categoría sexta.
- Con el fin de analizar la participación de las Administraciones Departamentales en el proceso de implementación de la política pública, se consideró importante que los municipios seleccionados pertenecieran a Departamentos diferentes. Este criterio de selección permitiría determinar la incidencia de la gestión departamental en la ejecución de las políticas públicas a nivel local, estableciendo diferencias entre los mismos.

Considerando los anteriores criterios, los Municipios que serán analizados para el cumplimiento de los objetivos aquí propuestos son: Municipio de Armero – Guayabal (Tolima) de sexta categoría y Municipio de Tenjo (Cundinamarca) de categoría tercera.

**Figura 1-3. Aspectos considerados en la selección de los Municipios**



Fuente: Elaboración propia

---

## 2. El Estado de la Cuestión

### 2.1 Antecedentes Académicos de la primera infancia

En la década de los 70 surgió un creciente interés general en el estudio de los aspectos cognitivos y el redescubrimiento de la existencia de un conjunto de conductas que preceden a la adquisición del lenguaje, que posibilitaron la aparición de una notable cantidad y calidad de investigación sobre el desarrollo intelectual de la primera infancia. El punto de partida y referencia obligadas de estos estudios está en los trabajos realizados por Jean Piaget a partir de las detalladas y cuidadosas observaciones realizadas sobre sus tres hijos, que dieron lugar a su teoría sobre el desarrollo intelectual en el periodo socio motor.

El estudio del estado Inicial del niño<sup>7</sup> con respecto a su mundo perceptivo, y las investigaciones realizadas en torno a “si el desarrollo es una cuestión de propiedades genéticamente establecidas o de construcciones activas por parte del sujeto evolutivo, ha permitido definir la importancia entre lo innato y lo aprendido para un niño” (CORRAL, 1997; 158). Este autor muestra, a partir de las investigaciones realizadas por Piaget y Gibson, cómo el niño utiliza sus sentidos de una forma activa y adaptativa para extraer la información que subyace al flujo continuo de sucesos provenientes del medio, esto proceso de extracción de información se produce por diferenciación de la estructura compleja, escondida, relacional y dinámica del mundo (CORRAL, 1997).

Al respecto, Juan García Madruga (CORRAL, 1997), citando también a Piaget<sup>8</sup> describe y analiza los diferentes estudios realizados en torno al desarrollo cognitivo en la primera infancia. El autor hace un recuento sobre el interés de la psicología evolutiva por el desarrollo intelectual en esta etapa y su influencia en la vida adulta, así como la importancia del desarrollo sensorio motor para la construcción del pensamiento lógico del

---

<sup>7</sup> Antonio Corral Iñigo, analiza la confrontación entre los puntos de vista de Piaget y Gibson sobre los orígenes de la percepción.

<sup>8</sup> Jean Piaget (1896 -1980) psicólogo y biólogo suizo, creador de la epistemología genética y famoso por sus estudios sobre la infancia y su teoría del desarrollo cognitivo

sujeto, lo cual fue estudiado y resaltado por Baldwin<sup>9</sup> y cuyo planteamiento fue recogido posteriormente por Piaget<sup>10</sup> (Muhny, 1998), quien convirtió el estudio de la inteligencia sensomotora, en uno de los aspectos centrales y más sólidos de su teoría.

Estos autores, han centrado sus investigaciones en el comportamiento humano desde el nacimiento e incluso desde la vida prenatal, para de esta forma ampliar el conocimiento de la vida mental del hombre, aclarando muchos de los problemas tradicionales de la psicología: ¿Cómo se organizan las etapas del desarrollo que proceden a la aparición de tal rasgo particular en el

adulto? ¿Cómo opera el aprendizaje? ¿En qué medida la influencia del medio se impone a la herencia (o al Inversa)? Así es como, desde el

Diversos estudios han establecido que no existen dudas sobre la importancia del desarrollo cognitivo en la primera infancia para la vida adulta, lo cual exige una especial atención de los padres y de la sociedad, pues estas atenciones contribuirán a la estabilidad del niño y a su desarrollo. Por ello es necesario ver el tema en términos de bienestar para la población de primera infancia v con

nacimiento del bebé, “se plantean numerosos problemas de todos los órdenes” (LEZINE, 1986; 12). Sin embargo, aunque el estudio mismo de la Psicología infantil y de la primera infancia es reciente, es preciso afirmar la importancia que los diversos análisis, han dado a los tres primeros años de vida en relación con la formación posterior de la personalidad.

<sup>9</sup> James Mark Baldwin (Columbia, Carolina del Sur, 1861 - 1934) fue un filósofo y psicólogo estadounidense.

<sup>10</sup> “Piaget, al igual que Vigotski y Wallon, hace referencia en varias ocasiones a la obra de Baldwin. Este autor ha jugado un papel importante en la reformulación de la problemática sobre los fundamentos del conocimiento: antes de Baldwin esta problemática tenía sobre todo una naturaleza filosófica, pero después de él se convierte también en una problemática psicológica. Al escribir su historia de la psicología, en 1913, Baldwin atribuye a los grandes filósofos idealistas, Fichte, Schelling y Hegel, el origen de los principales elementos de las teorías funcionalistas en psicología: la cognición, la volición y el afecto (...) Baldwin, busca una explicación a partir de lo social: “en el desarrollo del individuo, al idea de un “mi” separado y personal es un producto tardío de un proceso reflexivo. Los primeros estadios del pensamiento dualista son profundamente sociales. La causa del mí es, al principio, colectiva y no individual. El niño considera su mí como un elemento de la situación social, como parte de un todo más grande. La psicología debe ser una ciencia cuya materia es, hablando en propiedad, social más que individual. La psicología social genética trabajada por Baldwin, implica una definición de lo que es una sociedad humana: “la sociedad en la cual nace el niño no debe ser concebida como un simple agregado compuesto de un cierto número de individuos biológicos. Se trata más bien de un conjunto de productos mentales, de una red de relaciones psíquicas que modela y forma cada nueva persona orientándolo hacia la madurez. Esta persona entra en esa red como una nueva célula del tejido social, se une a su dinámica, revela su naturaleza y contribuye a su crecimiento. Se trata de un tejido de naturaleza psicológica, que al desarrollarse diferenciará al individuo. La sociedad es un conjunto de valores y de estados mentales y morales que se perpetúa en los individuos. En el mí personal se individualiza lo social.” Pág. 57.

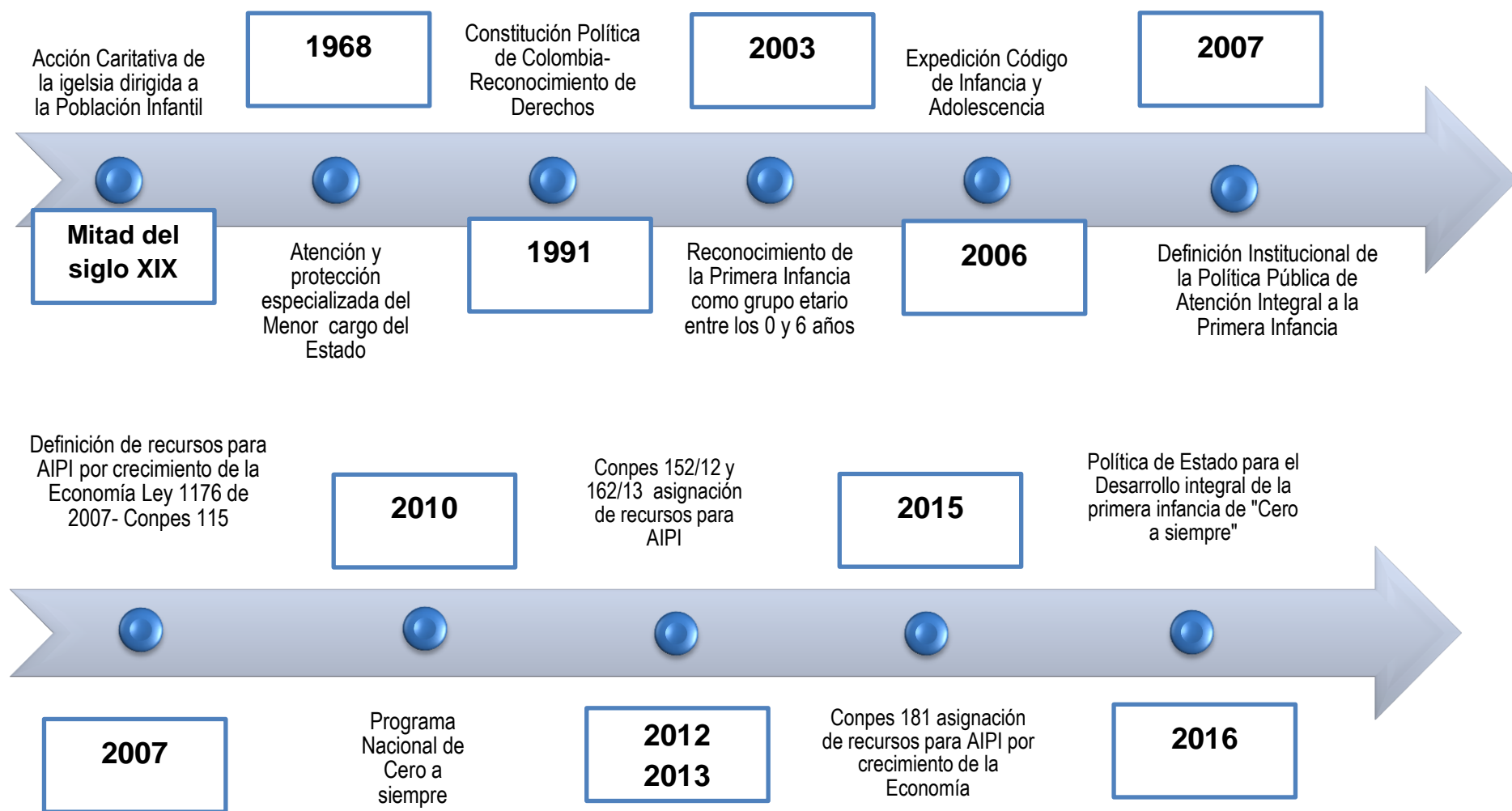
## 2.2 Antecedentes de la Política Pública

La construcción de la política pública de atención a la primera infancia, ha tenido un proceso de construcción, que ha sido influenciado por los escenarios de movilización social impulsados por los resultados de las investigaciones científicas sobre la importancia del desarrollo infantil para la vida adulta y para el desarrollo económico de los países y en respuesta a las múltiples demandas sociales, originadas por la vulnerabilidad de la población en este rango de edad, en términos de protección, salud y educación. En este capítulo se hace un breve recuento de estos antecedentes a través de una línea de tiempo, que contiene los principales hitos que han marcado la formulación e implementación de la política pública en Colombia y que contribuyen al entendimiento de la construcción actual del referencial de la política pública (analizado en capítulos posteriores). **Figura 2-1**





**Figura 2-1. Línea de tiempo sobre la evolución de la Política Pública**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de la información de marco institucional y normativo de la política



### 2.2.1 La acción caritativa dirigida a la población infantil

A partir de la segunda mitad del siglo XIX las jóvenes Repúblicas de América Latina una vez que consolidaron su independencia y generaron la institucionalidad básica para el desarrollo de los Estados, empiezan paulatinamente a liberarse de las «urgencias» y contingencias tan agudas que generaron la conformación de las nuevas naciones, y a partir de este momento la atención de la primera infancia se mostró como una necesidad de la población, lo cual causó que temas que se concentraban exclusivamente en la labor caritativa de diferentes órdenes religiosas empezara a tratarse con mayor detenimiento. Dichos temas eran principalmente los relacionados con la salud, educación y protección y bienestar del niño. “De esta manera se generan las primeras iniciativas en el campo de la salud, de la protección y de la educación, las que se constituyeron como las bases de los programas que se desarrollan en la actualidad” (Peralta & Fujimoto, 1998: 40).

La atención caritativa de algunas instituciones de beneficencia existentes desde la colonia priorizaron su atención en el área de la salud debido a los importantes índices de mortalidad y morbilidad de la época, lo cual dio importancia a mejorar las condiciones de salubridad. La educación de la población buscaba permitir a las clases populares salir del analfabetismo, generándose una preocupación y acción por la educación en general y particularmente por el niño de menor edad. Las primeras iniciativas de protección y bienestar del niño se manifestaron en aquellos que presentaban una situación irregular como ser abandonados, huérfanos e indigentes, es decir una situación que obligaba al Estado a brindarle la protección necesaria.

Entonces, hasta finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, la atención se concentraba en aquella población que presentaba alguna dificultad, es decir, y para el caso de estudio, niños y niñas necesitados, huérfanos y abandonados. No obstante, una vez reconocidos los derechos de las mujeres (a mediados del siglo XX), “la sociedad pasó a reconocerlos como ciudadanos portadores de derechos, actores sociales o sujetos, productores de cultura e individuos” (Torrado & Rosemberg F, 2009: 12). Con lo anterior, también se avanzó en el reconocimiento de la importancia de la niñez como una fase de la vida de gran riqueza que se engrandece si se ofrecen buenas condiciones educacionales. Pero en Colombia, la oferta educacional para niños menores de 4 años ha sido reducida y los

beneficios cuestionados frente a la calidad ofrecida, pues “la distribución de recursos para los diferentes niveles educativos históricamente discriminó al sector infantil, es decir a los niños y niñas de la primera infancia. La insuficiencia de recursos disponibles en este aspecto explica, en parte, las otras carencias que se ha mencionado” (Torrado & Rosemberg F, 2009: 15)

### 2.2.2 Atención y protección especializada del menor

El reconocimiento enunciado en el punto anterior, se materializó institucionalmente a través de la creación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Ley 75 de 1968). Con dicha Ley, Colombia reconoce que el menor requiere una atención y protección especializada, creando al ICBF junto con el Instituto Colombiano de Nutrición, fundamentando con estas entidades la atención de la primera infancia, en acciones de nutrición. A la vez, los valores o razón de ser de esta norma están justificados en la necesidad de protección del menor y, en general al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas. Con este cambio Institucional, el ICBF será implementador de Política y coordinador de las acciones en infancia a cargo de los demás Ministerios o entidades del Nivel Nacional y del Nivel Territorial.

También esta Ley define que el instituto organizará en los departamentos, Distrito Especial de Bogotá, intendencias, comisarías y municipios, consejos y comités encargados de servir como órganos de coordinación para el desarrollo de las actividades de protección familiar, y de vincular a las juntas de acción comunal, asociaciones de usuarios de los servicios rurales, asociaciones de padres de familia y cualesquiera otras entidades representativas de grupos comunitarios a las labores contempladas por la dicha ley.

Aunque es un avance importante en el reconocimiento a la necesidad de atención al menor, no se hace aún una distinción por grupo etario se refiere a protección del menor y al mejoramiento de la estabilidad y del bienestar de las familias colombianas.

---

Posteriormente, en los años 70, a través de la ley 27 de 1974, el Estado colombiano, reconoce que la población menor de 7 años requiere de una atención específica a través de centros especializados dispuestos para ello. En dicha atención es un valor importante, la conservación de la familia, por lo que la atención del menor se debe efectuar a través de programas y servicios de atención al niño y la familia. La atención de los Centros de Atención integral al preescolar, está dirigido a los niños menores de 7 años.

Para el cumplimiento de estas acciones se define una financiación de los Centros de atención integral al preescolar, incluyendo las instituciones que prestan servicios de sala cunas, guarderías y jardines infantiles sin ánimo de lucro, los centros comunitarios para la infancia y similares.

Así, en Colombia la atención a la primera infancia tiene antecedentes relevantes, no es un tema nuevo. Según el CONPÉS 109 de 2007, en febrero de 1985 Colombia adopta por decreto presidencial El Plan Nacional para la Supervivencia y el Desarrollo Infantil – SUPERVIVIR–, con el cual la política pública reconoce, de manera explícita, la importancia de promover el desarrollo infantil, a la vez que se busca mejorar las condiciones de salud y nutrición de los niños. A finales de 1986 el ICBF adoptó el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar –HCB– como la principal estrategia de atención a los niños y a las niñas menores de siete años. Durante la década del noventa, el ICBF incorporó una nueva estrategia de promoción del desarrollo infantil, orientada a las madres gestantes o con hijos menores de dos años: el programa Familia, Mujer e Infancia –FAMI. Las políticas nacionales y sus cambios, se dan paralelas a los desarrollos que en materia de infancia se dan a nivel internacional. En 1989 el país suscribe la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño la cual posteriormente se adopta con la Ley 12 de 1991. Igualmente, en 1990 la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, en la cual se suscribió la Declaración Mundial para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de los niños del mundo. Esta última, compromete al país a desarrollar Planes de Acción orientados a dar vigencia a la Convención y a asumir la perspectiva de derechos como marco ético para la planeación de políticas y programas en beneficio de la infancia.

### 2.2.3 Reconocimiento de la primera infancia como grupo etario de 0 a 6 años y problemática asociada

Hasta el año 2003 se concretó el diseño de una política nacional para la población menor de seis años. “El escenario diseñado para iniciar este debate fue el Primer Foro Internacional Primera infancia y desarrollo: El desafío de la década”, el cual contó con la participación activa de actores de diversa naturaleza, expertos, agentes comunitarios y responsables de la toma de decisiones en materia de políticas públicas” (Simarra, 2010: 398).

Posteriormente, se realizó el estudio de “Alternativas de Asociación público privada en la atención integral a la primera infancia en Colombia”, elaborado por Econometría consultoría contratada para el Departamento Nacional de Planeación en mayo de 2010, y retomado y citado por el BID. En este documento de estudio se hace un diagnóstico sectorial de la situación actual de la primera infancia, exponiendo las siguientes consideraciones: “De los menores de 5 años en Colombia, 4,8 millones de niños que equivalen a 9% de la población total del país, se encuentran en situaciones de pobreza e indigencia más graves que el resto de la población”.

Siguiendo el análisis contenido en el informe del BID (2010), que se refiere a los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida de 2008 (ECV-08), se observa que, “mientras en ese año 46% de los colombianos se encontraban en situación de pobreza y 17,8% en situación de indigencia, para los niños menores de 5 años la pobreza alcanzaba a 48% y la indigencia a 21%. La condición de vulnerabilidad de este grupo etario se refuerza con los resultados del Registro Único de Población Desplazada, en el cual se documenta que, a diciembre de 2009, 7% de esta población era menor de 5 años (231.908 niños y niñas). Si se utiliza la clasificación de la población de acuerdo a nivel SISBEN, se observa que 47% de los niños de 0-5, tanto en zonas urbanas como rurales, se encuentra en el primer nivel, caracterizado por los peores indicadores de acceso a servicios. Por su parte, 19,5% de los niños menores de 5 años están clasificados como nivel SISBEN 2 y 3,8% como nivel SISBEN 3.”

Según los resultados de la Encuesta citada por el BID (2010), los niños de 0-5 años tienen bajos niveles de acceso a servicios públicos como gas, acueducto y alcantarillado,

lo cual es aún más grave en los niveles de SISBEN en los que se encuentran la mayoría de niños colombianos (niveles 1 y 2) y en las áreas rurales. Así, sólo 41% de los niños de 0-5 años vive en un hogar con conexión a la red pública de gas (cifra que a nivel rural llega a 1% y que en SISBEN 1 es de tan sólo 25%), 36% vive en hogares sin acueducto (95% a nivel rural y 56% en SISBEN 1) y el servicio de alcantarillado llega a los hogares de sólo 76% de estos niños (7% a nivel rural y 55% para los de SISBEN 1).

Cerca de 22% del total de niños menores de un año y 15% de aquellos entre 2 y 5 años no se encuentran afiliados al sistema de salud. Esta situación es aún más grave para aquellos en el primer nivel del SISBEN, donde 36% de los menores de un año y cerca del 21% de aquellos en el rango de edad de 2 a 5 años no están cubiertos por el sistema.

En términos de educación, el porcentaje de niños escolarizados en la enseñanza preescolar en Colombia es levemente menor al promedio de América Latina, pero igual al hallado en el promedio de los países en desarrollo y del mundo en general (el promedio de toda la región es de 49%, mientras que el de Colombia, el mundo y los países en desarrollo es de 48%). Al analizar este indicador para Colombia desagregando entre grupos, se encuentra que la cobertura en educación preescolar es especialmente baja para el grupo de edad objetivo; 58% de los niños entre 2 y 3 años, y 70% de los niños entre 4 y 5 años no se encuentran inscritos en educación preescolar.

La situación expuesta, refleja en términos generales la condición actual de atención en salud y educación a la primera infancia, situación que se ha presentado hace varios años y que empezó a intentar ser resuelta y formulada como política pública a través del Código de Infancia y Adolescencia de Colombia, aprobado por la Ley 1098 de 2006, el cual define la primera infancia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, y que comprende a la franja poblacional de 0 a 6 años de edad.

Como producto de la situación sectorial presentada en la población entre 0 y 6 años y de los escenarios de movilización social por la primera infancia desarrollados en Colombia, se concretó a través del Conpes 109 del 3 de diciembre de 2007, la Política Pública Nacional de Primera Infancia, Colombia por la Primera Infancia. Los objetivos de dicha

política definidos por el CONPES fueron: Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. En este sentido “estableció los roles y responsabilidades de las autoridades encargadas de la garantía integral y el restablecimiento de los derechos de la primera infancia, concretamente establece acciones frente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Acción Social y las entidades territoriales” (Guio, 2009: 38).

Una vez expedido el Conpes e iniciada la implementación sectorial de la Política Pública, se identificó la necesidad de destinar recursos para su financiación, lo cual, entre varios temas, motivó un cambio constitucional, asignando una fuente adicional a través del Acto legislativo 004 de 2007 y de la Ley 1176 de 2007. En dicho mandato se asignaron recursos del crecimiento de la economía<sup>11</sup> para destinarse a la financiación de las acciones en primera infancia, definidas como prioritarias por el Consejo Nacional de Política Social, en desarrollo del artículo 206 de la Ley 1098 de 2006 siempre que dichas acciones no generen gastos recurrentes<sup>12</sup>. Lo anterior, teniendo en cuenta las prioridades que cada entidad territorial determine en sus planes de desarrollo. De este modo, de

---

<sup>11</sup> Acto legislativo 004. “Artículo 4. (...) Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%. Ver el art. 27, Ley 1176 de 2007

Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores. Ver el art. 14 y 28, Ley 1176 de 2007”

<sup>12</sup> Se refiere a gastos permanentes y usualmente se utiliza para denominar los gastos de funcionamiento y operación que pueden generar las inversiones.



acuerdo con los recursos certificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para atención integral a la primera infancia, el Conpes Social realizará, con base en la población de 0 a 6 años ponderada por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, o el indicador que lo sustituya determinado por el DANE, la distribución de los recursos entre municipios, distritos y áreas no municipalizadas de los departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés y definirá las actividades financiables con ellos, atendiendo la priorización definida por el Consejo Nacional de Política Social.

En virtud de lo anterior, al año 2015 se habían expedido cuatro documentos Conpes de asignación de estos recursos para atención integral a la primera infancia, el Conpes 115 de 2007, Conpes 152 de 2012, Conpes 162 de 2013 y Conpes 181 de 2015. Dichos documentos contienen indicaciones y líneas de inversión precisas en los que las entidades territoriales pueden destinar sus recursos.

Posteriormente, el programa nacional de Cero a Siempre, se llevó a Política de Estado, a través de la Ley 1804 de 2016 cuyo propósito es “establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la doctrina de la Protección Integral. Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho”.

### 3. Resultados

La descripción y el análisis de las condiciones establecidas por la política pública de atención integral a la primera infancia, se realizará en dos sentidos: Definición del Referencial en los lineamientos de política establecidos para la Nación y construcción del referencial en la implementación de la política en los territorios, lo cual permitirá dar respuesta a la hipótesis planteada *“la política pública de Atención Integral para la Primera Infancia, al estar formulada desde una lógica poblacional (niños y niñas de 0 a 6 años), se ve afectada por su implementación sectorial, lo cual se evidencia en la existencia de múltiples planes y programas desarticulados entre los diferentes niveles de gobierno involucrados en la ejecución de la política, lo que puede afectar los resultados de su implementación en las entidades territoriales”*

#### **3.1 Análisis del Referencial Nación – Sector de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia desde la perspectiva de los instrumentos Normativos y de planificación**

##### 3.1.1 Análisis de la dimensión temporal

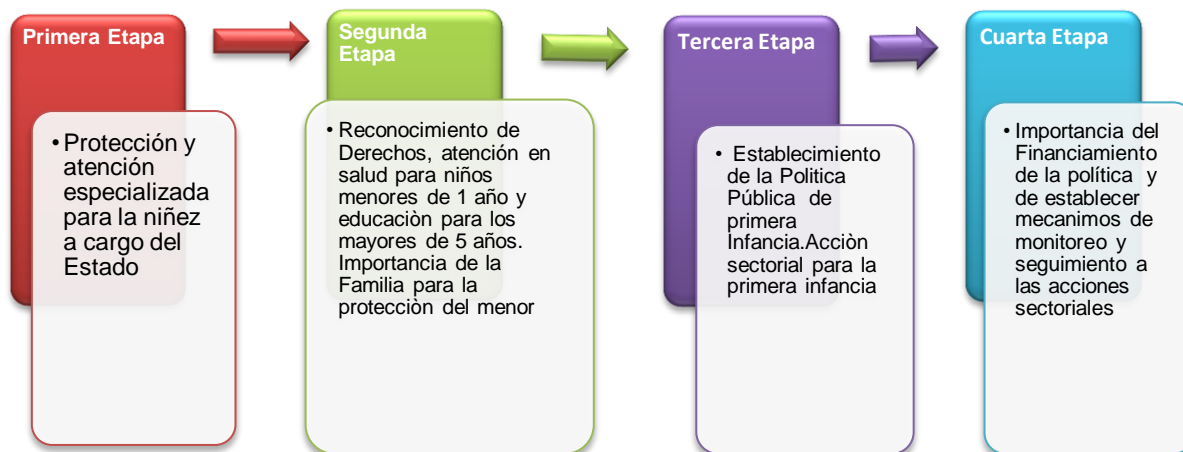
A partir del referencial identificado para cada uno de los instrumentos mencionados anteriormente (Ver Anexo 1), se analizó la temporalidad de las decisiones y de las acciones promovidas en la Nación- Sector <sup>13</sup> y la reconstrucción de las trayectorias que permitan identificar periodos de permanencia y de cambio, acuerdos y conflictos, en la política pública de atención integral a la primera infancia.

---

<sup>13</sup> Hace referencia a las entidades sectoriales del Nivel nacional, como Ministerios sectoriales, ICBF, Presidencia de la república, DNP, entre otros.

En el análisis realizado se identificaron cuatro etapas para llegar a la construcción del referencial actual, elementos valorados a partir de la creación del Instituto de bienestar familiar ICBF, en el año 1968 a través de la Ley 75 de 1968.

**Figura 3-1 Temporalidad del referencial en la política pública en el ámbito Nación-Sector**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

La **primera etapa** identificada a partir de la expedición de la Ley 75 de 1968 marcó un hito en el referencial de la política, pues antes de su expedición, las acciones de atención y protección del menor eran asumidas por la iglesia, de manera discrecional y sin un reconocimiento pleno de Derechos, porque igual no era esta su función, estas acciones hacían parte de las actividades de caridad promovidas por esta institución en el ámbito territorial. Si bien, la necesidad de implementar acciones de protección especializada para la niñez a cargo del Estado manifestada con esta Ley, definió una responsabilidad a cargo de Estado, no se hizo mención alguna a un rango de edad de importancia para el desarrollo del niño, pero si se centró en crear una institucionalidad pública coordinada desde el ámbito central que se encargara de atender directamente a la población infantil.

En la **segunda etapa**, se identifica un cambio en el referencial, pues se empieza a considerar en los instrumentos de planeación y lineamientos sectoriales analizados (Constitución Política de Colombia, Ley 100 de 1994 y Ley 115 de 1994) una mención especial a la necesidad de atender en salud a la población menor de 1 año, incluyendo

en este caso la etapa de gestación, y destacando la importancia del grupo familiar para la atención en salud. Igualmente, se menciona la importancia de preparación del menor para la vida escolar, estableciendo un año de preescolar y la atención del Estado en Educación a partir de los 5 años. No obstante, aunque hay un reconocimiento de derechos, en esta etapa no se analiza, ni se destaca la importancia de atender de manera especial a la población que hoy conocemos como primera infancia, ni se hace mención a los impactos que dicha atención tendría para el desarrollo integral del niño y el adulto.

Es en **la tercera Etapa** en la que se expide la primera Política Pública de Primera Infancia, en desarrollo de lo ordenado por la Ley 1098 de 2006 “Código de la Infancia y la Adolescencia”, el referencial de la Política Pública se construye a partir del reconocimiento en la política pública de la primera infancia 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.

El referencial de la política pública así concebida, a través del Conpes 109 de 2007, y los valores, entendidos como las representaciones fundamentales sobre lo que debe ser la atención integral en primera infancia y definidos como principio de actuación, es:

- La política de primera infancia, además de reconocer a la familia como un eje fundamental de la misma, lo hace como el contexto más propicio para generar vínculos significativos, favorecer la socialización y estimular el desarrollo humano, de tal forma que se incorpora en las estrategias de intervención para el desarrollo integral de la primera infancia
- Siendo una etapa de vital importancia para el desarrollo de las personas y de la sociedad en su conjunto, es preciso incorporar la educación inicial como uno de los elementos básicos, conceptual y operativamente, para garantizar la atención integral a la primera infancia.

---

- La educación para los más pequeños va más allá de la preparación para la escolaridad. La educación para la primera infancia busca proporcionar a niños y niñas experiencias significativas en su desarrollo presente y no solamente para su futuro inmediato

Esta política pública, con su referencial así construido, se sustentan a partir de una definición de **normas** (Ley 1098 de 2006) que ordenan y establecen reglas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Dentro del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia se definieron unos algoritmos, que recordemos son las relaciones causales que expresan una teoría de la acción:

- Si se emprende una acción coordinada de los sectores y entidades, se permitirá mejorar la planeación y priorizar la inversión, ampliar coberturas, y mejorar la calidad de los programas para atender más niños y niñas en mejores condiciones.
- Si se mejora y facilita el acceso al cuidado primario de la madre gestante y del menor de un año al sistema de Salud se reduce la mortalidad infantil.
- Incrementar la cobertura en vacunación de enfermedades inmunoprevenibles y fomentar la práctica de la lactancia materna exclusiva disminuirá la mortalidad infantil, contribuirá al pleno desarrollo físico del niño y mejorará los indicadores de nutrición en niños menores de 3 años
- Propiciar una vida digna de los niños y niñas menores de seis años, y un ambiente seguro y confortable, es determinante para que la primera infancia logre su potencial máximo de desarrollo.
- Las condiciones del ambiente familiar en el que se desarrollan los niños y niñas de cero a seis años, son de gran importancia y por eso es necesario visibilizar la situación de desplazamiento, de violencia intrafamiliar y de abandono, que afectan el desarrollo integral de estos.

- La atención a la primera infancia en instituciones educativas no debe estar solamente orientada al ingreso en el sistema educativo formal.

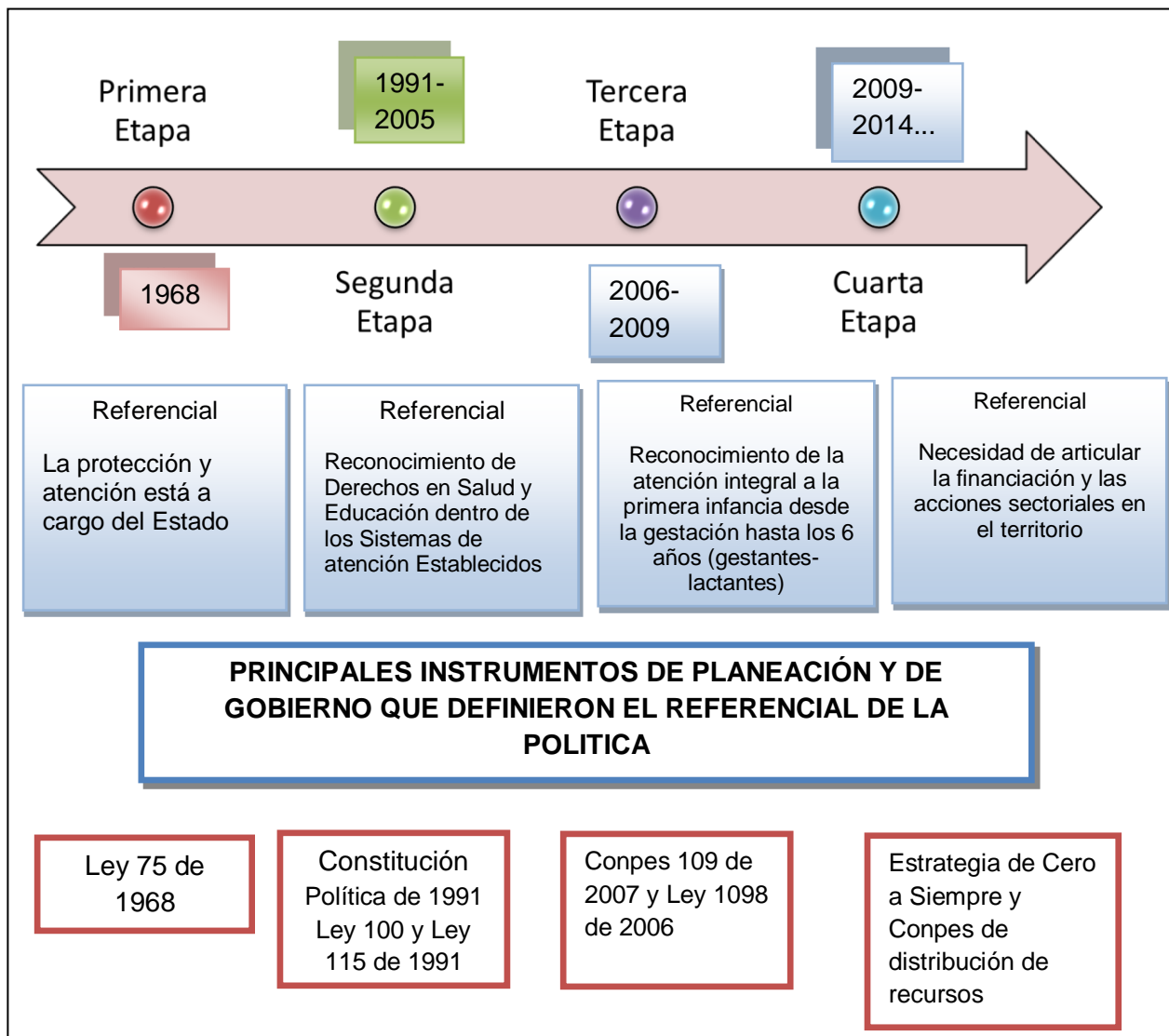
- Si se promueve el registro civil de nacimiento, se evitará la exclusión de los niños de 0 a 6 años de toda clase de servicio o prestación social que exige el registro civil.

**En la cuarta Etapa**, el referencial de la política pública no cambia sustancialmente al identificado en la etapa tres, pero si se avanza en la necesidad de proporcionar instrumentos que permitan la financiación de la política en el ámbito territorial, la necesidad de coordinación de las acciones sectoriales para que lleguen a las niñas y los niños como seres integrales y no mediante una sumatoria de servicios en los que se desdibujan como centro de la atención. A la vez se reconoce la importancia de los territorios —sus pobladores y servidores públicos, pues ellos pueden tener propuestas adaptadas, pertinentes para sus condiciones particulares, las cuales vale la pena que sean valoradas por la institucionalidad y aprovechadas en toda su riqueza.

Las cuarta etapa se basa en corregir los errores del modelo de atención integral a la primera infancia implementado bajo el referencial identificado en la etapa 3 y que se sintetiza en dificultades en la implementación de la política pública relacionados con la coordinación sectorial- territorial e instrumentos de financiación y ejecución de las inversiones orientadas al cumplimiento de los objetivos formulados bajo los valores y algoritmos establecidos.

De acuerdo a lo expuesto, la temporalidad de las decisiones, de las acciones de la política pública de atención integral a la primera infancia y la reconstrucción de trayectorias que permitan identificar periodos de permanencia y de cambio en su referencial se muestra a través de la siguiente figura:

**Figura 3-2 Temporalidad de las decisiones y reconstrucción de las trayectorias**



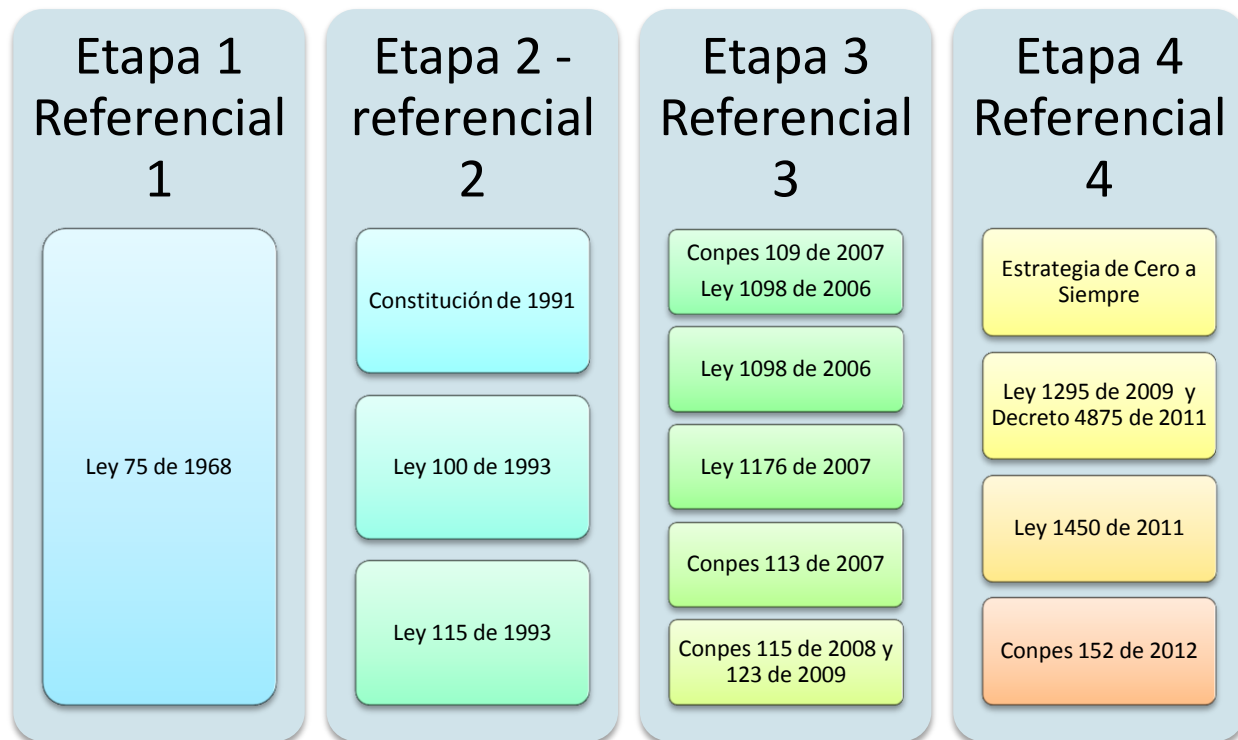
Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

### 3.1.2 Las Relaciones de Coordinación Diacrónica

A partir del análisis realizado, en este apartado se presentarán los instrumentos que están coordinados o encadenados en cada uno de los cuatro referenciales identificados, pues se evidenció en los mismos, la intención de “reunir esfuerzos y medios para el logro de un objetivo común” (Bejarano, 2012). Es decir, cuando en la construcción de los

referenciales, coinciden los instrumentos en periodos diferentes de tiempo, y existe coherencia de los mismos hacia un objetivo común.

**Figura 3-3 Instrumentos que aportan a la construcción de cada uno de los referenciales**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

El análisis arrojó que en términos de lineamientos de política pública, el referencial construido en la etapa 3 sigue cobrando vigencia también para la etapa 4, solo que se han incluido otras acciones complementarias. Sin embargo, en términos de los principios que se quieren alcanzar sobre la población objetivo, sigue siendo la misma intención, lo cual fue definido a partir del análisis de los instrumentos de planificación y gobierno contenidos en la **Figura 3-3 Instrumentos que aportan a la construcción de cada uno de los referenciales**, para la Etapa 3. La etapa 4- Referencial 4, a través de los instrumentos de planeación identificados **Figura 3-3** hicieron énfasis en la articulación sectorial y la orientación en las inversiones a través de los documentos Conpes de distribución de recursos y de inversiones.



Así las cosas, se puede inferir que existen una continuidad y permanencia en la acción pública frente al referencial de la política de atención integral a la primera infancia, desde el año 2007 hasta el 2014 y siguientes, pues los valores de la política siguen siendo los mismos, solo se han modificado o incluido nuevos algoritmos, como producto de la implementación de la política y las dificultades identificadas.

El referencial de la política de atención integral a la primera infancia se ha ido construyendo de la mano de las nuevas demandas sociales y de los escenarios de movilización social que han configurado nuevas competencias a los tres ámbitos de Gobierno, y además, bajo un escenario de descentralización, política, administrativa y fiscal, en donde la acción pública definida por competencias y responsabilidades para los tres ámbitos de gobierno, exige un trabajo coordinado y articulado con el ánimo de lograr que el referencial de la política pública, definido desde el ámbito Nacional tenga su materialización en los territorios.

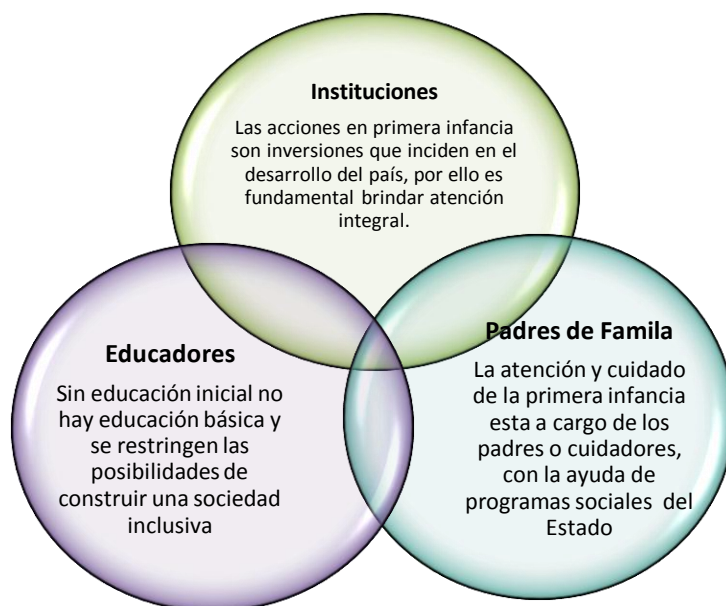
Precisamente, esta condición constituye el objeto de análisis del siguiente capítulo, para lo cual se consideraran los instrumentos de planificación del desarrollo territorial para el periodo de tiempo definido a partir de la Etapa 4 – Referencial 4, pues como se muestra en la **Figura 3-1 Temporalidad del referencial en la política pública en el ámbito Nación- Sector**, esta etapa además de presentar una continuidad desde el referencial 3, le adiciona ciertos algoritmos, como producto de las lecciones aprendidas a través de la implementación de la política y que ya fueron mencionadas con anterioridad.

### 3.1.3 Aportes a la construcción del referencial de la política a través de la percepción de las instituciones, los padres de familia y los educadores

En la construcción del referencial actual de la política pública, cobra importancia la percepción de dos actores fundamentales para la atención de los niños entre 0 y 6 años los padres de familia y los educadores. Aunque no existen muchos documentos relacionados con este tema, que mencionen la percepción o que permitan definir el referencial de estos frente a su papel en la primera infancia, se consultaron dos fuentes

secundarias que pueden aportar: La política pública Nacional para las familias colombianas 2012-2022 y la revista javeriana sobre Educación (2007).

**Figura 3-4 Aportes al referencial de la política pública de las instituciones, padres de familia y educadores**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

### 3.1.4 Instancias del Nivel Nacional Involucradas en la Política y la percepción de su actuación en los territorios

El objetivo de la Política Pública de Atención Integral a la primera infancia es “promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia”

Para el cumplimiento de este objetivo se diseñaron unas estrategias y metas (Anexo 3), asignando para cada uno de ellas una entidad responsable o responsables de su ejecución, y en varios de los casos se asignan competencias a las entidades territoriales, principalmente las relacionadas con educación y atención en salud. En términos

generales las instancias del ámbito nacional definidas por la política pública responsables son las siguientes:

**Tabla 3-1 Instancias del Nivel Nacional Involucradas en la Política y la percepción de su actuación en los territorios**

Instancia	Competencia	Percepción de actuación en los territorios <sup>14</sup>
<b>El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)</b>	El SNBF es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.	No es percibido como instancia sobre este tema en el territorio
<b>La Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia</b>	Coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia y de la estrategia de Cero a siempre, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.	No es percibido como instancia sobre este tema en el territorio
<b>Ministerio de Salud y Protección Social</b>	Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materna infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública. Asimismo, da directrices para el aseguramiento y atención con enfoque de atención primaria en los servicios de salud destinados al grupo familiar, define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales. Enfatiza su acción en el marco del Esquema de los Primeros Mil Días de Vida (gestación y dos	A través de las acciones de aseguramiento en Salud y salud Pública, en sus acciones individuales dirigidas a la población infantil

<sup>14</sup> Esta percepción fue construida a partir de las entrevistas semiestructuradas realizadas a funcionarios públicos de las Administraciones Municipales de Armero (Tolima) y Tenjo (Cundinamarca) analizadas en este trabajo.

	primeros años de vida)	
<b>Ministerio de Educación Nacional</b>	Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral. Igualmente, orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano en todas las áreas definidas dentro del esquema de la atención integral a la primera infancia. Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.	Apoya a la estrategia de Cero a Siempre en la distribución de los recursos asignados para primera infancia del Sistema General de Participaciones por crecimiento de la economía, definiendo las acciones en las que estos recursos deben ser ejecutados.
<b>Ministerio de Cultura</b>	Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Estrategia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño. Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía. Desarrolla y concerta procesos de calidad para la atención en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.	Se percibe el funcionamiento de las ludotecas como espacios que fomentan los lenguajes y expresiones artísticas la lectura en la primera infancia. Sin embargo, no se reconocen las directrices del Min cultura en estas actividades.
<b>Departamento para la Prosperidad Social</b>	De acuerdo con su naturaleza, dentro de la Estrategia apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.	Se reconoce de manera indirecta directrices o acciones de esta entidad orientadas a este grupo poblacional, básicamente se reconoce el programa de Familias en Acción y cómo se involucra dentro del concepto de familia a este grupo poblacional.

<b>Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</b>	Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la Estrategia, coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. Igualmente, define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias.	Se reconoce como la entidad más importante relacionada con la atención integral a la primera infancia, con competencias y responsabilidad para brindar protección al menor. Esta encargado de implementar acciones en el territorio de manera coordinada con los Municipios
<b>Departamento Nacional de Planeación</b>	Acompaña técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la Estrategia en sus componentes financiero, territorial y de política pública	No es percibido en el territorio como instancia responsable del tema, se reconoce que es el encargado de distribuir los recursos de primera infancia, generados por el crecimiento de la economía 1176/2007
<b>Presidencia de la República</b>	Preside la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, hace la secretaría técnica y coordina el diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las acciones contempladas en el plan de acción de la política de primera infancia	No es percibido como instancia en el territorio, ni reconocida como una entidad responsable directamente del tema de primera infancia,

Fuente: Elaboración propia con información de la estrategia de Cero a Siempre, y la percepción de las entidades territoriales consultadas.

Como se mencionó en la tabla anterior (**Tabla 3-1**), son 9 las entidades del nivel nacional que tiene una responsabilidad evidente en la política pública de atención integral a la primera infancia, y que hacen parte del Sistema de Nacional de Bienestar Familiar y de la Estrategia de Cero a Siempre. Dichas entidades han sido concebidas en los diferentes instrumentos de acción pública diseñados para la implementación de la política entre los que se destacan:

documentos Conpes<sup>15</sup>, tanto el Conpes 109 de 2007, como los documentos Conpes de asignación de recursos, los planes de Desarrollo<sup>16</sup> y la Estrategia de Cero a Siempre. Igualmente se hace referencia a normas de gran importancia para el País, como la Ley 75 de 1968, Constitución Política de Colombia de 1991, la Ley 100 de 1993; esto con el objetivo de poder determinar las trayectorias del referencial desde el análisis temporal cognitivo. Estos insumos fueron definidos a partir del análisis de los referenciales de cada instrumento normativo o de política, lo cual permitió determinar cuáles de ellos constituían hitos importantes frente al tema de atención integral a la primera infancia y que valdría la pena incorporarlo en el presente análisis, pues permitirá identificar con más precisión los cambios en el referencial de la política.

**Tabla 3-2 Instituciones, padres de Familia y Educadores sobre primera infancia**

Aspecto	Acción de las Instituciones	Percepción de los Padres de Familia	Manifestación de los Educadores
---------	-----------------------------	-------------------------------------	---------------------------------

<sup>15</sup>Los Documentos Conpes son instrumentos técnicos de coordinación y de planeación por medio del cual el gobierno nacional a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), traza líneas económicas y sociales con incidencia en los territorio regional, distrital y municipal. En ellos se realiza un análisis cuantitativo y cualitativo sobre una problemática determinada y se formulan acciones para contribuir a su solución. Los Documentos Conpes definen objetivos de política y articulan a las entidades en lo que concierne a las intervenciones necesarias para alcanzarlos

<sup>16</sup> Como lo señala el DNP, el Plan de Desarrollo es el instrumento básico del proceso de planificación en el cual se identifican los objetivos, estrategias, metas y se programan las inversiones en el corto, mediano y largo plazo para solucionar total o parcialmente los problemas identificados en un territorio específico. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento central para la planificación del país, la Constitución de Colombia señaló en su artículo 339, que las entidades territoriales también deberían elaborar y adoptar de manera concertada sus planes de desarrollo. Así, con la expedición de la Ley 152 de 1994, por la cual se estableció la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, se extendió la práctica de la planeación a los demás entes territoriales creando los Planes Territoriales de Desarrollo en los niveles local, municipal, distrital, departamental y nacional.

Educación	<p>La primera infancia se convierte en el período de la vida sobre el cual se fundamenta el posterior desarrollo de la persona y la familia es el contexto natural para el desarrollo integral de los niños y las niñas de 0 a 6 años, que está orientado por los parámetros del amor, la ternura y el reconocimiento de la dignidad y los derechos de todos sus miembros. La educación inicial tendrá como marco conceptual el enfoque de competencias para la primera infancia y orientaciones pedagógicas, las cuales favorecerán la creación de ambientes tempranos de aprendizaje no escolarizados, que incluyan como elemento fundamental el juego, el arte, la literatura y demás lenguajes expresivos, el papel de la familia, el afecto y la promoción del buen trato.</p>	<p>Los padres consideran que los niños menores de 6 años deben permanecer preferiblemente con ellos. Entre las razones que adujeron los padres para no llevar a sus hijos menores de seis años a las instituciones que les brindan atención están la falta de dinero, la distancia, la comida, no los tratan bien, desplazamiento forzado, cambio de residencia, o ingreso a la escuela.</p>	<p>Es preciso reconocer que sin educación inicial, no hay educación básica de calidad y se restringen enormemente las posibilidades de construir una sociedad inclusiva</p> <p>A la vez, es necesario mejorar la calidad de la escuela primaria aumentando las inversiones y mejorando la calidad en el grado 1, al proporcionar a los profesores conocimientos y formación con respecto al desarrollo de la primera infancia, así como materiales de aprendizaje adecuados para los niños</p>
Salud	<p>Debe existir articulación intersectorial para la Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia – AIEPI, para incidir en el seguimiento, la prevención y la atención de las condiciones de salud de los niños y niñas menores de 6 años, y de las mujeres gestantes y madres en lactancia. Esto se logra a través del aseguramiento en salud y campañas de promoción y prevención</p>	<p>Los padres son conscientes de la importancia de las vacunas de los niños menores, reconocen las acciones en vacunación del Estado. Las enfermedades más prevalentes en la infancia son infecciones respiratorias y la diarrea aguda</p>	<p>Antes de los siete años el ser humano logra sentar las bases para su desarrollo en todas las dimensiones de su existencia y si no lo logra se requerirán después inversiones cuantiosísimas sin que se garantice que se logren resultados de la misma calidad que cuando las inversiones se hacen oportunamente.</p>

Protección	La perspectiva de derechos y de atención integral a la infancia ubica a los niños y a las niñas como sujetos titulares de derechos y pone sus derechos por encima de los del resto de la sociedad. Además, este enfoque orienta la formulación, implementación y evaluación de lineamientos nacionales para la primera infancia, al igual que la asignación de recursos para buscar el cumplimiento completo e integral de los postulados de la Convención sobre los Derechos de los Niños y de las Niñas y la Constitución Política de 1991.	El principal cuidador de los niños y niñas es la madre, luego están las abuelas y los abuelos y el cónyuge. La tercera parte de los niños y niñas menores de cinco años asiste a programas de atención en hogares infantiles, jardines o preescolares. La lactancia materna exclusiva es muy corta 1.8 meses, mientras aumenta lactancia combinada.	El cuidado y desarrollo de la primera infancia no es un asunto menor en la consideración del desarrollo de un país sino una pieza maestra de éste y por tanto es un asunto público por excelencia, que al no ser responsabilidad solo de la familia y de la comunidad, requiere el compromiso de toda la sociedad y del estado, de una manera integral y más allá de un solo sector  Es indispensable recuperar la importancia de las familias para el desarrollo de la Niñez, así como la re significación de tal concepto en términos de reconocer la diversidad de arreglos familiares existentes.
------------	---	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

### 3.2 Análisis del Referencial de la política en el ámbito Territorial

Para el análisis del referencial de la política en el ámbito territorial fue necesario identificar y reunir un grupo de instrumentos de acción pública de los Municipios de Tenjo, Armero Guayabal, y los Departamentos a los cuales pertenecen: Cundinamarca y Tolima. Estos instrumentos constituyen el soporte documental para estudiar la manera cómo se discuten, se abordan y se plantean los problemas y las soluciones de la primera infancia en el territorio (dimensión cognitiva del esquema de análisis).

Con la información obtenida sobre la construcción del referencial de la política pública en el ámbito Nación – Sector, se identificaron los Planes de desarrollo de los Municipios y Departamentos (análisis de caso), y los documentos de política que definen estrategias y acciones puntuales sobre atención en la primera infancia en los territorios.

De esta manera se analizaron las relaciones entre primera infancia y territorio de dos planes departamentales de desarrollo, dos planes de desarrollo municipal y dos políticas públicas de infancia y adolescencia, emitidos en el período 2012 y 2015. Igualmente, se consideró el análisis del comportamiento de las inversiones públicas en atención integral a la primera infancia en el periodo 2012 – 2015, para definir de esta manera la



importancia que en términos de asignación presupuestal anual tiene la política pública, puesto que, si algo determina la relevancia que tiene una política pública para un territorio, es el monto de recursos que le fueron asignados para su implementación anual, pues esta es una de las principales manifestaciones de la importancia que los mandatarios locales hacen sobre los asuntos de ejecución territorial, es decir a través del presupuesto anual asignado y ejecutado.

A continuación se presentan los principales resultados de la construcción de los valores, normas y algoritmos (el referencial) a partir de los instrumentos de acción pública seleccionados y las entrevistas de apoyo realizadas a los Municipios del análisis de caso, para ampliar o contextualizar la información. Este análisis se resume en las matrices anexas al final del documento y que soporta las conclusiones.

### 3.2.1 Construcción del referencial de la política de atención a la primera infancia en el ámbito territorial a partir de los instrumentos de planificación del desarrollo

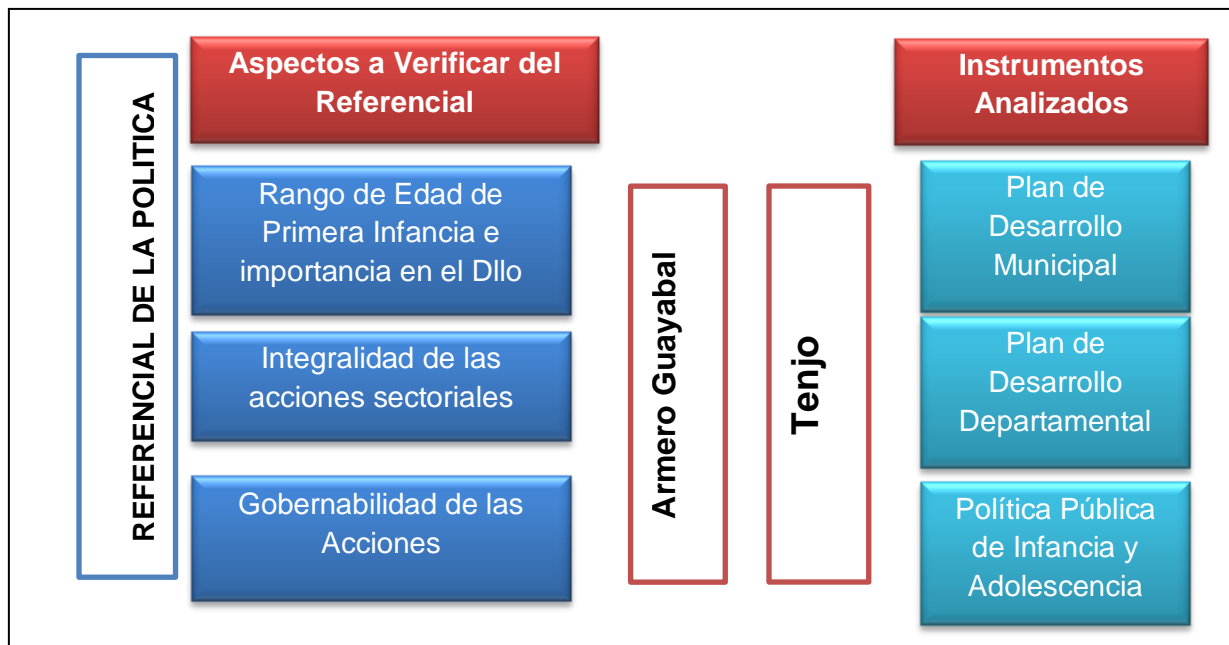
Teniendo en cuenta los componentes del referencial señalados por Muller, es posible definir que el referencial Nación – Sector identificado a partir de los valores, normas y algoritmos de los instrumentos de planificación analizados, gire en torno a los siguientes elementos centrales: “El reconocimiento en la política pública de la primera infancia 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. Se considera esta 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. Esto hace necesario acciones interinstitucionales e intersectoriales coordinadas y articuladas para su implementación.”

Así construido el referencial de la Política Pública, se establece un modelo de atención articulada e integral, es decir que se incluyan todos los aspectos que pueden incidir en el desarrollo del niño, lo cual implica que la implementación sectorial de las políticas sociales que se habían venido desarrollando se oriente, en este caso, a la atención de

este grupo poblacional de 0 a 6 años (incluyendo la etapa de gestación y lactancia) de manera especial y con el propósito de incidir en el desarrollo del futuro adulto.

En el análisis que se presenta a continuación se revisaron tres aspectos fundamentales del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia en el ámbito territorial: La identificación del rango de edad de primera infancia y su importancia para el Desarrollo Humano, la integralidad de las acciones sectoriales y la gobernabilidad de las acciones, entendida como “la capacidad de planificar, generar acuerdos, consensos y visiones a largo plazo entre los diferentes niveles territoriales” (Bejarano, 2012: 115)

**Figura 3-5 Estructura del análisis del referencial en los instrumentos de planificación territorial**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

### 3.2.2 Municipio de Tenjo

Fueron tres los instrumentos que se analizaron para el caso del municipio de Tenjo: El Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo de Cundinamarca y la Política Pública de Infancia y Adolescencia del Municipio.

En un primer ejercicio se identificó cuál era el referencial sobre la atención integral a la primera infancia de cada uno de los instrumentos en términos de valores, normas y algoritmos; y en un segundo ejercicio se relacionó el referencial identificado con el referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia construido a partir del análisis Nación – Sector (Punto 3.1)

Frente al referencial de la Política Nacional, el Municipio de Tenjo también reconoce la importancia de atender a los niños de 0 a 6 años, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de sus Derechos. Reconoce a la vez que las acciones realizadas en este grupo etario impactaran en el Adulto. El referencial de la política se centra en la garantía de los Derechos, principalmente los relacionados con el Derecho a la Existencia, a través de acciones en Salud, nutrición y atención a través de centros infantiles

El referencial de la política construido por el Municipio de Tenjo en su Plan de Desarrollo considera en su actuación normas, reglas y lineamientos que coinciden con los recogidos por la Nación para la construcción de su referencial. Como son la Ley 1295 de 2009, la Ley 1098 de 2006 y el Conpes 190 de 2007

En relación a los algoritmos del referencial de la Política contenido en el Plan de Desarrollo del Municipio de Tenjo se puede inferir que existe una correlación en el discurso, pues varios de los principios establecidos en el referencial son considerados. Sin embargo, la estrategia de atención del Municipio presta más atención a los temas de salud, nutrición y protección de la primera infancia, sin considerar de manera relevante la atención educativa antes de los 5 años.

**Figura 3-6 Consideración del Referencial Nación Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

En conclusión, el referencial de la estrategia de atención a la primera infancia del Plan de Desarrollo del Municipio de Tenjo, cumple de manera clara con las dos primeras condiciones del referencial Nación – Sector. Sin embargo, aunque en dicho instrumento no se haya hecho mención explícita a la necesidad de articulación de acciones con otras entidades responsables del tema y presentes en la jurisdicción del Municipio, en la práctica existe una coordinación y articulación para algunas de las acciones sectoriales, con la Gobernación y el ICBF. Según lo manifestado por los funcionarios de la Alcaldía<sup>17</sup> Municipal, esta articulación se materializa principalmente en los asuntos relacionados con Salud, como por ejemplo: vacunación, nutrición y en general acciones de salud pública, competencia compartida con la gobernación; y en asuntos de protección al menor de 6 años, con el ICBF.

<sup>17</sup> Información obtenida a través de una entrevista semi estructurada aplicada a los funcionarios de los Municipios del Análisis de Caso. Anexo 7

En el referencial de la política a nivel **Departamental**, se presenta articulación con el referencial Nacional, pues se retoman cada uno de los principios de actuación del Estado establecidos en relación a la Familia, la perspectiva de Derechos y atención integral e inclusión social y los mismos se desarrollan a través del componente programático.

Aunque el Departamento no hace referencia especial a norma alguna, si establece de manera general que contempló todos los instrumentos generados por la Nación para la formulación de acciones de atención integral a la primera infancia.

Al revisar los algoritmos identificados en el referencial de la política pública Nación-Sector, y el adoptado por el Departamento de Cundinamarca, se encontró relación entre las acciones previstas, sin embargo la Gobernación incluyó en su referencial una atención focalizada a población pobre y vulnerable y la necesidad de considerar las afectaciones de esta población ante fenómenos climáticos o naturales extremos, pues se consideran población altamente vulnerable a estas condiciones.

**Figura 3-7 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

En conclusión, el Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca incorpora dentro de sus líneas estratégicas la atención integral a la primera infancia, y desarrolla, desde la competencia territorial las acciones y lineamientos establecidos por la Nación. En este sentido, este instrumento es orientador para la totalidad de Municipios del Departamento. Sin embargo, aunque se reconoce la participación de las otras entidades en temas de política de primera infancia, hace falta que se brinde más elementos y mecanismos que posibiliten esta articulación entorno a una meta compartida.

El referencial analizado en el **Acuerdo 16 de 2011 “por el cual se adopta la política pública de primera infancia del Municipio de Tenjo”** está dado por el enfoque de Derechos, y se centra en la población de infancia y adolescencia, sin hacer mayor énfasis en primera infancia. Por lo tanto la diferencia entre el referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia de la Nación y el encontrado en este instrumento del Municipio de Tenjo, es que para este último el grupo etario es de 0 a 12 años y de 12 a 18, es decir que las acciones de primera infancia, en el caso de este instrumento están unificadas con las de la niñez.

En cuanto a las normas, reglas o lineamientos reconocidos en el referencial de la política de Tenjo, se hace referencia al código de infancia y adolescencia y también a las Directrices de la Procuraduría General de la Nación, las cuáles no se vieron reflejadas en la construcción del referencial de la Política Nacional, puede ser debido a que estas Directrices, aunque se centran en un enfoque de Derechos, recoge gran parte de los lineamientos que ya había dado la Nación.

La política del Municipio de Tenjo, presenta algoritmos relacionados con primera infancia muy limitados, pues se concentra en estrategias para la infancia y adolescencia, sin hacer especial énfasis en el grupo poblacional objeto de estudio. Sin embargo, hay estrategias de infancia que preferiblemente se pueden desarrollar en niños menores de 6 años, como la vacunación y registro civil de nacimiento.

**Figura 3-8 Consideración del Referencial Nación- Sector del Acuerdo 16 de 2011  
Por el cual se adopta la política pública de primera infancia del Municipio de Tenjo**



Este instrumento, define lineamientos y acciones estratégicas para la población de infancia y adolescencia, no es una política formulada para la atención integral a la primera infancia. En este sentido, el instrumento orientador de las actividades de primera infancia para el Municipio de Tenjo es el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Departamental de Cundinamarca.

### 3.2.3 Municipio de Armero Guayabal (Tolima)

Al igual que para el Municipio de Tenjo, para Armero, se consideraron tres instrumentos de planificación en el análisis: El Plan de Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo del Tolima y la Política Pública de Infancia y Adolescencia del Municipio.

En un primer ejercicio se identificó cuál era el referencial sobre la atención integral a la primera infancia de cada uno de los instrumentos en términos de valores, normas y algoritmos; y en un segundo ejercicio se relacionó el referencial identificado con el referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia construido a partir del análisis Nación – Sector (Ver Punto 3.1).

En el Plan de Desarrollo del Municipio de Armero, no se hace mención especial a la población de primera infancia, es decir de los 0 a 6 años, como lo define el referencial de la Política Pública Nacional. Aunque se emprenden acciones dirigidas a este grupo poblacional, la motivación no es un entendimiento de la importancia de efectuar acciones de manera integral en esta población, si no que están dirigidas al cumplimiento de indicadores sociales en salud.

El plan de Desarrollo del Municipio de Armero, se refiere de manera general al código de infancia y adolescencia de la Ley 1098 de 2006, incluyendo en el término infancia el rango de edad de 0 a 12 años, el cual no es considerado por el referencial de la política pública nacional de primera infancia (0 a 6 años)

Frente a los algoritmos de la política, solo hay coincidencia en dos aspectos, la atención en salud especial para este rango de edad y su importancia en el pleno desarrollo del niño y el registro civil de nacimiento antes de los 6 años, para la inclusión del niño en los servicios del Estado.

**Figura 3-9 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Municipal 2012 -2015**





Se observa en el Municipio de Armero que, aunque no hay un referencial claro exclusivo para atención integral a la primera infancia, en los proyectos impulsados de manera sectorial se consideran dichas acciones, pues en este caso la Gobernación del Tolima, desempeña un papel importante de articulación y definición de proyectos a seguir por parte de los Municipios.

Al consultar a los funcionarios de la Alcaldía Municipal, sobre su percepción de la política manifiestan entender la importancia de adelantar acciones exclusivas para la primera infancia, sin embargo, existe una restricción de recursos que dificulta una participación más activa por parte del Municipio, siendo necesario trabajar conjuntamente con otras entidades como la Gobernación, y el ICBF regional Tolima y acompañarlos en la ejecución de sus inversiones en esta población.

El referencial considerado por la Gobernación del Tolima en su Plan Departamental de Desarrollo, guarda coherencia con los valores impulsados por la Nación a través de su política pública de atención integral a la primera infancia, pues se abordan temas en común como gestación, parto, lactancia, registro civil, apoyo a las familias para la crianza de sus hijos, salud infantil, educación inicial y protección.

Aunque las normas enunciadas por el instrumento departamental no se refieren de manera explícita a los niños y niñas menores de 6 años, en las estrategias del Plan de Desarrollo se hace mención a la articulación con los lineamientos dados por la Nación.

Los algoritmos de la política de primera infancia encontrados en el plan de desarrollo del departamento del Tolima, obedecen a las acciones o lineamientos enfocados a la garantía y restablecimiento de los derechos de existencia, desarrollo, ciudadanía y protección. Se evidencia un desarrollo más minucioso de los temas relacionados con la línea de derecho a la existencia, pues a partir de ello, se desarrollan todas las acciones relacionadas con salud pública, vacunación y nutrición.

**Figura 3-10 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política en el Plan de Desarrollo Departamental 2012 -2015**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis

La gobernación desempeña un papel importante frente a la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia, su plan de desarrollo así lo demuestra, pues en el mismo, además de hacer un diagnóstico minucioso sobre la situación problemática, definió metas e indicadores para cada una de las acciones que de acuerdo a la Política Pública definida por la Nación, le corresponden a las entidades territoriales, incluyendo la priorización de actividades a este rango poblacional por afectaciones ante desastres naturales. El Municipio de Armero, reconoce el liderazgo de la Gobernación en la implementación de acciones de primera infancia, y al respecto manifestaron recibir asistencia técnica para cada uno de los temas que desde la Nación se promueve desarrollar en los Municipios, principalmente lo relacionado con salud pública, vacunación, nutrición, y desarrollo infantil.

El Municipio de Armero, en su instrumento de política de infancia y adolescencia, define como prioridad para el desarrollo integral de los niños la edad comprendida entre los 0 y 12 años, sin definir estrategias y acciones para el grupo etario de 0 a 6 años. La única mención realizada obedece a las acciones en salud dirigidas a disminuir las tasas de mortalidad infantil, dentro de su política de salud.

Retoma para la construcción de su política la normatividad establecida para infancia y adolescencia, y a partir de la misma construye el referencial de la política y el enfoque de Derechos definido por la Procuraduría General de la Nación.

El Municipio establece unos algoritmos, sin embargo los mismos no definen con claridad los principios de actuación frente al tema de atención integral a la primera infancia, pues se habla de población infantil (o a 12 años).

**Figura 3-11 Consideración del Referencial Nación- Sector de la Política Pública de Infancia y Adolescencia del Municipio de Armero**



### 3.2.4 Análisis de la correlación entre los instrumentos de Planeación en la implementación de la Política Pública

Teniendo en cuenta las 17 metas establecidas en la política pública de atención integral a la primera infancia definidas por la Nación, y considerando el análisis territorial a través de la verificación de la incorporación de dichas metas o actividades en los instrumentos de planificación territorial analizados (de los Departamentos y Municipios), se obtuvieron los siguientes resultados:

**Tabla 3-3 Desarrollo de las metas estratégicas de la Política Pública en los instrumentos de planeación de las entidades territoriales analizadas**

<b>Meta</b>	<b>Municipio de Tenjo Incluye Departamento de Cundinamarca</b>	<b>Municipio de Armero Incluye Departamento del Tolima</b>
<b>Meta 1. Los niños y niñas menores de 5 años prioritariamente de niveles 1 y 2 de SISBEN que así lo requieran, pueden acceder y permanecer en las modalidades de atención integral</b>	Se identifica puntos de encuentro en las acciones definidas para esta estrategia por la Alcaldía Municipal de Tenjo y por la Gobernación de Cundinamarca y en la necesidad de ofrecer atención integral en salud a la población de primera infancia, a través del sistema de aseguramiento y atención establecido. En el Plan de Desarrollo de Tenjo y en la Política de Infancia y adolescencia adoptada por el Municipio, no se define cómo será la articulación con la Gobernación para el cumplimiento de las metas y acciones establecidas	Frente al aseguramiento en salud, el Plan de Desarrollo de Armero, menciona una línea base de afiliación de este grupo etario del 22%, pero no establece una meta de afiliación en este sentido, mientras que la Gobernación del Tolima, manifiesta una meta en afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud, en menores de 5 años del 95%.
<b>Meta 2. Los niños y niñas de 5 o 6 años asisten al grado de transición</b>	Tanto la Gobernación de Cundinamarca como el Municipio de Tenjo se refieren a esta estrategia y definen acciones para fomentar el ingreso educativo de los niños al grado transición y a la necesidad de definir un programa educativo para la primera infancia.	Las dos entidades (Gobernación y alcaldía) establecen acciones relacionadas con el ingreso al preescolar
<b>Meta 3. Entes territoriales que han incorporado los lineamientos técnicos para la inclusión de la</b>	En términos de incidencia en los instrumentos de planeación se identificó que el Municipio de Tenjo hizo referencia a 16 de las	De las 17 estrategias establecidas por la Nación para la implementación de la Política de Atención integral a

<b>primera infancia en sus planes de desarrollo</b>	18 estrategias definidas por la política de atención integral a la primera infancia en su Plan de Desarrollo y/o política de infancia y adolescencia. Definiendo acciones y metas claras en los temas.	la primera infancia, 10 fueron retomadas por el Municipio en su Plan de Desarrollo y/o política de Infancia y adolescencia y 13 por el Departamento del Tolima.
<b>Meta 4. Tasas de abandono, maltrato y abuso sexual en niños y niñas menores de 6 años reducidos. Entornos de atención institucional para el desarrollo integral de los niños y las niñas mejorados</b>	El Plan de Desarrollo del Municipio de Tenjo no define unas acciones puntuales y con metas sobre la reducción de las tasas de abandono, maltrato y abuso sexual, en el grupo etario analizado. No obstante la Gobernación de Cundinamarca si hace mención especial a ello.	Tanto el Municipio de Armero como la Gobernación del Tolima, establecen acciones y metas sobre abandono, maltrato, abuso sexual y entornos de atención institucional.
<b>Meta 5. Niños y niñas menores de 6 años que se encuentren con derechos vulnerados atendidos integralmente en el medio familiar y social</b>	Sobre esta estrategia el Plan de Desarrollo del Municipio de Tenjo, a través de las acciones de focalización, define que se atenderá a los niños menores de 6 años que presenten derechos vulnerados. En este punto la gobernación se refiere especialmente a las posibles víctimas de trata de personas que lo demanden y que se encuentren en este grupo etario.	Los planes o instrumentos de planeación revisados, aunque hacen mención a la situación de vulnerabilidad de derechos de los niños, no definen acciones puntuales con metas e indicadores para dar respuesta a esta demanda social, especialmente en el grupo poblacional ubicado de 0 a 6 años.
<b>Meta 6. Entornos institucionales para el desarrollo integral de los niños y las niñas mejorados</b>	El Plan de Desarrollo de Tenjo incluye una actividad que daría respuesta a esta necesidad identificada por la Nación, a través de la implementación de una estrategia de apoyo a la labor que desarrollan las guarderías, jardines y preescolares del Municipio.	No se prioriza por ninguna de las dos entidades territoriales la necesidad de construcción de centros de atención integral a la primera infancia.
<b>Meta 7. Todos los niños y niñas de 0 a 6 años cuentan con registro civil</b>	Lograr que todos los niños de 0 a 6 años cuenten con registro civil de nacimiento es una acción puntual definida por las dos entidades territoriales, tanto el Departamento como la Alcaldía	Las dos entidades territoriales priorizan la necesidad de garantizar el derecho al registro civil de todos los niños menores de 6 años.
<b>Meta 8. Mortalidad neonatal reducida</b>	La Mortalidad neonatal reducida es una acción priorizada en los planes de desarrollo de las dos entidades territoriales evaluadas, definiendo acción, metas e indicadores.	La Gobernación del Tolima y el Municipio de Armero definen acciones para reducir la mortalidad neonatal.
<b>Meta 9. Todos los niños y niñas menores de 5 años</b>	El Departamento de Cundinamarca y el Municipio de	Las dos entidades territoriales incluyen dentro de sus planes

<b>con esquemas de vacunación completos</b>	Tenjo priorizan esta acción en sus instrumentos de planeación y definen como meta una cobertura útil de vacunación con esquema completos al 95% de la población entre 0 y 6 años. Lo cual muestra coordinación entre las dos entidades frente al cumplimiento de esta estrategia.	de desarrollo el Plan de Inmunizaciones PAI
<b>Meta 10. La lactancia materna exclusiva en niños y niñas menores de 180 días y con alimentación complementaria adecuada en menores de 3 años se incrementa</b>	Aunque tanto el departamento como el Municipio incorporan dentro de sus planes de desarrollo acciones que promuevan la lactancia materna y alimentación complementaria, no existe coherencia en las metas planteadas por cada uno, pues el Municipio coincide con la Nación en lograr lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses de edad, mientras que la gobernación establece que este plazo debe estar por encima de los 4,6 meses. Así mismo, el Municipio plantea alimentación complementaria hasta los 2 años de vida, mientras que la Nación define 3 años de edad y la Gobernación no se refiere a este asunto.	El departamento del Tolima y el Municipio de Armero incorporaron en sus planes acciones que promuevan la lactancia materna. Sin embargo, no se ve un acuerdo o coordinación frente al tiempo promedio de lactancia, pues el Municipio dice que deben ser dos años, la Gobernación menciona 3,8 meses y la Nación 6 meses.
<b>Meta 11. Definir unos requerimientos básicos de calidad para la prestación del servicio de atención integral de la primera infancia</b>	Frente a esta estrategia no se encontró en el Plan de Desarrollo de Tenjo y en su política de infancia y adolescencia, acciones puntuales y medibles sobre la definición de requerimientos de calidad para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia. Al respecto, el Departamento estableció como meta la aplicación de un protocolo para aplicarlo en todos los Municipios de Cundinamarca, sobre la protección de la vida y la integridad física de los niños y niñas de 0 a 5 años.	En este sentido solo el Departamento del Tolima se refiere al tema, a través de la incorporación de acciones y metas sobre el adecuado y efectivo control de crecimiento y desarrollo de la primera infancia
<b>Meta 12. Estructurar un sistema supra sectorial de formación de agentes educativos encargados de la atención de la primera infancia.</b>	Tanto la Gobernación de Cundinamarca como el Municipio de Tenjo mencionan la necesidad de formación a educadores o formadores para la primera infancia. Las dos entidades territoriales definen acciones,	Aunque las dos entidades territoriales manifiestan la necesidad de formación de talento humano para la atención de la infancia y la adolescencia, no se refieren de manera especial a la

	metas e indicadores sobre esta actividad.	primera infancia
<b>Meta 13. Las entidades territoriales implementan el marco pedagógico definido por el Ministerio de Educación para la atención educativa de niños y niñas entre 0 y 6 años</b>	Ninguna de las dos entidades territoriales evaluadas se refirió al Marco pedagógico definido por el Min educación para la atención educativa de los niños y niñas entre 0 y 6 años. Sin embargo, se encontraron actividades que pueden apuntar a estos propósitos, especialmente lo relacionado con pautas de crianza y fomento de habilidades y destrezas con actividades lúdicas y culturales.	Ninguna de las dos entidades territoriales hace referencia a la implementación del marco metodológico expedido por el Min educación, para la atención educativa de primera infancia.
<b>Meta 14. Estrategias IAMI y AIEPI implementadas en todas las entidades territoriales</b>	En los instrumentos de planeación revisados se encontró mención a las acciones de Atención integral a enfermedades prevalentes de la infancia, al programa ampliado de inmunizaciones PAI, y a la estrategia Instituciones amigas de la mujer y de la infancia	Las estrategias IAMI y AIEPI son consideradas en los planes de desarrollo y/o políticas públicas de infancia y adolescencia por la Gobernación del Tolima y el Municipio de Tenjo
<b>Meta 15. Estrategia de Entornos Saludables y de Vivienda con Bienestar para la primera infancia implementada a nivel nacional</b>	La Gobernación de Cundinamarca y el Municipio de Tenjo establecieron acciones para establecer entornos saludables y de vivienda con bienestar para la primera infancia, a través de la construcción de centros de desarrollo integral para la primera infancia.	Frente a entornos saludables, la gobernación del Tolima, se refiere a la importancia de brindar acceso al agua, especialmente a la población de primera infancia por sus aportes a la prevención de enfermedades. El Municipio de Armero no hace mención sobre el tema.
<b>Meta 16. Promover estilos de vida saludables desde la diversidad étnica y cultural a partir de metodologías lúdicas y el juego</b>	En los dos casos (Departamento y Municipio) se establecen acciones que promueven estilos de vida saludables a través de actividades lúdicas, recreativas y que incluyan a las familias.	El Municipio de Armero, se refiere de manera general a la promoción de estas actividades en toda la población de infancia y adolescencia, sin precisar las acciones que se desarrollarían en la primera infancia. Mientras que la Gobernación si establece acciones puntuales al respecto y definiendo el grupo etario analizado.
<b>Meta 17. Los niños y niñas menores de 6 años participan de la formulación de los</b>	Frente a la participación de los niños menores de 6 años en la formulación de los programas y estrategias públicas nacionales y	No se prioriza esta acción en los planes de desarrollo revisados para la población menor de 6 años.

<b>programas y estrategias públicas nacionales y locales</b>	locales, solo la Gobernación de Cundinamarca se refirió a esta estrategia, el Municipio de Tenjo, no lo hizo de manera explícita en relación con el grupo etario analizado.	
--	---	--

A partir del análisis realizado hasta el momento se puede inferir que, efectivamente las lógicas sobre las que se estructuran las estrategias de la política desde la Nación, frente a las lógicas sobre las que se planean las intervenciones en el territorio son bien diferentes, pues las metas estratégicas definidas en la Política Pública y asignadas como responsabilidad de las entidades territoriales están definidas poblacionalmente, es decir actividades sectoriales (vivienda, educación, salud, protección) puntales para la población de 0 a 6 años.

No obstante, la realidad de los procesos de planificación y de inversión pública en las entidades territoriales, no obedece a la misma lógica. En las entidades territoriales analizadas, sobre todo en los dos Municipios, no existe de manera clara y separada actuaciones específicas para este grupo poblacional, con excepción, en algunos casos de las acciones en salud, no se encuentran líneas de inversión sectorial planificadas para impactar únicamente en la población de primera infancia, por ejemplo: vivienda para la primera infancia, atención de niños en primera infancia con derechos vulnerados, niños menores de 6 años participan de la formulación de los programas y estrategias públicas nacionales y locales, como si está definido en las líneas estratégicas de la Política Pública. Esta situación demuestra la dificultad de articular las acciones definidas por la Nación con las actuaciones definidas por los territorios para la implementación de la Política.

La política pública señala como meta que las entidades territoriales incorporen los lineamientos técnicos para la inclusión de la primera infancia en sus planes de desarrollo. En la práctica y según la información obtenida a partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios de las alcaldías que inciden en los procesos de planeación del desarrollo y formulación de proyectos de inversión, el hecho de incorporar estos lineamientos estratégicos en los Planes de Desarrollo, no implica necesariamente que la entidad territorial reconozca y apropie el referencial de la política pública y lo desarrolle a través de la priorización y ejecución de proyectos de inversión pública dirigidos a esta población.



Por consiguiente, puede que varias entidades territoriales cumplan con este mandato de la Política Pública, pero es solo hasta el momento de formular los presupuestos públicos anuales, en los que se concretan las actuaciones y por ende, el aporte de la entidad territorial a la política pública de atención integral a la primera infancia.

### **3.3 Análisis de las inversiones territoriales en atención integral a la primera infancia**

Uno de los momentos de materialización de la Política Pública es a través de las inversiones realizadas. Es en este momento que las estrategias definidas en los instrumentos de planeación se desarrollan, por esta razón es importante señalar cuál es comportamiento de estas inversiones, y cómo dicho comportamiento puede indicar la importancia que tiene la política pública, no solo para los territorios como ejecutores, sino para la Nación, como responsable de brindar los instrumentos y mecanismos que aseguren la implementación de la política en todos los ámbitos de gobierno.

#### **3.3.1 Definición de competencias sectoriales**

Teniendo en cuenta el marco normativo definido para la política de atención integral a la primera infancia, se debe resaltar que a partir de la expedición del acto legislativo 004 de 2007 y su desarrollo a través de la Ley 1176 de 2007, esta política empezó a tener más importancia, en la medida que la misma Constitución Política estableció la necesidad de destinar recursos específicos para financiar la política pública de atención integral a la primera infancia, desde la gestión pública territorial, asignando responsabilidades de ejecución a los Municipios. Con el fortalecimiento de las condiciones institucionales para la implementación de la política pública, a través del CONPES 109 de 2007 y de la expedición de los Conpes Sociales de distribución territorial de los recursos del crecimiento de la economía, se asignaron responsabilidades a las entidades territoriales, en cuanto a los gastos que debían ser ejecutados en el nivel territorial, para aportar al modelo de implementación de la Política Pública, en el cual participa activamente el ICBF como representante de la Nación y responsable de la articulación de Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Además de establecer las competencias sectoriales de las Entidades territoriales, desde la Ley 715 de 2001(modificada por la Ley 1176 de 20017) se organiza el Sistema General de Participaciones, definiéndolo como los recursos que la Nación transfiere por mandato de la Constitución Política a los Departamentos, Distritos y Municipios, para la financiación de los servicios a su cargo en salud, educación, agua potable y saneamiento básico y los definidos por las leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007. Esta última ley precisa y amplía la inversión de las Entidades Territoriales en el tema de atención integral a la primera infancia.

A través del Sistema General de Participaciones, la Nación transfiere a los municipios clasificados en categoría cuarta, quinta y sexta, es decir aquellos con menores ingresos, recursos de la Participación de Propósito General Otros Sectores Libre Inversión, que pueden ser destinados entre otros, y de manera voluntaria, a financiar acciones para atender de manera integral a la primera infancia.

En todo caso, los recursos de la participación de Propósito General Otros Sectores Libre Inversión de los Municipios con menores ingresos del país, son una fuente importante de financiación de acciones en primera infancia, así como lo han sido las regalías, tanto del sistema anterior como del nuevo Sistema General de Regalías SGR.

En los Municipios ubicados en categoría superiores como tercera, segunda, primera y especial los recursos propios son una fuente importante de financiación y, a la vez para todos los Municipios independientemente de su categoría, los recursos asignados por crecimiento de la economía según lo establecido en la Ley 1176 de 2007, han sido una fuente específica de gran importancia para la financiación de la atención integral a la primera infancia, a pesar de su inestabilidad, pues depende de las condiciones de crecimiento de la economía establecidas en la Ley, lo cual puede afectar la continuidad de las medidas implementadas a nivel territorial, pues no todos los años se puede recibir esta asignación específica a primera infancia.

### 3.3.2 Análisis de la Inversión territorial en primera infancia

Teniendo en cuenta que uno de los propósitos de este trabajo es determinar cómo se ejecuta en las entidades territoriales la política pública de atención integral a la primera

infancia, definiendo si los mecanismos de articulación de acciones de las diferentes instancias sectoriales involucradas en la implementación de la política y en los diferentes niveles de gobierno, inciden en las acciones e inversiones concretas en el territorio. En este análisis se tendrá en cuenta las capacidades de las entidades territoriales para financiar la política pública de atención integral a la primera infancia con los diferentes recursos disponibles para ello.

Para analizar la importancia dada por las entidades territoriales a las inversiones en atención integral a la primera infancia, es necesario conocer la inversión total por tipo de entidad territorial durante los últimos tres años y luego de eso, comparar los datos con las inversiones específicas en atención integral a la primera infancia. Los siguientes cuadros muestran el monto de recursos invertidos por las entidades territoriales durante el periodo 2012 – 2015 en atención integral a la primera infancia, contrastándolo con el total invertido por las entidades territoriales, a partir del reporte de información realizado a través del Formulario Único Territorial FUT.<sup>18</sup>

El objetivo es mostrar el porcentaje de recursos asignados para implementar la política pública de atención integral a la primera infancia en el ámbito territorial.

Los siguientes cuadros, consolidan el total invertido por 1096 Municipios, 5 distritos y 32 Departamentos. Como se muestra, la inversión total de las entidades territoriales ha estado entre los \$47 billones (2012) y los 74 billones (2015). Las inversiones del total de Municipios son superiores a las realizadas por todos los departamentos y por los 5 Distritos (Bogotá D.C, Barranquilla, Cartagena, Santa Marta y Buenaventura).

---

<sup>18</sup> El Formulario Único Territorial (FUT) es un instrumento de monitoreo y seguimiento a la ejecución de recursos públicos en el nivel territorial, creado por el Gobierno Nacional, y a través del cual las entidades territoriales reportan la información de ejecución presupuestal e información financiera para que se efectúen las actividades de monitoreo y seguimiento que le corresponden. Esta información se reporta por internet, el administrador de la base de datos es la Contaduría General de la Nación, y las entidades líderes en el tema son El Departamento Nacional de Planeación a través de la dirección de Desarrollo Territorial Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección de Apoyo Fiscal. La ley 962 de 2005 en su artículo 31 (ley anti trámites) estableció la necesidad de unificar los reportes que las entidades territoriales (Gobernaciones y Alcaldías) hacían al Gobierno Nacional (Ministerios, Superintendencias y DNP), para efectuar el monitoreo, seguimiento, evaluación y control de las entidades territoriales. El Decreto 3402 de 2007, creó el Formulario Único Territorial

### Cuadro 3-1 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2012

Cifras en millones

Tipo de entidad territorial	2012		
	Total Inversión	Inversión en AIPI	%
Departamentos	14.126.387	7.692	0%
Municipios	24.164.428	194.717	1%
Distritos	9.291.010	178.113	2%
<b>Total</b>	<b>47.581.826</b>	<b>380.522</b>	<b>1%</b>

Fuente: Cálculo propio con información reportada por las entidades territoriales al FUT durante la vigencia 2012

Para el año 2012 la inversión total calculada en Atención integral a la Primera Infancia correspondió a \$380.522 millones. Considerando la proyección de población de 0 a 6 años del DANE para este año, estimada en 5.992.831 habitantes, se calcula una inversión per cápita de \$63.496 pesos por cada niño en este rango de edad.

### Cuadro 3-2 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2013

Cifras en millones

Tipo de entidad territorial	2013		
	Total Inversión	Inversión en AIPI	%
Departamentos	15.862.043	55.341	0%
Municipios	34.976.409	431.866	1%
Distritos	8.937.966	331.074	4%
<b>Total</b>	<b>59.776.418</b>	<b>818.281</b>	<b>1%</b>

Fuente: Cálculo propio con información reportada por las entidades territoriales al FUT durante la vigencia 2013

Para el año 2013 la inversión total calculada en Atención integral a la Primera Infancia correspondió a \$818.281 millones. Considerando la proyección de población de 0 a 6 años del DANE para este año, estimada en 6.001.962 habitantes, se calcula una inversión per cápita de \$136.336 pesos por cada niño en este rango de edad.

### Cuadro 3-3 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2014

Cifras en millones

Tipo de entidad territorial	2014		
	Total Inversión	Inversión en AIPI	%
Departamentos	17.560.641	60.609	0%
Municipios	39.145.278	500.526	1%
Distritos	8.731.515	300.832	3%
<b>Total</b>	<b>65.437.434</b>	<b>861.967</b>	<b>1%</b>

Fuente: Cálculo propio con información reportada por las entidades territoriales al FUT durante la vigencia 2014

Para el año 2014 la inversión total calculada en Atención integral a la Primera Infancia correspondió a \$861.967 millones. Considerando la proyección de población de 0 a 6 años del DANE para este año, estimada en 6.013.997 habitantes, se calcula una inversión per cápita de \$143.327 pesos por cada niño en este rango de edad.

### Cuadro 3-4 Inversión total de las Entidades Territoriales vs. Inversión en AIPI en la vigencia 2015

Cifras en millones

Tipo de entidad territorial	2015		
	Total Inversión	Inversión en AIPI	%
Departamentos	20.334.406	175.426	1%
Municipios	44.951.035	552.969	1%
Distritos	9.360.344	386.642	4%
<b>Total</b>	<b>74.645.784</b>	<b>1.115.037</b>	<b>1%</b>

Fuente: Cálculo propio con información reportada por las entidades territoriales al FUT durante la vigencia 2015

Para el año 2015 la inversión total calculada en Atención integral a la Primera Infancia correspondió a \$1.115.037 millones. Considerando la proyección de población de 0 a 6

años del DANE para este año, estimada en 6.026.737 habitantes, se calcula una inversión per cápita de \$185.015 pesos por cada niño en este rango de edad.

### Cuadro 3-5 Inversión per cápita en atención integral a la primera infancia por tipo de Entidad Territorial

Entidad	2012			2013		
	Total invertido	Población 0-6 años	Inversión per cápita	Total invertido	Población 0-6	Inversión per cápita
Departamentos	7.691.809.000	5.157.631	1.491,35	55.340.610.472	5.164.015	10.717
Distritos	194.717.291.677	1.217.514	159.930,23	431.866.008.878	1.218.378	354.460
Municipios	178.113.376.227	5.610.517	31.746,34	331.074.107.627	5.621.531	58.894

Fuente: Cálculo propio con información reportada por las entidades territoriales al FUT durante la vigencia 2015

Entidad	2014			2015		
	Total invertido	Población 0-6 años	Inversión per cápita	Total invertido	Población 0-6	Inversión per cápita
Departamentos	60.609.035.807	5.173.392	11.716	175.425.853.739	5.183.881	33.841
Distritos	500.525.888.394	1.219.468	410.446	552.968.554.022	1.220.466	453.080
Municipios	300.832.061.313	5.635.134	53.385	386.642.228.779	5.649.127	68.443

Fuente: Cálculo propio con información reportada por las entidades territoriales al FUT y datos DANE

En el periodo analizado, la inversión per cápita ha aumentado en los tres tipos de entidades territoriales. La mayor inversión per cápita es la realizada por los distritos, es decir, por el distrito de Bogotá, dado que es el único distrito que reportó datos de inversión en el FUT. Los Departamentos, son las entidades que menos recursos destinan a la atención integral la primera infancia en comparación con los Municipios. Esto puede ser explicado porque la asignación de Crecimiento de la Economía, distribuida en los años 2012 y 2015 se gira únicamente a los Municipios no a los Departamentos. No obstante, es importante considerar que las Gobernaciones cuentan con mayor ingreso por recursos propios, los cuáles pueden ser priorizados en acciones AIPI, sin embargo el monto destinado es muy reducido frente al total invertido en otros propósitos.

A partir de los anteriores datos y del análisis de las cifras se hacen las siguientes anotaciones:

- Durante el periodo 2012-2015, la inversión en primera infancia se mantuvo en el 1% anual, frente al total invertido. Las entidades territoriales que presenta el mayor porcentaje de participación en inversiones en primera infancia son los Distritos,

---

especialmente el Distrito de Bogotá, sin embargo durante este periodo no supero el 4% del total invertido.

- Las Gobernaciones son las entidades que menos recursos destinan a acciones de primera infancia, pues durante el periodo evaluado sus inversiones solo llegaron al 1% (año 2015). Los Municipios igualmente mantuvieron el 1% de inversión en primera infancia sobre el total invertido.
- En todo el periodo (2012-2015) se ejecutaron recursos en primera infancia por \$3 billones de pesos, frente a \$244 billones destinados a otros sectores priorizados en los planes de desarrollo.
- Las acciones que tiene que ver con Plan ampliado de Inmunizaciones PAI y atención de enfermedades prevalentes en la infancia AIEPI, así como los asuntos relacionados con vacunación, no se están teniendo en cuenta pues estas inversiones se registran en el sector salud sin hacer distinción por grupo etario, sin desagregar la inversión que va dirigida a primera infancia (población de 0 – 6 años).
- Las principales fuentes de financiación de las acciones de atención integral a la primera infancia de los Departamentos y Distritos han sido: la cofinanciación nacional, los recursos propios, las regalías (saldos del anterior sistema), y recursos de capital. Los Municipios destinan en primera infancia: los recursos del Sistema General de Participaciones (Salud, Educación, Agua Potable), Crecimiento de la economía (Conpes Primera Infancia), cofinanciación Departamental, recursos propios y regalías. Esta asignación de recursos dependerá de las capacidades propias de cada municipio.
- En el año 2012, de las 1128 entidades territoriales que reportaron sus inversiones a través del FUT, 735 destinaron recursos para la atención de la primera infancia. De estas, solo 10 gobernaciones reportaron inversiones, 3 distritos (Barranquilla Buenaventura y Bogotá) y 722 Municipios.

- En el año 2013, de las 1128 entidades territoriales que reportaron sus inversiones a través del FUT, 960 entidades (225 más que en 2012) destinaron recursos para la atención de la primera infancia. De estas, solo 18 gobernaciones reportaron inversiones, 1 distrito (Bogotá) y 941 Municipios.
- En el año 2014, de las 1126 entidades territoriales que reportaron sus inversiones a través del FUT, 1030 entidades (70 más que en 2013) destinaron recursos para la atención de la primera infancia. De estas, solo 21 gobernaciones reportaron inversiones, 1 distrito (Bogotá) y 1008 Municipios.
- En el año 2015, de las 1126 entidades territoriales que reportaron sus inversiones a través del FUT, 1068 entidades (38 más que en 2013) destinaron recursos para la atención de la primera infancia. De estas, solo 20 gobernaciones reportaron inversiones, 1 distrito (Bogotá) y 1047 Municipios.

Al finalizar el periodo de gobierno se tiene que 12 gobernaciones, 4 distritos, 50 municipios no presentan inversiones en primera infancia, lo cual puede estar presentando por dos razones: a) No están reportando la información a la Nación de manera correcta. b) No están haciendo inversiones en primera infancia, cualquiera de los dos casos es preocupante.

Si es un error recurrente de reporte, se puede indicar, que al no hacerse seguimiento desde la nación, las entidades territoriales no se muestran interesadas en corregir los errores, pues pueden estar registrando las inversiones en primera infancia en los conceptos correspondientes a la niñez (6-12 años).

Siendo el reporte del FUT, el medio oficial para que las entidades del Nivel nacional hagan monitoreo y seguimiento a la ejecución e implementación de las políticas públicas en las entidades territoriales, no es claro cuales mecanismos está utilizando la nación para saber si el referencial de la política pública construido, se está materializando a través de la inversión territorial.



### 3.3.3 Análisis de la Inversión en Primera Infancia presentada en los Municipio de Tenjo y Armero

A continuación se presenta el análisis de la inversión realizada en los Municipios de Tenjo y Armero en atención integral a la primera infancia, para el periodo 2012-2015, analizando las fuentes de financiación destinadas por dichas entidades territoriales y contrastándolo con la proyección de la Población DANE para calcular la inversión per cápita.

**Cuadro 3-6 Inversiones realizadas en primera infancia 2012-2015 Municipio de Tenjo**

Cifras en millones

Concepto de Inversión	2012	2013	2014	2015	total
Programa de atención integral a la primera infancia -PAIPI	103	19	39	0	162
Formación de talento humano	14	0	0	0	14
Dotación mobiliario bibliotecas	5	0	0	0	5
Infraestructura nueva / ampliaciones	0	157	0	1.347	1504
Ámbitos culturales adecuados y accesibles para primera infancia	0	0	213	179	392
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>176</b>	<b>252</b>	<b>1.526</b>	<b>2.076</b>
Calculo inversión per Cápita					
Población proyectada	4.655	4.631	4.619	4.610	<b>4.629</b>
Inversión per cápita (en pesos)	26.253	37.965	54.518	331.071	<b>448.495</b>

Fuente: Elaboración propia con información del FUT Gastos de Inversión y de DANE

El Municipio presentó durante el cuatrienio una inversión total en atención a la primera infancia de \$2.076 millones, distribuidos en 5 conceptos de inversión. De estos, vale la pena destacar los destinados a infraestructura nueva y a la promoción de ámbitos culturales adecuados y accesibles para la primera infancia, pues tuvieron la mayor asignación de recursos.

Para estas actividades la principal fuente de financiación destinada fueron los ingresos corrientes de libre destinación (recursos propios) seguido por los recursos del sistema general de participaciones SGP forzosa inversión, recursos del SGP por crecimiento de la economía para primera infancia.

La inversión per cápita en este rango de edad para el 2012 fue de \$26.253, incrementándose significativamente para el año 2015 con 331.071 por niño.

### Cuadro 3-7 Inversiones realizadas en primera infancia 2012-2015 Municipio de Armero

Cifras en millones

Concepto de Inversión	2012	2013	2014	2015	Total
Programa de atención integral a la primera infancia -PAIPI	15	9			23
Infraestructura			140	70	210
Ámbitos culturales adecuados y accesibles para primera infancia				43	43
<b>Total Invertido</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>140</b>	<b>113</b>	<b>275</b>
Calculo inversión per Cápita					
Población proyectada	3.580	3.561	3.536	3.505	<b>3.546</b>
Inversión per cápita (en pesos)	4.056	2.387	39.577	32.105	<b>77.552</b>

Fuente: Elaboración propia con información del FUT Gastos de Inversión y DANE

Es evidente cómo la capacidad de gestión y de financiación del Municipio de Armero es muy limitada para la ejecución de acciones de atención integral a la primera infancia, pues en los cuatro años destinó \$275 millones, en tres conceptos: PAIPI, Infraestructura, y ámbitos culturales adecuados.

Para estas actividades las fuentes de financiación destinadas fueron Ingresos corrientes de libre destinación, y los recursos del sistema general de participaciones (forzosa inversión), recursos por el crecimiento de la economía para primera infancia, especialmente los correspondientes al Conpes 152 de 2012 y al Conpes 162 de 2013.

La inversión per cápita en este rango de edad para el 2012 fue de \$4.056, y al igual que en el caso de Tenjo presentó un incremento significativo para el año 2015 con 331.071 por niño.

## 4 Conclusiones Finales y Recomendaciones

A partir de los resultados del análisis fue posible determinar los cambios en el referencial de las políticas públicas de atención integral a la primera infancia desde 1968 hasta el 2015, originado a partir de tres condiciones: las demandas sociales, los escenarios de movilización social y las lecciones aprendidas de las acciones de implementación de la política, lo cual ha permitido dar elementos que aportan a la concertación de un referencial de atención integral a la primera infancia en el ámbito Nación –Sector.

En la construcción del referencial de la política pública en la Nación, se identificaron 4 etapas, en cada una de ellas se evidencia una evolución en el referencial de la política que permitió su construcción actual. En este referencial construido a partir del análisis histórico, se reconoce la atención integral desde la gestación, la importancia de atender a las madres gestantes y lactantes y la necesidad de propiciar instrumentos que permitan la financiación de la Política en el ámbito Territorial. No obstante a pasar de esta narrativa encontrada en los diferentes instrumentos de planeación y política estudiados, la materialización de las acciones aún es distante de aquellos principios que se han definido en el referencial de la Política actual, sobre todo cuando se analiza su apropiación en los territorios, las acciones definidas y la materialización de las mismas a través de la ejecución.

A partir del análisis histórico realizado, y de la identificación de 4 etapas o momentos de concebir este referencial, los cambios en las políticas públicas de atención integral a la primera infancia han demandado la creación y la modificación de los instrumentos de planificación y de gobierno, como por ejemplo la expedición del Conpes 109 de 2007 y la Ley 1176 del mismo año y la Estrategia de cero a siempre, que surgieron y se soportaron en respuesta a los análisis desarrollados por la institucionalidad e instancias creadas para soportar la política pública, y con el ánimo de lograr superar una de sus principales dificultades: poder ejecutar una política pública concebida desde un enfoque población e implementada desde una lógica sectorial. Fue en este contexto que se dispuso de mayor número y especificidad de instrumentos de acción pública desde el nivel nacional a partir del año 2007, para tratar de incidir en dos aspectos: lograr la articulación sectorial desde

---

el ámbito nacional, y brindar lineamientos, directrices y mecanismos de ejecución a los territorios.

Por otro lado, la incorporación del referente sobre atención integral a la primera infancia entendido 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”, en los instrumentos de planificación y de gobierno permite señalar un cambio en la trayectoria de las políticas, especialmente en la forma de pensar el tema de “atención Integral la primera infancia”. Significa que más allá de los instrumentos técnicos, se está pensando en las dimensiones sociales, ambientales, económicas, culturales que implican considerar a la infancia como una etapa de vital importancia para el desarrollo de las personas y de la sociedad en su conjunto. Sin duda, aunque todavía se encuentra de forma primaria es un indicador de cambio en el referencial de las políticas públicas de atención a la primera infancia que se logró identificar a partir de la construcción del referencial realizado a través de los 4 momentos o etapas identificadas.

Fue posible evidenciar coordinación, concertación y coherencia entre varias de las acciones para dicha transformación en el ámbito Nación – Sector, sin embargo el análisis de la construcción del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia en su implementación territorial, arrojó resultados diferentes, condicionados por las capacidades de las entidades locales en los ejercicios de planificación del territorio que se determinan en la ejecución de las acciones.

La institucionalidad pública creada para la atención integral a la primera infancia, ha incidido en el cambio del referencial, pues existen instancias responsables y comprometidas con llegar a las niñas y los niños como seres integrales y no mediante una sumatoria de servicios en los que se desdibujan como centro de la atención. Instancias como la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI- y la Comisión Especial de seguimiento para la Atención Integral a la

Primera Infancia, han contribuido a la construcción del referencial de la política desde el ámbito Nación – Sector. En este aspecto es necesario avanzar en cómo estos mensajes, lineamientos, y en general el referencial de la política, es asumido y concretado por los territorios, a través de sus propios mecanismos de planeación, gestión y ejecución. En el análisis de los actores realizado, los territorios evaluados identifican como orientadores de esta política pública en la Nación a 3 entidades (ICBF, Mineducación y Min salud) de las 9 entidades responsables de dar lineamientos. Esta situación debería permitir evaluar la pertinencia de establecer responsabilidades y competencias en materia de atención integral a la primera infancia a entidades con poca capacidad para llegar a los territorios con orientaciones claras y posibilidades de financiación.

En términos generales, y a partir del análisis de caso realizado, se encuentra que hay una incorporación del referencial de la política pública en los instrumentos de planificación del desarrollo de los dos Municipios que guarda coherencia con el definido por la Nación. Sin embargo, el desarrollo estratégico que se hace en cada uno de los instrumentos mostró diferencias, que obedecen en gran parte a las capacidades locales para implementar la política pública, pues en el caso de Armero Guayabal, entidad que presenta restricciones al gasto dado sus recaudo de impuestos reducido, no se hace una diferenciación en las inversiones planeadas por grupo etario, lo cual dificulta en este caso definir la prioridad que se está dando a uno u otro.

En los Municipios se analizaron dos instrumentos: los planes de Desarrollo y la política municipal de infancia y adolescencia. En términos reales, no se encontró diferencia sustancial en la parte estratégica de los dos, pues el Plan de Desarrollo retoma gran parte de las líneas estratégicas, acciones y metas establecida en la Política y en algunos casos las desarrolla con más detalle. Ahora bien, frente a la atención integral a la primera infancia, la política pública de los Municipios no aporta elementos sustanciales que permitan construir un referencial para la atención integral a la primera infancia, aunque tiene algunos elementos, sin duda los planes de desarrollo se centran más en definir los valores que guían la actuación del Municipio o Departamento hacia este grupo etario ubicado entre los 0 y 6 años.

Se encontró un desarrollo más definido y concreto en las acciones de la política pública de atención integral a la primera infancia orientada a la atención en salud, es decir todo lo

relacionado con Vacunación, nutrición y aseguramiento en salud. Se encuentra un discurso unificado entre las entidades territoriales analizadas, frente a las acciones que garanticen el Derecho a la existencia del niño menor de 6 años. Sin embargo, otras líneas estratégicas de la política como la protección del menor y la educación en la primera infancia no gozan de los mismos mecanismos de articulación entre los Municipios y Departamentos.

La política pública de atención integral a la primera infancia construida desde la Nación define responsabilidades para los tres ámbitos de gobierno, incluidos los Departamentos y los Municipios. Una primera responsabilidad es incorporar y apropiar en sus instrumentos de planeación el referencial de la política pública, y definir estrategias para su desarrollo en el territorio. Una segunda es ejecutar la política y desarrollar las estrategias construidas en los instrumentos de planeación del desarrollo, lo cual implica la asignación de recursos. En este trabajo se mostró como la política pública fue considerada de manera general en los instrumentos (unos mejor que otros), se establecieron acciones, metas e indicadores, sin embargo al revisar la ejecución anual, a través de las inversiones realizadas en el presupuesto, se mostró cómo el desarrollo de la política pública se dificulta al enfrentar la problemática de no contar con recursos suficientes y capacidades propias para la financiación de las acciones de la política pública de primera infancia. Al revisar la ejecución anual, se desdibuja la intención de atender de manera integral a esta población, puesto que varias de las acciones se ubican dentro de los sectores sin detallar el grupo etario que se está atendiendo.

Esto se explica por el origen de los recursos que financian las acciones, hay fuentes de financiación aseguradas como el Sistema General de Participaciones en Salud, esta es una fuente permanente y recurrente, pues todos los años sin excepción estos recursos son transferidos por la nación para atender acciones de aseguramiento, salud pública para la población, incluyendo a los menores de 6 años y madres gestantes y lactantes. Esto hace parte de las acciones del Plan Obligatorio de Salud del régimen subsidiado, el cual incluye la atención integral a la primera infancia. En este caso, la atención en salud está regulada desde el ámbito nacional, en lo que tiene que ver con su contratación, financiación y mecanismos de implementación.

No ocurre lo mismo, con la única fuente de financiación con nombre propio para la primera infancia denominada "Sistema General de Participaciones recursos por crecimiento de la economía superior al 4 por ciento", pues estos recursos solo son distribuidos por la nación cuando la economía crece en este porcentaje, según lo establecido en el Artículo 4 del Acto legislativo 04 de 2007<sup>19</sup>. Al ser una fuente inestable de recursos, las entidades territoriales no pueden destinarlos en actividades que impliquen más de un año de ejecución. Esta disposición no guarda coherencia con lo establecido por el referencial de la política pública sobre la importancia de brindar una atención integral a este grupo etario, pues justamente esta atención integral requiere de acciones permanentes y continuas que garanticen el impacto deseado en el niño menor de 6 años. Ante este escenario, los Municipios deben destinar recursos propios o gestionarlos con la Gobernación, para atender las responsabilidades dadas por la Nación, lo cual dificulta el cumplimiento de las estrategias y metas establecidas, pues el poder de ejecución de gran parte de los Municipios es muy limitado, prueba de ello es que casi el 90% se encuentra clasificado en categoría sexta y quinta según los criterios de categorización definidos por la Ley 617 de 2000, es decir la mayoría de municipios del país tiene un recaudo muy bajo de recursos propios.

La descentralización no ha sido suficiente para garantizar eficiencia, eficacia y transparencia en la ejecución de los recursos ni en los procesos adoptados por la Nación y las entidades territoriales, dado que no es ajena a las instituciones, a las prácticas y relaciones que operan en las gobernaciones y alcaldías. En muchos casos los apoyos de las Gobernaciones a los Municipios están supeditados a afinidades políticas de sus mandatarios, situación que puede afectar la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia en el Municipio o condicionar las relaciones intergubernamentales que se den en este caso.

---

<sup>19</sup> Acto legislativo 04 de 2007. Artículo 4. (...)Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.



A partir de las entrevistas realizadas a los funcionarios encargados de la ejecución de los planes de desarrollo municipales se concluye que en la medida que el municipio cuente con menores recursos las relaciones con el Departamento para la implementación de acciones en materia de atención integral a la primera infancia son más visibles, pues la dependencia de los recursos es mayor y la gobernación termina asumiendo actividades que en el caso de municipios con mayor fuentes de financiación para estos propósitos, asumen directamente. Esto fue posible observarlo al analizar la ejecución de los recursos de Armero y Tenjo. En el primero la inversión anual per cápita del periodo 2012-2015 fue de \$77.552 y la de Tenjo fue de \$448.495. Al consultarles a los funcionarios sobre las interrelaciones con las gobernaciones para ejecutar acciones en primera infancia, Armero manifestó un trabajo conjunto con ellos, mientras que Tenjo manifestó una interacción menor.

A partir del comportamiento de las inversiones realizadas por los Municipios de Armero Guayabal y Tenjo se tienen las siguientes conclusiones:

- Efectivamente la capacidad de las entidades territoriales incide en la prioridad y ejecución de políticas públicas como la de Atención a la Primera Infancia, prueba de ello es que al Tenjo ser un municipio con mayor capacidad por el recaudo de recursos propios, puede destinar esta fuente a financiar inversiones en primera infancia que, Municipios como Armero Guayabal, al no disponer de ellos no puede hacerlo en la misma proporción.
- La financiación de la política integral de atención a la primera infancia en municipios con baja capacidad como Armero Guayabal, depende en gran parte de los recursos asignados por cofinanciación departamental y por las transferencias del Sistema General de Participaciones. Diferente es el caso de Municipio como Tenjo, que no centra su financiación en recursos externos, sino que lo hace con sus propios recursos, producto del recaudo de impuestos.
- La capacidad de financiación genera relaciones intergubernamentales diferentes, pues para el caso de Armero Guayabal, existe una interacción importante con la Gobernación del Tolima y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para la ejecución de acciones en su territorio, sin que esto implique necesariamente una transferencia formal de recursos al Municipio, sino solamente actividades de

cooperación en la ejecución de las inversiones realizadas por cada una de las entidades territoriales. Para el caso del Municipio de Tenjo, aunque si existe un reconocimiento de la Gobernación para los temas de atención a la primera infancia, son más autónomos en las decisiones de inversión que se tomen, pues su financiación depende en gran parte de ellos mismos.

- En Municipios como Armero Guayabal, se observa un mayor desarrollo en las acciones relacionadas con Salud, Nutrición y vacunación, pues para este caso la Gobernación y la Nación aportan recursos con esta destinación específica y organizan todo el mecanismo de atención. Sin embargo, estos recursos están sumados con los destinados a la niñez en general y no es posible a través de la ejecución del presupuesto definir con exactitud cuánto se destinó específicamente para atender la primera infancia.
- No existe en la política pública de atención integral a la primera infancia ningún mecanismo y/o instrumento que dé respuesta a la problemática aquí expuesta sobre las capacidades locales para atender la política, aun sabiendo que esta situación incide directamente en el cumplimiento de las estrategias de la política pública en el ámbito territorial.

Por lo anterior, es pertinente recomendar que el Estado colombiano deba fomentar el desarrollo integral de la primera infancia a partir de políticas públicas que consideren las particulares características de las instituciones y entidades públicas responsables de su ejecución y que permitan precisar los alcances de los objetivos adoptados. Si bien la Política Pública se diseñó obedeciendo al modelo de descentralización del país, no observó algunas de sus características, generó instancias e instrumentos que implementados progresivamente pueden traer beneficios importantes para la primera infancia, pero el logro de esos beneficios depende del fortalecimiento integral de la capacidad técnica y política del Gobierno, en cualquiera de sus ámbitos, sobre todo en el territorial.

El resultado de la implementación de la política pública en el ámbito territorial depende de la adopción de medidas del Gobierno nacional para: 1) fortalecer técnicamente a las entidades territoriales empoderándolas como gestoras del desarrollo integral de la primera infancia 2) fortalecer los sistemas de información territorial, pues sin información

de calidad y oportuna no es posible tomar decisiones acertadas y realizar seguimiento a los resultados, y 3) focalizar el seguimiento y la evaluación en los resultados de los proyectos y en la ejecución de los recursos.

Existen dificultades entre la formulación de la política en el ámbito Nacional y su implementación territorial, pues las líneas estratégicas Nacionales han sido formuladas desde un modelo de atención a la población de 0 a 6 años, sin embargo las entidades territoriales obedecen a una lógica de ejecución distinta, es decir de manera sectorial, no poblacional. Esto quiere decir que los proyectos de inversión de asistencia integral a la primera infancia se formulan y ejecutan atendiendo a una población en un rango de edad superior, lo cual dificulta los procesos de seguimiento a la implementación de la Política Pública de atención integral a la primera infancia, pues no es posible establecer y desagregar todas las actividades ejecutadas en este grupo poblacional. Como se observó en el análisis de la inversión pública, los conceptos específicos para registrar la inversión en primera infancia son muy reducidos y no permiten tener claridad sobre las acciones realizadas en todos los sectores para este grupo, como por ejemplo las acciones en salud orientadas a la primera infancia.

El esquema de análisis del referencial de la política pública de atención integral a la primera infancia, a partir de las normas y lineamientos de política generados por la Nación, en un horizonte de tiempo dado, junto con los instrumentos de planificación del desarrollo construidos en los territorios, permitieron visualizar el contenido cognitivo de estos instrumentos. Por ello, el análisis de las normas, los documentos Conpes, los planes de desarrollo nacionales, los planes de desarrollo departamental y municipal, los documentos de política pública municipal aportaron a explicar cómo los instrumentos de planificación son herramientas que contienen valores e ideas sobre el territorio, permitiendo considerarlos como unidad de análisis de las políticas públicas.

Por lo anterior, el análisis de los instrumentos de planificación es un proceso que contribuye a la comprensión del ciclo de las políticas públicas ya que permite entender la manera como se definen los problemas, cómo se formulan las soluciones y se toman o

no decisiones, a partir de unas orientaciones y lineamientos dados y con incidencia en los diferentes ámbitos de gobierno.

El esquema de análisis de este trabajo, buscó entender la construcción del referencial de la política desde el ámbito Nacional- Sectorial, para que una vez establecido se pudiera analizar en los instrumentos de planificación territorial, la comprensión y consideración de dicho referencial, y en algunos casos su reconstrucción a partir de la comprensión del tomador de decisiones local. Por ello, se dio un especial énfasis en definir cómo la política pública formulada fue asimilada o no en las líneas estratégicas y en los valores definidos por los instrumentos territoriales, para luego de ello revisar a partir de los análisis de caso, como se materializó su ejecución, por lo menos en términos presupuestales.

El análisis contenido en la tabla 3-3 “Desarrollo de las metas estratégicas de la política pública en los instrumentos de planeación de las entidades territoriales” permitió identificar que de las 17 metas definidas por la política pública nacional, 4 de ellas no tienen ningún desarrollo en el ámbito territorial o no se ve coherencia con los principios de actuación definidos. Las temáticas de estas 4 metas están más relacionadas con el ámbito de educación, pues el análisis realizado permite identificar cierta ventaja frente a las orientaciones dadas desde el sector salud, pues estas metas tuvieron mayor incidencia e incorporación en los instrumentos territoriales. Estos resultados evidencian la necesidad de avanzar en llevar a los territorios de una manera más concreta las orientaciones dadas por el sector educación en materia de atención integral a la primera infancia pues aún existen vacíos en su interpretación y en su materialización en la inversión pública territorial.

A partir de este análisis se identificó que no es suficiente definir unas acciones estratégicas y responsabilizar a los gobiernos locales de su implementación, pues aunque las entidades territoriales analizadas consideraron el referencial de la política en sus instrumentos de planificación, definiendo actividades, metas e indicadores, en la práctica, la política pública se enfrenta a una carencia, y es que no establece un mecanismo que permitan la articulación y coordinación de las acciones en torno a propósitos comunes, para las diferentes entidades con presencia en el territorio. Hasta

---

ahora se ha avanzado en lograr que cada entidad incorpore los lineamientos estratégicos y reconozca el referencial de la política en sus instrumentos de planificación del desarrollo, pero está pendiente unificar las metas comunes a las que cada entidad apuntará en el marco de sus competencias y de sus capacidades.

Precisamente, frente a las capacidades, la política pública debe replantearse en el sentido de reconocer que las capacidades de ejecución en el país son diferentes, y están determinadas por aspectos, políticos, culturales, económicos y sociales, que condicionan las actuaciones de la institucionalidad pública local, y que se materializa en su capacidad financiera y de gestión para la implementación de la política.

La Política Pública ha establecido toda una arquitectura institucional desde el ámbito Nacional, con el propósito de cumplir los objetivos de la Estrategia “de cero a siempre”, sin embargo al analizar la ejecución de las acciones en el ámbito territorial, y los insuficientes recursos para su financiación, es claro que se debe avanzar en afinar los instrumentos legales, financieros y operativos que permitan que estas instituciones nacionales aporten a la implementación real en el ámbito territorial, pues es allí en donde se da respuesta a las demandas sociales de atención integral a la primera infancia. Como fue mostrado en este documento incorporar una política pública en un instrumento de desarrollo, no implica necesariamente que exista una verdadera ejecución o implementación. Los planes de desarrollo deben dejar de ser manuales de buenas intenciones, deben ser cumplibles y para ello es fundamental que con la asignación de responsabilidades desde el gobierno nacional, se estructuren a la vez, mecanismos de financiación reales, estables y continuos en el tiempo, y que consideren las capacidades locales para la implementación de la Política.

Finalmente, el presente análisis busca continuar abriendo lugar a la discusión y a la investigación sobre las políticas públicas de atención integral a la primera infancia desde un enfoque multidisciplinario y profundizar sobre la actuación de la administración pública territorial en torno a las líneas estratégicas y competencias a su cargo, así como, las relaciones intergubernamentales generadas en el proceso de implementación de la política pública.

- A. Anexo 1: Matriz de Normas**
- B. Anexo 2: Matriz de Instancias de la Política y de las principales entidades Nación-Sector de la Estrategia de cero a Siempre**
- C. Anexo 3: Matriz de Objetivos, estrategias y metas de la política**
- D. Anexo 4: Matriz de Análisis del Referencial Nación-Sector**
- E. Anexo 5: Matriz de Análisis del Referencial Territorial (Armero – Tenjo)**
- F. Anexo 6: Matriz análisis de las estrategias de la política y su consideración en el ámbito Departamental y Municipal**
- G. Anexo 7: Formato de Entrevista Semi- Estructurada**
- H. Anexo 8: Análisis referencial de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia en los instrumentos de planificación Territorial**
- I. Anexo 9. Análisis del Referencial Nación – Sector en el Marco Normativo y de Planificación**

## 5 Bibliografía

Acosta Ayerbe, Alejandro. Educación Inicial fundamentos del desarrollo infantil y del desarrollo humano. Revista Javeriana - Abril de 2007. Páginas 60 -67. Pontificia Universidad Javeriana.

Alvarado, V.S y Suarez M.C. (2010) Transiciones educativas en primera infancia, una mirada desde las políticas públicas en Colombia: avances y desafíos. Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud Alianza CINDE Universidad de Manizales, Colombia.

Álvarez MC y Gaviria LM (2010). Propuesta Educativa para la Primera Infancia. Gobernación de Antioquia –Grupo Senderos. Medellín- Colombia.

Aguilar, Luis F (1993). La implementación de las políticas. Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Banco Mundial (1997). “Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en américa latina. El caso de familias en acción”

Bañon Martínez Rafael (2003). Compilador. La evaluación de la Acción de las Políticas Públicas. Ediciones Díaz de Santos. Madrid.

Bejarano, Catalina (2012). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública. Pontificia Universidad Javeriana facultad de arquitectura y diseño maestría en planeación urbana y regional

Bernal, Raquel y Camacho Adriana (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia Centro de Estudios sobre desarrollo económico. CEDE. Universidad de los Andes. Serie Documentos Cede, 2012-33 ISSN 1657-7191. Ediciones Uniandes. Bogotá.

Bernal, Raquel (2014). Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo No. 51. Colombia.

BID (2010). Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014. Nota sectorial para su discusión con las nuevas autoridades y actores del sector. Notas Técnicas No. 244. División de protección social y salud.

Castro C, Jaime (2007). Descentralización, Gobernabilidad y Salud Pública. Universidad Nacional de Colombia. Cuadernos del Doctorado No. 6.

Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (2013). Estrategia de atención integral a la primera infancia fundamentos políticos, técnicos y de gestión. ISBN 152152. Imprenta Nacional. Bogotá – Colombia.

Corral Iñigo, Antonio (1997). Psicología Evolutiva. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid.

Conpes Social 91 de 2005 “Metas y Estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio– 2015”, el cual fue modificado por el CONPES SOCIAL 140 de 2011, en lo concerniente a la inclusión de nuevos indicadores y ajuste en las líneas de base y metas de algunos de los indicadores inicialmente adoptados.

Conpes Social 109 (2007). “Política pública nacional de primera infancia Colombia por la primera infancia”. Departamento Nacional de Planeación.

Conpes Social 115 (2007). Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Conpes Social 152 (2012). Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Conpes Social 162 (2013). Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Conpes Social 181 (2015). Consejo Nacional de Política Económica y Social. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación.

Dogde, David. (2004). Capital Humano, Desarrollo de la Primera Infancia y Crecimiento Económico. Enciclopedia sobre el Desarrollo de la Primera Infancia. Otawa –Canadá. Documento adaptado del discurso del Dr. Dodge “Human Capital, Early Childhood Development and Economic Growth: an Economist’s Perspective,” (Capital humano,



desarrollo inicial y crecimiento económico: la perspectiva de un economista), expuesto en la Reunión Anual de la coalición Sparrow Lake Alliance, en mayo de 2003.

ENDS 2010 (2011). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Asociación Pro bienestar de la Familia Colombiana Pro familia. Colombia.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2013). Informe de seguimiento y evaluación a la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Presidencia de la República.

CGR - Contraloría General de la Republica (2014). Informe de auditoría. Política pública integral de desarrollo y protección social estrategia de atención integral a la primera infancia - De Cero a Siempre- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”

Fiszelew, Rut y Oiberman Alicia J (1995). Fuimos y Seremos. Una aproximación a la psicología de la primera infancia. Editorial de la Universidad Nacional de la Plata.

FONADE. Guía No. 35. Guía Operativa para la prestación el servicio de atención integral a la primera infancia. Ministerio de Educación Nacional. Colombia. CGR – CDSS- No. 02. Julio de 2014.

Fontaine, Guillaume (2015). El análisis de las políticas públicas, conceptos, teorías y métodos. Flacso Ecuador. Grupo Editorial siglo veintiuno.

Guio, Camargo (2009). Evaluación de las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia. Política Pública Nacional por la Primera Infancia. Universidad Católica de Colombia. Bogotá.

García Trujillo, Andrés (2009). “Los programas de transferencias condicionadas: mecanismos de legitimidad política del orden neoliberal en américa latina. El caso de familias en acción”. Pontificia Universidad Javeriana. Maestría en Política Social.

García V, M. y Espinosa R., J. R. (2011). Incorporación institucional de la periferia: tres casos paradigmáticos. En M. García V., M. García S., J. C. Rodríguez R., J. E. Revelo R. y J. R. Espinosa R. Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales (pp. 210-262). Bogotá: Ediciones Antropos.

Heckman, James (2004). Invertir en la primera infancia. Enciclopedia sobre el Desarrollo de la primera Infancia. Universidad de Chicago.

Ley 715 de 2001. "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

Ley 1098 de 2006. "Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia".

Ley 1176 de 2007. "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

Ley 1804 de 2016. "Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre y se dictan otras disposiciones"

Lézine, Irene (1986). La Primera Infancia: Un estudio psicopedagógico sobre las primeras etapas del desarrollo infantil. Gedisa Editorial.

Lozano Ayala, Alejandro (2008). Aspectos sobre Política Pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

Maldonado, Alberto (2000). Descentralización en países en desarrollo: La experiencia en Colombia. Documento borrador. Bogotá, 2000.

Maldonado, Alberto (2012). Los límites de la Descentralización Territorial: el Caso de Colombia 1991 -2002. Universidad Complutense de Madrid.

Muhny, Gabriel. "Psicología social del Desarrollo Cognitivo". Antrophos Editorial del Hombre. 1988.

Muller, Pierre (2002). Las Políticas Públicas. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Myers R. (1999) Atención y Desarrollo de la Primera Infancia en Latinoamérica y el Caribe. Una revisión de los 10 últimos años y una mirada hacia el futuro. Revista Iberoamericana No. 22 Enero – Abril de 1999.

---

OCDE (2001). Niños pequeños grandes desafíos. Organización para la cooperación y desarrollo económicos OCDE.

Orientaciones para la Ejecución y programación de los recursos del Sistema General de Participaciones 2009. Departamento Nacional de Planeación DNP. Bogotá.

Otero A (2002). Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación. Editores Aurora. Séptima Edición. Bogotá D.C.

Otero A (2011). Educación para la primera infancia: Situación en el Caribe Colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República. ISSN 1692-3715 Núm. 157. Cartagena – Colombia.

Pachón Mónica (2011). Compiladora. Prácticas de Evaluación de la Gobernanza en América Latina. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Antropología, Instituto de Investigación y debate sobre la Gobernanza.

Peralta E y Fujimoto G (1998). La Atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y desafíos para el siglo XXI. Organización de estados americanos OEA. Santiago de Chile.

Piaget, Jean (1982). Los años postergados. La primera infancia. UNICEF. Ediciones Paidós.

Política Pública Nacional para las Familias Colombianas 2012-2022 (2012). Gobierno de Colombia.

Pressman J y Wildavsky A (1998). Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México.

Procuraduría General de la Nación (2006). Municipios y departamentos por la infancia y la adolescencia. Orientaciones para la acción territorial. Gente Nueva Editorial. Segunda Edición. Bogotá.

República de Colombia (2006). Política de Primera Infancia Documento Final. Programa de Apoyo para la Construcción de la Política de Primera Infancia. Bogotá.

Restrepo Marcela (2011). Descentralización en Colombia. Reforma descentralista una agenda pendiente y candente. Contenido en: Desarrollo Local, descentralización, gestión de territorios y ciudadanía. Compilador: Carpio Benalcázar, Patricio

Resolución 1732 del 2013. Por la cual se implementa el Sistema de Seguimiento y Monitoreo a la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones asignados para la Atención Integral de la Primera Infancia. Instituto Colombiano De Bienestar Familiar. Diario Oficial No. 48.756 de 9 de abril de 2013.

Revuelta Vaquero, Benjamin (2007). La implementación de las políticas públicas. Revista Dikaion. ISSN: 0120-8942. Páginas 135-156. Universidad de la Sabana.

ROTH Deubel, A.-N (2009). Enfoques para el análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Bogotá.

Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

Rubio M, Pinzón L y Gutiérrez M (2010). Atención integral a la primera infancia en Colombia: Estrategia de País 2011-2014. Banco Interamericano de Desarrollo – División de Protección y Salud Social. Notas Técnicas #244.

SIGIL CONSULTING GROUP (2013). Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales. Estrategia de atención integral a la primera infancia “de cero a siempre” convenio de cooperación 442 /2012.

Simarra J. (2010). Panorama de las políticas públicas de primera infancia en Colombia. Fondo para la acción ambiental y la niñez, Bogotá. Vol. 68 Núm. 132.

Torrado M. C & Rosemberg F. (2009). Retos para las políticas públicas de primera infancia. Universidad Nacional de Colombia – Observatorio sobre Infancia. Bogotá.

Trujillo Muñoz, Augusto (2001). Descentralización, regionalización y autonomía local. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. ISBN 958-701-073-6.

UNESCO – Federación Rusa (2010). Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI): Crear la riqueza de las naciones. Documento conceptual para la Conferencia. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Vargas Velásquez, Alejo (1999). Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Bogotá. Almudena Editores. Bogotá.

Vizcaíno, Pulido (2010). La política pública de primera infancia en Colombia: Algunas consideraciones entorno a su financiamiento e implementación. Organización de estados iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura – OEI –

Weiss Carol H (1978). Investigación evaluativa: Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción. Editorial Trillas S.A. México.

Wiesner Eduardo (1997) La efectividad de las Políticas Públicas en Colombia. Un análisis Institucional. Bogotá. Departamento Nacional de Planeación. 1997.

Young, Mary Eming (1996). Early Child Development: Investing in the Future. Direction in Developmet. The World Bank. ISBN 0-8213-3547-2. Washignton D.C