

Relaciones Intergubernamentales y factores contextuales: un estudio comparativo de tres municipios

Un Análisis de la implementación de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia

Trabajo de grado presentado para optar al título de

Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Universidad EAFIT, Medellín

Asesor: Santiago Leyva Botero

Paula Cristina Parra Carmona & Nataly Johana Vanegas Bohórquez

Noviembre 2015

Copyright © 2015 por Paula Cristina Parra Carmona & Nataly Johana Vanegas Bohórquez.

Todos los derechos reservados.

Dedicatoria

Profundo agradecimiento a los docentes que hicieron parte de este proceso académico, en especial al profesor Santiago Leyva Botero y a todos los participantes de esta investigación, quienes día a día trabajan por la educación y el desarrollo.

ABSTRACT

This work describes and analyzes how contextual factors affect intergovernmental relationships (IGR) and how different types of these relations make it viable or obstruct the development of a public policy, in this case the early childhood integral attention public policy. Contextual factors are the complete background of an environment, they are essential elements. For this comparative study, factors such as technical, financial and State capacity were taken.

This study hypothesized that contextual factors influence the types of IGR, producing variations in the types of intergovernmental relationship that the municipalities can sustain with other levels of government, for this, three cases were selected through the Millian maximum difference method. This analysis showed that when the contextual factors already mentioned, have critical or low levels, they produce of RIG a type known as donor-recipient, in which resources and program design depend on the central level, but management capacity is determined by contextual factors of the own municipality. By contrast the case of the municipality with high contextual levels showed that the type of IGR found was dispersion. Situations such as the existence of overlapping initiatives in relation to the central level were found.

In both cases, we can see a delegative model found in most municipalities in Colombia, which implies that the results of a policy depends on local implementation, which are the contextual factors of these municipalities, the determinants in the development of public policy to the existence of delegative IGR.

Keywords: *intergovernmental relationships, comparative politics, Method Millian, public policy, early childhood attention.*

RESUMEN

El presente trabajo describe y analiza cómo los factores contextuales inciden en las relaciones intergubernamentales (RIG) y cómo los distintos tipos de estas relaciones viabilizan u obstruyen el desarrollo de una política pública, en este caso la de atención integral a la primera infancia. Los factores contextuales constituyen el trasfondo total de un entorno, son elementos fundamentales, para este estudio comparado se tomaron factores como la capacidad técnica, financiera y del Estado.

Este trabajo partió de la hipótesis de que los factores contextuales inciden en los tipos de RIG, produciendo variaciones en los tipos de relación intergubernamental que pueden sostener los municipios con otros niveles de gobierno, para lo cual se revisaron tres casos que fueron seleccionados a través del método Milliano de máxima diferencia. Este análisis mostró que cuando los factores contextuales ya mencionados, tienen niveles críticos o bajos producen un tipo de RIG conocida como Donante-Receptor, en la que los recursos y el diseño de los programas dependen del nivel central, pero la capacidad de gestión está determinada por los factores contextuales del mismo municipio. Por el contrario, el caso del municipio con niveles contextuales altos mostró que el tipo de RIG encontrado fue el de dispersión ya que se encontraron situaciones como la existencia de iniciativas superpuestas en relación a las del nivel central.

En ambos casos, se puede ver un modelo delegativo que se encuentra en la mayoría de municipios de Colombia, el cual implica que los resultados de una política dependen de la implementación local, con lo cual son los factores contextuales de los mismos municipios, los determinantes en el desarrollo de una política pública ante la existencia de RIGs delegativas.

Palabras Clave: *relaciones intergubernamentales, política comparada, método milliano, política pública, atención a la primera infancia.*

TABLA DE CONTENIDOS

CAPÍTULO 1	14
Introducción	14
CAPÍTULO 2	16
Marco teórico	16
2.1 Relaciones Intergubernamentales: Definiciones y Conceptos	16
2.1.1 Modelos de relaciones intergubernamentales	18
2.2 Categorías de Análisis	19
2.2.1 Tipologías de Coordinación Intergubernamental	19
2.3 Otras teorías que se han aproximado al tema	21
CAPÍTULO 3	25
Diseño metodológico	25
CAPÍTULO 4	35
4.1 Caso	35
Contexto	35
4.2 El nivel nacional y departamental	36
4.3 El caso de Medellín	40
4.4 El Caso de Chigorodó	44
4.5 El Caso de Puerto Nare	47
Comparación final	49
5.1 Conclusiones	52
ANEXOS	54
REFERENCIAS	58

LISTA DE TABLAS

Tabla 1, Clasificación de las RIG, Fuente, elaboración propia.....	21
Tabla 2, Clasificación de las RIG y otras teorías que se aproximan al tema, Fuente, elaboración propia .	23
Tabla 3, Cobertura en Atención Total Municipios Antioquía, Fuente, Gobernación de Antioquia	27
Tabla 4, Cobertura en Atención, Fuente, Elaboración Propia.....	32
Tabla 5, Caracterización de Municipios, Fuente, Elaboración Propia	33
Tabla 6, Ubicación del proceso en la estructura del Plan de Desarrollo Departamental, Fuente Gobernación de Antioquia	38
Tabla 7, Diagrama de la estrategia de Cero a Siempre, Fuente Gobernación de Antioquia	39
Tabla 8, Variable dependiente vs independiente. Municipio Medellín, Fuente, Elaboración Propia	43
Tabla 9, Resultado Indicadores de Desempeño Fiscal e Integral. Departamento de Antioquia, Fuente, Informe de Viabilidad Fiscal Municipios de Antioquia Vigencia 2012	43
Tabla 10, Variable dependiente vs independiente. Municipio Chigorodó, Fuente, Elaboración Propia	46
Tabla 11, Resultado Indicadores de Desempeño Fiscal e Integral. Departamento de Antioquia, Fuente, Informe de Viabilidad Fiscal Municipios de Antioquia Vigencia 2012	46
Tabla 12, Variable dependiente vs independiente. Municipio Puerto Nare, Fuente, Elaboración Propia ..	48
Tabla 13, Resultado Indicadores de Desempeño Fiscal e Integral. Departamento de Antioquia, Fuente, Informe de Viabilidad Fiscal Municipios de Antioquia Vigencia 2012	49
Tabla 14, Tipo de Rig y Factores Contextuales, Fuente, Elaboración Propia.....	50

LISTA DE FIGURAS

Figura 1, Diagrama Tipos de RIG.....	36
Figura 2, Esquema de Gestion RIG, Fuente: Alcaldia de Medellín.....	41
Figura 3, Sistema SAUPI, Fuente: Alcaldia de Medellín.....	42

CAPÍTULO 1

Introducción

Con el objeto de examinar, a partir de la teoría de las relaciones intergubernamentales (Wright,1997) (Cabrero y Zabaleta,2009), los factores que desarrollan o limitan la presencia de mecanismos de coordinación y articulación entre los niveles partícipes en el proceso de atención integral a la primera infancia (AIPI), es necesario entender que se trata de un proceso que implica que los ámbitos de decisión e implementación de dicha política pública deben ser estudiados a la luz de las relaciones entre el nivel central y los demás niveles partícipes en la estructura del Estado colombiano, procurando que los aspectos políticos y técnicos de la misma encuentren el balance adecuado entre su teorización y ejecución; es decir, en el proceso complejo que implica formular, teorizar y traducir en acciones, planes y programas completos una política pública.

Los estudios sobre las relaciones intergubernamentales (RIG) y los factores contextuales que pueden influir en ellas han sido mínimos (Barbosa, 2007; Jordana, 2002; Leyva, 2012). La mayoría de trabajos parten de la mirada de la descentralización, entendida como la reforma en la distribución de competencias y en las transferencias fiscales de recursos por competencias, derivando en nuevos esquemas de vínculos intergubernamentales.

En este estudio comparado, se abordaron los factores contextuales como la capacidad técnica, financiera y del Estado, para entender como estos inciden en las relaciones intergubernamentales para garantizar una atención integral a la primera infancia.

Para ello se indagó en las experiencias de diferentes municipios del departamento, pues en estos, se encuentra una preocupación sistemática por dar respuesta a las necesidades de niños y jóvenes.

Para realizar este estudio comparado, nos centramos en una investigación cualitativa donde se utilizó el método Milliano de máxima diferencia para seleccionar tres municipios en clave de los factores contextuales particulares de 120 municipios de Antioquia donde opera el

programa de atención integral a la primera infancia, para esto, se utilizaron como variables independientes los factores contextuales como la capacidad técnica, financiera y del Estado sobre la variable dependiente relaciones intergubernamentales. Una vez determinadas las variables independientes, logramos identificar cuál es la influencia de estas en las RIG y qué tipos de Relaciones Intergubernamentales se desprenden de éstas.

Este estudio comparado se enmarca en cuatro secciones, en la primera sección se desarrolla el marco conceptual y analítico, donde se exponen los fundamentos teóricos del enfoque de las RIG; en la segunda sección, se hace una breve descripción de la metodología empleada; la tercera sección resume una síntesis de las particularidades de los 3 municipios escogidos para este estudio; finalmente, en la cuarta sección se presentan las conclusiones y resultados obtenidos, producto del análisis de los casos estudiados, y unas conceptualizaciones de carácter teórico, con las perspectivas de análisis futuro en este campo.

CAPÍTULO 2

Marco teórico

Para comprender los factores contextuales que inciden en las relaciones intergubernamentales como variable dependiente, es necesario realizar este análisis a la luz del marco teórico que se presenta a continuación.

Las relaciones intergubernamentales (RIG) como instrumento de análisis de las políticas públicas, permiten hacer diferenciaciones específicas acerca de cada una de las instituciones involucradas en este proceso. Inicialmente, elementos teóricos de las RIG como los que se presentan en este apartado, pueden ser planteados como una serie de convenios, asociaciones o vínculos de intercambio, cooperación y/o apoyo entre distintos actores gubernamentales, así mismo, pueden ser entendidos como el estudio de mecanismos, procesos y reglas a través de los cuales se ejerce la autoridad.

2.1 Relaciones Intergubernamentales: Definiciones y Conceptos

Las RIG, deben ser entendidas como una serie de procesos de interacción, vinculación y participación entre distintas unidades gubernamentales; procesos que por su misma naturaleza requieren coordinación y gestión entre los mismos, a fin de promover la interacción entre unidades.

Wright (1997) define algunas características que componen las RIG en estos términos:

Unidades gubernamentales: Entidades organizadas que, además de tener carácter gubernamental, tienen suficiente discrecionalidad en la administración de sus propios asuntos, lo que les permite funcionar independientemente de otras estructuras administrativas o unidades.

Funcionarios públicos: Dado que las relaciones deben formularse necesariamente en términos de relaciones humanas, por ejemplo: no hay relaciones entre gobiernos; solo relaciones entre funcionarios que gobiernan diferentes unidades.

Interacciones constantes: Habla esencialmente de las relaciones informales y prácticas que se dan entre los funcionarios públicos, generalmente orientados a metas dentro de un marco formal, jurídico e institucional.

Todos los funcionarios públicos: En suma, todos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisiones en las RIG.

Cuestiones de políticas: Básicamente estas políticas son definidas como las intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones.

Dado que una característica fundamental de las RIG es su capacidad de intercambio, es necesario agregar otros elementos que permiten caracterizar más ampliamente las RIG como lo son: el encadenamiento o sucesión de una serie de mecanismos jurídicos, las relaciones interpersonales de los funcionarios participantes y su relación con “voluntades políticas”, los sistemas de convenios y los diversos mecanismos de comunicación y evaluación o fiscalización entre unidades.

De esta manera, las Relaciones Intergubernamentales (RIG) pueden ser explicadas como un tipo de respuesta cada vez más diversificada y compleja a la relación existente entre sociedad y gobierno, en el supuesto que es el aparato gubernamental quien a través de la gestión administrativa, financiera y judicial, procura por el bienestar general de la población, es decir, surgen las RIG a partir de las nuevas experiencias y modelos de gobernabilidad y la gestión pública con participación de la ciudadanía. De ahí que una de sus características principales es la de ser al mismo tiempo, una relación política, administrativa e interinstitucional, fruto de la misma interacción entre las unidades gubernamentales en la realización de obras de infraestructura, prestación de servicios públicos o por la necesidad de ejecutar una política pública o en procesos de atención integral y estratégica.

Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos los tamaños, tipos y ubicaciones, las cuales se encuentran por doquier en nuestro sistema político y administrativo. Son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y

tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentemos en el futuro a problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares (Wright, 1997:67).

Todo lo anterior apunta, a que más allá de redistribuir funciones o recursos, de lo que se tratan las RIG es de desarrollar redes intergubernamentales efectivas, a fin de minimizar los potenciales inconvenientes y dificultades presentes en los procesos de descentralización.

2.1.1 Modelos de relaciones intergubernamentales

Modelo de autoridad coordinada: Este modelo se caracteriza por una diferenciación precisa de las competencias entre los dos primeros niveles de gobierno; valga decir, el gobierno central o nacional y el subsiguiente nivel gubernamental, o sea el Departamento.

El gobierno local se constituye en una instancia meramente administrativa que depende enteramente del departamento.

Este tipo de modelo no presenta ningún incentivo para el desarrollo de las relaciones del tipo colaborativo, dado su carácter vertical, por lo que no es posible coordinar acciones perdurables en el tiempo, salvo que se traten de las disposiciones, estatutos o lineamientos dados desde la centralidad.

Al respecto, los gobiernos locales se entienden como otro actor más de un esquema multinivel, que como “nuevos Estados soberanos” que juegan diferentes roles en jurisdicciones y espacios específicos. Esto supone que más allá de gobernar en aquellos espacios donde tienen autonomía parcial o completa, estos actores locales tienen que competir, negociar, coordinar y relacionarse con actores en otros niveles, tanto por debajo como por encima de su propia escala. Por lo tanto, cuestiones como la autonomía o el autogobierno no pueden ser asumidos como la solución a cada problema, ya que las escalas (niveles) se asumen para ser integrados en sistemas más grandes de relaciones que tienen que ser operados de alguna manera (Leyva, 2015).

Modelo de autoridad inclusiva: Este modelo hace referencia a la relación del orden fiscal existente entre los diferentes niveles gubernamentales – el sistema de transferencias – lo que supone un nivel de dependencia entre ellos, ya que la relación es de tipo jerárquica.

Modelo de autoridad superpuesta: El modelo se caracteriza – y este se constituye en su principal aporte al estudio de las RIG – por el reconocimiento de las acciones de intercambio y coordinación entre unidades gubernamentales, niveles de gobierno y las interacciones entre funcionarios de las mismas (Wright, 1997:111).

Cabe resaltar que esto incluye las acciones tanto formales como informales entre dichos funcionarios, allí es donde se presentan o es posible determinar escenarios de relaciones jerárquicas; en cualquiera de sus posibles combinaciones. Con esto se quiere decir, que si bien existe un reconocimiento de este tipo de relaciones “jerárquicas” no implica que exista una relación de superioridad (verticalidad).

Así mismo supone que no existe un grado de dependencia total entre niveles gubernamentales. Por lo tanto, el escenario planteado es el de una autonomía limitada y un nivel de dependencia bajo; podría decirse que “normal”, dado que se dan por existentes los estatutos y reglamentos varios que le son naturales a los sistemas democráticos. En otras palabras, es el modelo que mejor representa el concepto de “interdependencia” en las RIG.

2.2 Categorías de Análisis

2.2.1 Tipologías de Coordinación Intergubernamental

Para la elaboración de este trabajo se toman las tipologías de coordinación planteadas por Cabrero y Zabaleta (2009) como categorías de análisis para comprender las relaciones intergubernamentales a la luz de la atención integral a la primera infancia.

Coordinación a través de la jerarquía

Es un tipo de coordinación que atraviesa todo el aparato intergubernamental, por lo tanto, solo es viable en sistemas políticos centralistas, ya que de otra manera no es posible

generar los procesos de regulación que el mismo requiere. En este tipo de coordinación, los procesos de generación y ejecución de políticas inician y terminan en el aparato central, ya que el grado de control así lo exige.

Coordinación por dispersión

Esta tipología es más bien un escenario del proceso de descentralización de una política o programa y se presenta cuando hay ausencia de mecanismos de coordinación que modulen dicho proceso y lo que se busca con la descentralización es transferir los costos o la ejecución de éstos a las otras unidades gubernamentales. Dicha dispersión deriva en situaciones como la existencia de iniciativas contradictorias o superpuestas o la fragmentación de los beneficios posibles de las políticas o programas.

Modelo donante – receptor

Se trata de un modelo donde existe una interdependencia mutua, pero limitada casi siempre por elementos financieros, entre las unidades gubernamentales involucradas de los distintos niveles. Así, si bien los gobiernos subnacionales pueden introducir algunos elementos propios, aun requieren de los recursos del nivel central y de manera análoga, el nivel central busca adaptarse a las condiciones locales.

Gobierno multinivel

Es el caso de un nivel de descentralización amplia pero con los suficientes mecanismos de coordinación intergubernamental que permiten la colaboración y la comunicación entre agencias.

En este caso, además de la existencia de una red de políticas, los instrumentos de colaboración son amplios, con lo cual se favorecen las estrategias de ajuste mutuo y regulación cruzada. Asimismo, en el gobierno multinivel todos los participantes ven los beneficios de la coordinación, aunado a que (al desaparecer informalmente las divisiones entre niveles de gobierno) el paquete de servicios al ciudadano es coherente e integrado en un todo, independientemente de qué nivel de gobierno lleva a cabo cuál de las partes.

La siguiente tabla refleja adecuadamente la clasificación de las RIG planteada por (Cabrero y Zabaleta, 2009), categorías que se describieron en apartes anteriores y las cuales sirvieron de sustento para el presente estudio comparado como categorías de análisis.

Tabla 1, Clasificación de las RIG, Fuente, elaboración propia

CLASIFICACION DE LAS RIG						
Nombre Teórico	Resultado- Variable Dependiente	Sistema Político	Escala de Coordinación	Quien Diseña	Quien Ejecuta	Quien Controla
RIG Jerárquica	Dependencia del centro	Centralista	Atraviesa todo el aparato intergubernamental	Aparato central	Aparato central	Aparato central
RIG por Dispersión	Contradictorias o fragmentadas	Descentralización	Ausencia	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo
RIG Donante-Receptor	Interdependencia mutua	Descentralización limitada	Nivel central al municipal	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo
RIG Gobierno Multinivel	Coordinación Intergubernamental	Descentralización amplia	Entre todos los entes	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental

2.3 Otras teorías que se han aproximado al tema

Como ya hemos señalado, las relaciones intergubernamentales constituyen una dimensión importante en los procesos de articulación. Sin embargo existen otros conceptos que teorizan sobre estas, cuyo análisis nos permitió mejorar su comprensión. No obstante, en este estudio comparado, nos concentramos en analizar los factores contextuales que se encuentran vinculados a las relaciones intergubernamentales y que producen variaciones en los tipos de relación intergubernamental que pueden sostener los municipios con otros niveles de gobierno.

Metagobernanza

La Metagobernanza, es un proceso a través del cual, los actores involucrados en las labores de gobierno articulan su acción de acuerdo a una serie de procedimientos. Este enfoque procura diferenciarse de otros modelos para entender el Estado, en el que se enfatiza la interacción entre los participantes más que en las formas de control estatal como mecanismo para ejercer formas de gobierno, además, reconoce la existencia de otros actores partícipes del proceso diferentes a los netamente institucionales, tales como las reglas del mercado, la participación del sector privado o las ONG, como factores que participan en la planeación y en la ejecución de las políticas públicas, planes de gobierno y programas.

Este método de análisis de las relaciones del sector público con otros actores (Sørensen, 2014:11) analiza cómo y bajo qué condiciones las redes de gobernanza pueden contribuir a promover el servicio público y la innovación en políticas. Su principal aporte, es que el grado en el cual las redes de gobernanza aportan al mejoramiento de la función pública depende de que tan extendidas estén y como se metagobierna.

Lo anterior no desconoce las estructuras y formas estatales de poder tradicionales, pero deja al Estado fuera del “centro” de poder, para situarlo al nivel del resto de los actores que participan en el proceso, aunque, pese a esta “nueva posición” sigue conservando competencias, poderes y recursos que no están disponibles para el resto. Es así, como la metagobernanza posiciona las relaciones de poder alrededor de una estructura semejante a una red, más que una estructura tradicional vertical o jerárquica.

Gobierno multinivel

Es el reconocimiento de la existencia de múltiples actores interdependientes entre sí, que se relacionan de manera vertical – entre niveles gubernamentales – y de manera horizontal – entre estas unidades y otros actores como el sector privado u otros de orden social, es lo que se denomina “gobernanza multinivel” (GMN). También presupone la ausencia de jerarquías establecidas, ya que los distintos actores se integran en redes de diferentes tipos en función de los intereses que persiguen. A diferencia del enfoque de las relaciones intergubernamentales, la GMN pone el acento en las relaciones de intercambio entre los actores públicos y privados. En este sentido la GMN constituye un método de inclusión de los actores subestatales en el *policy-making* (Morata, 2011).

La OCDE usa el término “Gobernanza Multinivel” (GMN) para definir las relaciones entre actores públicos de diferentes niveles administrativos, denominada también “relaciones intergubernamentales”. La GMN se refiere a compartir la autoridad, la responsabilidad, el desarrollo e implementación de políticas en diferentes niveles administrativos y territoriales. Por lo tanto, la GMN se centra en las interacciones y redes de colaboración para el fomento e intercambio de información, por ejemplo, el desarrollo de mecanismos para el reconocimiento y priorización de las necesidades locales donde las mismas encuentren espacios de

articulación efectivos con los planes de desarrollo nacionales y de esta manera, hacer más efectiva la participación de la ciudadanía y de los niveles subnacionales (OCDE, 2014:212).

Los anteriores conceptos, realizan aportes significativos a la teoría de las relaciones intergubernamentales (RIG), en el entendido de que se deben articular a estas unidades, otros actores como el sector privado u otros de orden social. Se enfatiza en el fenómeno de la articulación como accionar al interior de las administraciones, la cual debe estar presente, no sólo al interior de estas, sino que también en cada uno de los actores participantes del proceso, diferentes a los netamente institucionales, tales como la participación del sector privado o las ONG, como factores que participan en la planeación y en la ejecución de las políticas públicas.

Tabla 2, Clasificación de las RIG y otras teorías que se aproximan al tema, Fuente, elaboración propia

CLASIFICACION DE LAS RIG						
Nombre Teórico	Resultado- Variable Dependiente	Sistema Político	Escala de Coordinación	Quien Diseña	Quien Ejecuta	Quien Controla
RIG Jerárquica	Dependencia del centro	Centralista	Atraviesa todo el aparato intergubernamental	Aparato central	Aparato central	Aparato central
RIG por Dispersión	Contradictorias o fragmentadas	Descentralización	Ausencia	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo
RIG Donante-Receptor	Interdependencia mutual	Descentralización limitada	Nivel central al municipal	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo	Transferir hacia abajo
RIG Gobierno Multinivel	Coordinación Intergubernamental	Descentralización amplia	Entre todos los entes	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental
Metagobernanza	Coordinación Intergubernamental	Descentralización amplia	Entre todos los entes	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental
Gobierno Multinivel	Coordinación Intergubernamental	Descentralización amplia	Entre todos los entes	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental	Todo el aparato intergubernamental

La anterior tabla refleja la clasificación de las RIG planteada por (Cabreró y Zabaleta, 2009), y otras categorías aproximadas a las relaciones intergubernamentales, que realizan aportes significativos a este concepto.

Recapitulando este acápite, los conceptos de las RIG y las otras teorías que se aproximan al tema, suministran elementos para estudiar las relaciones entre diferentes niveles de gobierno y la influencia de los factores contextuales en el accionar de estas. Es así, como las teorías citadas en este capítulo, se configuran como opciones pertinentes por separado o complementariamente, para el estudio de temas asociados a formas de gobierno,

relacionamiento entre niveles de gobierno, o el análisis de actores en procesos de participación y toma de decisión.

CAPÍTULO 3

Diseño metodológico

Este análisis corresponde a un estudio comparado de tres (03) casos, para determinar los factores contextuales en cada una de estas poblaciones y la incidencia que presentan estos en las RIG para el desarrollo de los programas y las políticas públicas de atención integral a la primera infancia. Nos centramos en una investigación cualitativa, donde se definió realizar un análisis comparativo de políticas públicas entendiendo este como un método de control - la comparación - en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos.

Las políticas públicas comparadas, tienen varias dimensiones de estudio para ser abordadas. Estas dimensiones se relacionan con el proceso o ciclo de las políticas públicas. Desde una perspectiva sistémica, las políticas públicas atraviesan una dimensión temporal que permite ver al “Estado en movimiento”. El análisis comparado en políticas públicas debe acercarse por lo tanto a los nuevos problemas de la administración pública; como las nuevas ópticas para entender las relaciones entre unidades gubernamentales, de modo tal que los constructos teóricos derivados de las mismas estén en la capacidad de dar cuenta de fenómenos cambiantes (Hernández, 2013).

La comparación, al igual que la inducción y la deducción, ha sido uno de los mecanismos fundamentales mediante el cual los pensadores políticos han construido y consolidado un conocimiento en torno a los asuntos propios de la *polis* y de las distintas formas de organización y distribución del poder político. Es más, “gran parte del conocimiento humano ha resultado siempre de la comparación” (Karl Deutsch, 1987, citado en Meny y Thoening, 1992). Desde la antigüedad con Tucídides, Aristóteles y Cicerón, hasta la modernidad temprana con Maquiavelo y la modernidad tardía con Tocqueville, todos se han hecho la pregunta de qué es lo que hacen otros gobiernos para satisfacer sus necesidades y las de sus poblaciones, y cómo esa información podría ser utilizada en los asuntos domésticos. En palabras de Barceló:

La interdependencia entre procesos políticos no es un fenómeno estrictamente contemporáneo; desde la antigüedad, la toma de decisiones políticas se ha sustentado en parte en el conocimiento sobre las estructuras políticas y las acciones desarrolladas en otros países, imperios o reinados, y la imitación o emulación ha sido un recurso frecuente (Barceló, 2002:23).

En todo caso, lo cierto es que “el campo de las políticas comparadas ha experimentado un desarrollo constante en el último medio siglo. Los estudiosos de las políticas han hecho hincapié en la importancia y la necesidad de “comparar” desde la década de 1970 –incluyendo la comparación de las diferentes políticas, *inputs*, *outputs* y *outcomes* a través de los entornos institucionales-” (Gupta, 2012:11). En términos generales, lo que se ha dado desde entonces es una complementariedad entre la *comparative politics* y la *comparative policy*. Y esto representa uno de los más importantes avances para el entendimiento de la política, de la ciencia política y de los estudios de políticas públicas, desde una perspectiva comparada. (Olaya, 2015:201).

Por tanto, utilizamos el método Milliano de máxima diferencia, para seleccionar de 120 municipios de Antioquía donde opera el programa de atención Integral a la Primera Infancia – Buen Comienzo Antioquia, tres (03) casos y así determinar las diferencias generadas por las variables independientes, es decir, como afectan las variables independientes, (factores contextuales de las poblaciones seleccionadas), la variable dependiente o los distintos tipos de RIG presentes en los programas o políticas públicas de atención a la primera infancia.

El método utilizado para la selección anterior se utiliza para identificar casos positivos, es decir aquellos casos donde las variables similares generan el fenómeno de estudio, posterior a esto, se deben identificar los casos negativos, es decir aquellos casos donde el fenómeno de estudio no está presente, para finalmente, contrastar los casos positivos y los casos negativos, para determinar que las variables causales de los casos positivos estén ausentes en los casos negativos (Ramos, 2012).

Para realizar la selección de los municipios como casos de máxima diferencia, se utilizó una tabla de coberturas donde se clasificaron los municipios en mediana y baja cobertura. Para la alta, solo se estableció el municipio de Medellín, por sus características particulares en términos de atención y de ejecución de la política pública de atención a la primera infancia. Esta tabla se construyó con las bases de datos de los niños y niñas en atención por cada modalidad versus el total de niños de los municipios de estudio.

Tabla 3, Cobertura en Atención Total Municipios Antioquia, Fuente, Gobernación de Antioquia

	Municipio	Modalidad de Atención	Cupos Contratados	Total Cupos
Cobertura mediana	Apartadó	Institucional Sin Arriendo	299	1679
	Apartadó	Familiar	896	
	Apartadó	Institucional Con Arriendo	484	
	Arboletes	Familiar	950	1314
	Arboletes	Institucional Sin Arriendo	169	
	Arboletes	Institucional Sin Arriendo	195	
	Bello	Familiar	816	1116
	Bello	Familiar	300	
	Carepa	Familiar	300	1086
	Carepa	Familiar	300	
	Carepa	Institucional Sin Arriendo	120	
	Carepa	Institucional Con Arriendo	140	
	Carepa	Institucional Sin Arriendo	226	
	Chigorodó	Institucional Sin Arriendo	148	
	Chigorodó	Familiar	300	
	Chigorodó	Familiar	799	
	Chigorodó	Institucional Sin Arriendo	330	
	Ituango	Familiar	1.017	1.017
	La Ceja	Institucional Con Arriendo	1.153	1511
	La Ceja	Institucional Sin Arriendo	258	
	La Ceja	Familiar	100	
	Necoclí	Familiar	926	1131
	Necoclí	Institucional Sin Arriendo	205	
	Turbo	Institucional Con Arriendo	375	3164
	Turbo	Familiar	300	
	Turbo	Familiar	1.014	
	Turbo	Institucional Sin Arriendo	458	
Turbo	Familiar	1.017		
Abejorral	Familiar	300	650	
Abejorral	Institucional Sin Arriendo	50		

Abejorral	Familiar	300	
Andes	Familiar	300	500
Andes	Familiar	200	
Betulia	Familiar	480	480
Buriticá	Familiar	300	499
Buriticá	Familiar	199	
Caicedo	Familiar	150	450
Caicedo	Familiar	300	
Cañasgordas	Familiar	463	463
Caucasia	Institucional Sin Arriendo	50	910
Caucasia	Familiar	460	
Caucasia	Familiar	400	
Ciudad Bolívar	Familiar	300	550
Ciudad Bolívar	Familiar	250	
Concordia	Familiar	150	450
Concordia	Familiar	300	
El Bagre	Familiar	582	882
El Bagre	Familiar	300	
El Carmen De Viboral	Institucional Sin Arriendo	30	796
El Carmen De Viboral	Familiar	366	
El Carmen De Viboral	Institucional Sin Arriendo	400	
El Peñol	Familiar	310	670
El Peñol	Institucional Sin Arriendo	360	
Guarne	Familiar	300	444
Guarne	Institucional Con Arriendo	33	
Guarne	Institucional Sin Arriendo	111	
Marinilla	Familiar	150	450
Marinilla	Familiar	300	
Murindó	Familiar	300	612
Murindó	Familiar	260	
Murindó	Institucional Sin Arriendo	52	
Mutatá	Familiar	720	855
Mutatá	Institucional Sin Arriendo	135	
Nechí	Familiar	300	546
Nechí	Familiar	196	
Nechí	Institucional Con Arriendo	50	
Puerto Berrío	Familiar	300	589
Puerto Berrío	Familiar	289	
Puerto Triunfo	Familiar	101	401
Puerto Triunfo	Familiar	300	
Remedios	Familiar	419	775

	Remedios	Institucional Con Arriendo	56	
	Remedios	Familiar	300	
	Rionegro	Familiar	100	514
	Rionegro	Institucional Con Arriendo	155	
	Rionegro	Institucional Sin Arriendo	259	
	San Juan De Urabá	Familiar	450	622
	San Juan De Urabá	Institucional Sin Arriendo	172	
	San Luis	Familiar	430	430
	San Pedro de Urabá	Familiar	756	881
	San Pedro de Urabá	Institucional Sin Arriendo	125	
	San Roque	Familiar	250	550
	San Roque	Familiar	300	
	Santa Rosa De Osos	Familiar	465	465
	Segovia	Familiar	223	617
	Segovia	Institucional Con Arriendo	94	
	Segovia	Familiar	300	
	Sonsón	Familiar	100	860
	Sonsón	Familiar	760	
	Támesis	Familiar	450	450
	Tarazá	Familiar	300	877
	Tarazá	Familiar	577	
	Urrao	Familiar	659	659
	Valdivia	Familiar	520	520
	Vegachí	Familiar	257	557
	Vegachí	Familiar	300	
	Vigía Del Fuerte	Familiar	300	629
	Vigía Del Fuerte	Familiar	160	
	Vigía Del Fuerte	Institucional Sin Arriendo	169	
	Yarumal	Familiar	600	600
	Yolombó	Familiar	300	926
	Yolombó	Familiar	626	
	Zaragoza	Familiar	300	462
	Zaragoza	Familiar	162	
	Dabeiba	Familiar	650	650
	Anorí	Familiar	194	494
	Anorí	Familiar	300	
Cobertura baja	Abriaquí	Familiar	78	78
	Alejandría	Familiar	300	300
	Amagá	Familiar	350	350
	Amalfi	Familiar	190	240

Amalfi	Institucional Con Arriendo	50	
Angelópolis	Familiar	210	210
Angostura	Familiar	206	206
Anzá	Familiar	200	200
Argelia	Familiar	200	380
Argelia	Institucional Sin Arriendo	180	
Armenia	Familiar	50	50
Barbosa	Familiar	300	300
Belmira	Familiar	100	100
Betania	Familiar	150	150
Briceño	Familiar	150	150
Cáceres	Familiar	250	250
Caldas	Familiar	120	120
Campamento	Familiar	203	203
Caracolí	Familiar	51	51
Caramanta	Familiar	200	200
Carolina del Príncipe	Familiar	30	30
Cisneros	Familiar	250	250
Cocorná	Familiar	150	150
Concepción	Familiar	150	150
Copacabana	Familiar	300	300
Donmatías	Familiar	330	330
Ebéjico	Familiar	100	100
El Retiro	Familiar	50	309
El Retiro	Institucional Con Arriendo	259	
El Santuario	Familiar	224	224
Entrerriós	Familiar	150	150
Fredonia	Familiar	200	390
Fredonia	Familiar	190	
Frontino	Familiar	50	360
Frontino	Familiar	310	
Giraldo	Familiar	184	184
Girardota	Familiar	350	350
Gómez Plata	Familiar	150	150
Granada	Familiar	59	59
Guadalupe	Familiar	150	150
Guatapé	Familiar	100	280
Guatapé	Institucional Sin Arriendo	180	
Heliconia	Familiar	151	151
Hispania	Familiar	100	100
Itagüí	Familiar	172	172

Jardín	Familiar	245	245
Jericó	Familiar	200	200
La Pintada	Familiar	170	170
La Unión	Familiar	150	310
La Unión	Institucional Con Arriendo	160	
Liborina	Familiar	314	314
Maceo	Familiar	100	100
Montebello	Familiar	100	100
Nariño	Familiar	201	201
Necoclí	Familiar	926	1131
Necoclí	Institucional Sin Arriendo	205	
Olaya	Familiar	100	100
Peque	Familiar	210	210
Pueblorrico	Familiar	150	150
Puerto Nare	Familiar	135	185
Puerto Nare	Institucional Con Arriendo	50	
Sabanalarga	Familiar	150	150
Salgar	Familiar	350	350
San Andrés De Cuerquia	Familiar	300	300
San Francisco	Familiar	85	85
San Jerónimo	Familiar	251	251
San José De La Montaña	Familiar	45	45
San Pedro De Los Milagros	Familiar	180	180
San Rafael	Institucional Sin Arriendo	120	120
San Vicente Ferrer	Familiar	150	334
San Vicente Ferrer	Institucional Sin Arriendo	184	
Santa Bárbara	Familiar	266	266
Santa Fe de Antioquia	Familiar	254	254
Santo Domingo	Familiar	315	315
Sopetrán	Familiar	100	100
Tarso	Familiar	100	100
Titiribí	Familiar	100	100
Toledo	Familiar	213	213
Uramita	Familiar	50	50
Valparaíso	Familiar	100	100
Venecia	Familiar	150	150
Yalí	Familiar	330	330
Yondó	Familiar	270	270

*No se relacionan los municipios del área metropolitana ya que no hacen parte de Buen comienzo Antioquia

Fuentes: Sistema de información Buen Comienzo Antioquia (Nivel Departamental) y Sistema de información Buen Comienzo (Nivel Municipal).

Los municipios seleccionados surgen del análisis realizado a la tabla de atención, la cual presenta los municipios en mayor y mediana cobertura. Luego de establecer esta categorización, se escogen tres (03) casos para cada una de las coberturas, esto es, tres (03) municipios para la cobertura media y tres (03) para la baja, esta selección se realiza de acuerdo a las características especiales de cada una de estas poblaciones. Para la cobertura alta, se tiene al municipio de Medellín, el cual se seleccionó de manera natural debido a que esta ciudad es un referente en el desarrollo de la política pública de atención integral a la primera infancia. Posterior a este proceso, se seleccionaron entre los municipios escogidos en términos de cobertura media y baja, un municipio, esto, bajo parámetros diferenciadores tales como, cualificación de los funcionarios que participan en el desarrollo de estos programas, apuestas en términos económicos del orden departamental al orden municipal, debido a la cobertura en atención y a la ubicación geográfica de la población entre otros.

Tabla 4, Cobertura en Atención, Fuente, Elaboración Propia

COBERTURA EN ATENCIÓN	
Total Municipios	120
Total Niños Atendidos Antioquia:	51.550
Medellín	1
Total Niños Atendidos Medellín:	59.800

Tabla 5, Caracterización de Municipios, Fuente, Elaboración Propia

Calificativo	Nombre Real	Nombre Teórico	Resultado- variable dependiente	Sistema político	Escala de coordinación	Quien diseña	Quien ejecuta	Quien controla	Población Atendida	Factores tenidos en cuenta para selección Municipio
Alto	Medellín	Municipio Exitoso	Coordinación Intergubernamental	Descentralizado		Medellín	Medellín	Medellín	59.800	PP exitosa a nivel nacional
Medio	Chigorodó	Municipios medianamente exitosos	Contradictorias o fragmentadas	Descentralizado	Donante – Receptor	Orden Nacional y Departamental	El propio municipio y empresa privada (Autonoma de las Americas)	Departamento	1577	1. Uraba presenta una línea estratégica dentro del Plan de Desarrollo departamental, y focalizo sus recursos a este municipio. 2. El coordinador de primera infancia en esta zona, esta en esta zona desarrollando esta actividad hace mas de 10 años, posee la experticia necesaria, y su continuidad no esta sujeta a la voluntad política.
	Ituango		Contradictorias o fragmentadas	Descentralizado	Donante - Receptor	Orden Nacional y Departamental	El municipio a través del hospital y empresas privadas	Departamento	1017	
	La Ceja		Contradictorias o fragmentadas	Descentralizado	Donante - Receptor	Orden Nacional y Departamental	Privados : La Universidad Católica de Oriente y Asociación de padres de familia	Departamento	1511	
Bajo	Puerto Nare	Municipios con poco éxito	Contradictorias o fragmentadas	Descentralizado	Donante - Receptor	Orden Nacional y Departamental	ESE Hospital Octavio Olivares De Puerto Nare	Departamento	185	1. Fines proselitistas. 2. No existe voluntad política
	Caracolí		Contradictorias o fragmentadas	Descentralizado	Donante - Receptor	Orden Nacional y Departamental	Privado: Fundación Las Golondrinas	Departamento	51	
	Yalí		Contradictorias o fragmentadas	Descentralizado	Donante - Receptor	Orden Nacional y Departamental	ESE Hospital La Misericordia De Yalí	Departamento	330	

La tabla antecedente, ilustra los municipios seleccionados con base a la aplicación del método Milliano de máxima diferencia y los factores tenidos en cuenta para la escogencia de estos, así, como el modelo de RIG que se ajusta al tipo de coordinación existente en los niveles de gobierno.

El resultado es el siguiente:

- Chigorodó Cobertura media
- Puerto Nare Cobertura baja

Con los resultados obtenidos, se realizó un estudio comparado de lo que ocurre en el nivel nacional, frente al nivel departamental y municipal en clave de los tipos de relaciones intergubernamentales resultantes como consecuencia de los factores contextuales operantes para cada municipio.

De este modo se abordó el análisis de causalidad desde los factores contextuales que inciden en los tipos de RIG, tomando entonces a estos factores como variables independientes y a los tipos de RIG como la variable dependiente. En este sentido se parte de la hipótesis de que los cambios en los primeros producen también transformaciones en la segunda.

Las variables independientes tenidas en cuenta para este estudio comparado son tres (03), capacidad técnica, capacidad financiera y capacidad del Estado, factores contextuales determinantes en cada una de estas poblaciones. Para estos se tomo como fuente el informe de viabilidad fiscal – municipios de Antioquia – vigencia 2012.

Las variables seleccionadas para el presente estudio comparado se tomaron bajo los anteriores criterios, ya que las Relaciones Intergubernamentales (RIG) pueden ser explicadas a la luz de la gestión administrativa, financiera, jurídica (Wright, 1997). De esta manera se puede comprender qué causa los diferentes tipos de RIG para la implementación de una política pública en los territorios.

CAPÍTULO 4

4.1 Caso

Contexto

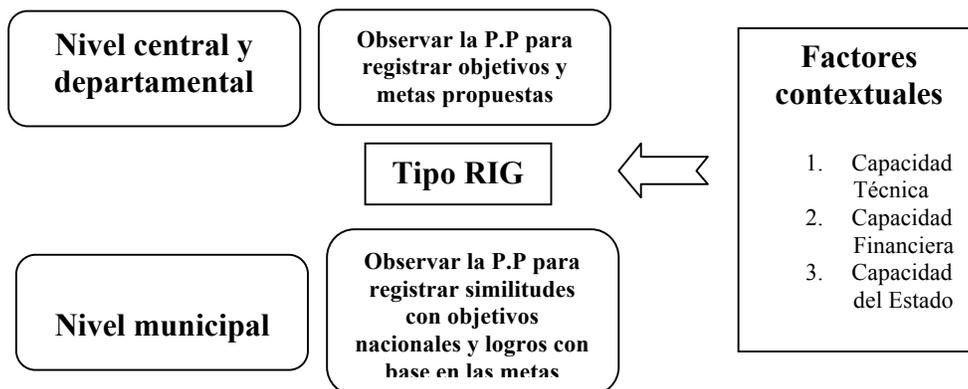
Para comprender qué tipo de relaciones intergubernamentales a la luz de los factores contextuales existen en los municipios seleccionados para el presente estudio comparado, se hizo necesario describir la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia del Orden Nacional “De Cero a Siempre”, la cual establece los fundamentos técnicos, políticos y de gestión, para que los niveles departamentales y municipales en la implementación de sus programas y proyectos establezcan estas como parámetros básicos de desarrollo.

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Colombia ha sido el resultado de un ejercicio riguroso que partió de reconocer la situación de las niñas y los niños de 0 a 5 años, así como de valorar los avances del país en materia de atención integral a la primera infancia. Uno y otro elemento de contexto señalan los derroteros determinantes para el diseño de la Estrategia, y la aplicación de esta desde el orden nacional al municipal.

El siguiente cuadro explica como los factores contextuales inciden en las relaciones intergubernamentales presentes en este estudio comparado, desde el nivel central al local. Se expresa como desde el orden nacional y departamental deben ser aplicados los lineamientos técnicos, jurídicos y de gestión al orden local para que se ejecute la atención a la primera infancia de acuerdo a los objetivos establecidos en estos documentos y en el marco jurídico establecido por el orden nacional.

Frente al nivel municipal, se atienden los lineamientos establecidos por los niveles central y departamental, integrando estos a los parámetros dados por cada municipio. Lo anterior, teniendo presente los factores contextuales establecidos, como son la capacidad financiera, técnica y del Estado, los cuales determinan el tipo de relación intergubernamental aplicable a cada municipio.

Figura 1, Diagrama Tipos de RIG



Una política pública como un proceso de elaboración democrática que está siendo ejecutada en la totalidad de un territorio (Sea el Estado, o el Departamento), en donde concurren diversos actores, debe mostrar o reflejar los sistemas de valores de aquellos quienes planean, articulan o ejecutan. Es por esto que un análisis comparativo debe considerar el hallazgo de posibles diferencias y que estas pueden obedecer a la presencia de individualidades contextuales propias de cada caso (Meny y Thoening, 1992).

4.2 El nivel nacional y departamental

La Estrategia Nacional de primera Infancia “De Cero a Siempre”, junto con la Estrategia departamental “Buen Comienzo – Antioquia” articulan todos los esfuerzos de 11 dependencias de la gobernación, hacen partícipe a 120 municipios del departamento, generan alianzas con el sector privado y diferentes ONGs para promover acciones en pro del desarrollo infantil temprano de los niños y las niñas de Antioquia.

A nivel nacional, encontramos referentes normativos que dan cuenta del avance y la consolidación de la estrategia de atención integral a la primera infancia. Así, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, expide el Documento Conpes Social 109 de 2007, donde se fija la Política Pública de Primera Infancia: “Colombia por la Primera Infancia”. También se encuentra la Ley 1295 de 2009, la cual tiene por objeto contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes y de las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, de manera progresiva.

El anterior Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para Todos” 2011 – 2014, expedido por la ley 1450 de 2011, estableció en los artículos 136 y 137, las bases para la atención integral a la primera infancia. Así, con el objetivo de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones para la atención integral a la primera infancia, se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a los niños y niñas de cero a cinco años y se diseña la Estrategia de “Cero a Siempre”, mediante el decreto 4875 de 2011.

Uno de los grandes retos y propósitos del actual Gobierno, sigue siendo la consolidación de la estrategia de atención integral a la primera infancia, reto del cual forma parte el Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los cuales entienden que la educación debe ser una oportunidad que se brinda a todos durante toda la vida, empezando desde la gestación. Los objetivos específicos de esta estrategia son los siguientes:

- Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en la Primera infancia.
- Definir una Política Pública de largo plazo que oriente al país en materia técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.
- Garantizar la pertinencia y calidad en la Atención Integral a la Primera Infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.
- Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños.
- Hacer visible y fortalecer a la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Una de las apuestas de la política pública de atención integral a la primera infancia “de Cero a Siempre” definida en los fundamentos políticos, técnicos y de gestión, es la invitación a las autoridades y diferentes entidades del Sistema Nacional de Bienestar Nacional (SNBF) a comprometerse con una propuesta innovadora de atención integral a la primera infancia, rompiendo con el paradigma sectorial para lograr el avance en la construcción conjunta de cada uno de los subsistemas y lograr la unificación de criterios técnicos. Este proceso requiere

de trabajo en equipo, articulado y sinérgico; y compromiso de cada una de las entidades y los sectores, ya que la responsabilidad de las niñas y los niños en su primera infancia y su desarrollo integral, es de carácter constitucional y está orientado por el trabajo conjunto entre el Estado, la sociedad y la familia.

Para el caso de Antioquia, el Departamento por su parte, contempló dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015 en la Línea 4 “Inclusión Social”, en el Componente 3 “Generación con Garantía de Derechos”, la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, el cual se constituye como una de las mayores apuestas de esta administración por la niñez y la familia del Departamento. Es así, como se logra la estructuración de la estrategia Departamental de Atención Integral a la Primera infancia – Buen Comienzo Antioquia, la cual busca promover el desarrollo humano integral de la primera infancia, desde la gestación hasta los cinco años de edad, articulando acciones intersectoriales e interinstitucionales para la garantía de los derechos de existencia, desarrollo, protección y ciudadanía de los niños y niñas del Departamento de Antioquia.

Tabla 6, Ubicación del proceso en la estructura del Plan de Desarrollo Departamental, Fuente Gobernación de Antioquia

Plan de Desarrollo	Numeral	Nombre
Línea Estratégica:	4	Inclusión Social
Componente:	4.3	Generación con Garantía de Derechos
Programa:	4.3.2	Atención Integral a la Primera Infancia
Proyecto:	4.3.2.1	Atención Integral de la Primera Infancia en el ámbito institucional y familiar

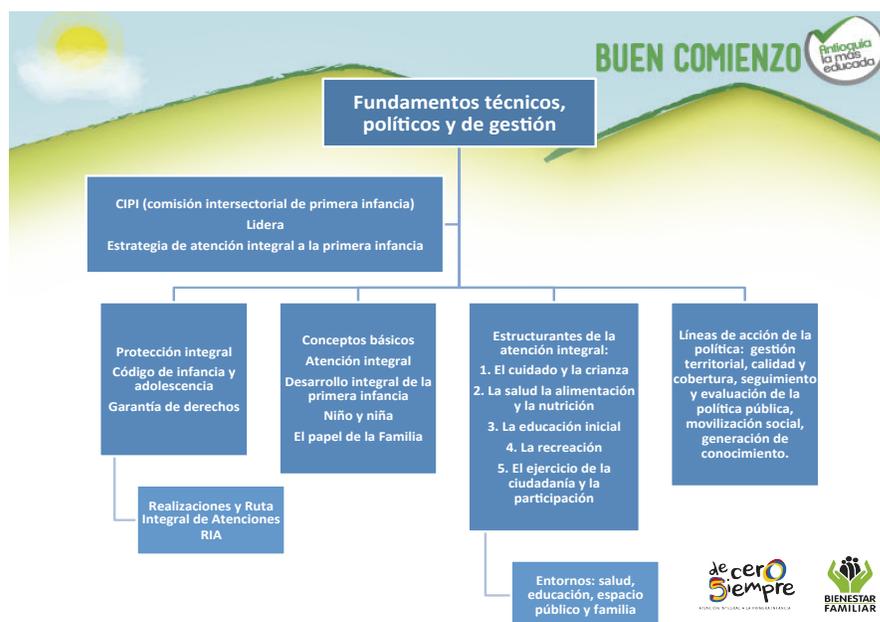
Para responder a las necesidades propias de la política, El ICBF y la Gobernación de Antioquia celebraron el convenio No 347 de 2015, cuyo objeto es Aunar esfuerzos y recursos técnicos, administrativos y económicos entre las partes, para el desarrollo integral de la primera infancia del departamento de Antioquia, durante la vigencia 2015, dentro del marco la Estrategia de “Cero a Siempre”.

Es así, como en el año 2013 el departamento de Antioquia, dentro del plan de desarrollo Antioquia la más Educada, recogió los aciertos de estas dos políticas públicas y creó la estrategia de “Buen Comienzo Antioquia” desde el enfoque de desarrollo infantil temprano, esperando convertirla en política pública en el año 2015. Con el Decreto Reglamentario 01277 de 2013, se reglamenta la política pública (Acuerdo 058 de 2011) y se desarrolla el Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia (SAIPI).

La creación e implementación de este programa supuso la articulación de distintas entidades lideradas por la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud y acompañada por las secretarías de Educación, Salud, Equidad, Participación, el Instituto de Cultura, MANA y el ICBF. Este trabajo intergubernamental posibilita la intervención en las zonas periféricas departamentales mediante las modalidades familiar e institucional.

Este trabajo de articulación con el gobierno nacional y con la estrategia de cero a siempre propende por la construcción de un tejido social más justo donde el origen social no determine las posibilidades de un niño o una niña.

Tabla 7, Diagrama de la estrategia de Cero a Siempre, Fuente Gobernación de Antioquia



De acuerdo a lo anterior, se determina que el nivel central busca aunar esfuerzos, armonizar las políticas nacionales y territoriales para optimizar recursos que permitan ampliar coberturas y mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas a través de servicios de primera enmarcados en seis componentes. Además, busca que los territorios cuenten con personal idóneo y suficiente para cada uno de los componentes de atención de los niños y las niñas. También, pretende definir los procesos necesarios para la administración del servicio, reporte de información y gestión con otras entidades para avanzar en la garantía de la atención integral, generar condiciones necesarias para garantizar el bienestar de los niños y niñas así como el desarrollo de acciones para la prevención y promoción de la salud, además de generar condiciones que involucren a la familia y a la comunidad como actores garantes del desarrollo integral de los niños y las niñas.

4.3 El caso de Medellín

La iniciativa de una política pública en Medellín de atención integral a la primera infancia, inició en el año 2004 con el Plan de Desarrollo Municipal. Los esfuerzos se materializaron en el Acuerdo 14 de ese mismo año, por medio del cual se crea el Programa Buen Comienzo. Este, se establece como un proyecto estratégico de ciudad, reglamentado más tarde por el Decreto 2851 de 2006 con el fin de garantizar la articulación y coordinación interinstitucional entre las secretarías de la alcaldía y las entidades nacionales como ICBF, el Ministerio de Educación Nacional, organizaciones no gubernamentales y sector privado.

En efecto, el Plan 2004-2007 estableció como meta la construcción y desarrollo de un pacto por un buen comienzo para la Infancia, como parte de la segunda línea estratégica del programa: Medellín social e incluyente en su componente de equidad social. El propósito de este programa fue “promover el desarrollo integral, diverso e incluyente de los niños y niñas menores de seis años en todas sus áreas a través de un trabajo intersectorial e interinstitucional”¹. La atención integró acciones de apoyo psicosocial para la prevención y

¹ ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo; “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. [Formato pdf] p.88. Disponible en internet en: http://www.veeduriamedellin.org.co/plan_desarrollo2.shtml?x=278 Plan de desarrollo. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2010.

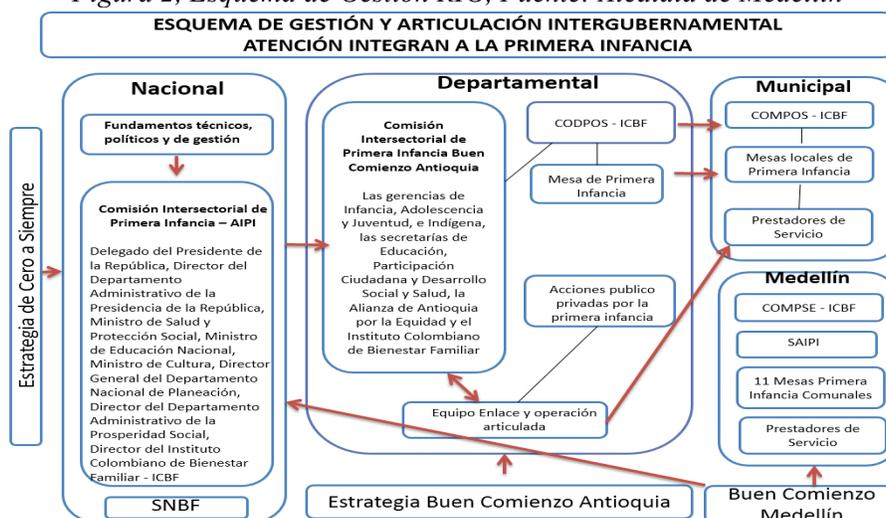
promoción en salud, acompañamiento pedagógico, formación y vigilancia nutricional y desarrollo lúdico.

Para el año 2011, se crea la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia Buen Comienzo (Acuerdo 058) y es así, como la ciudad se convierte en pionera y referente del país en la gestión y atención integral de las familias, los niños y las niñas en primera infancia. Su objetivo, garantizar que los niños y las niñas del municipio de Medellín, desde la gestación hasta los cinco años de edad, puedan disfrutar de un desarrollo adecuado, integral, diverso e incluyente en su Primera Infancia.

Esta política pública desarrollada por el municipio de Medellín, se convierte en un elemento clave para la construcción de la estrategia nacional de “Cero a Siempre”, la cual se creó dentro del plan nacional de desarrollo 2010-2014 prosperidad para todos, que incorporó como línea fundamental la atención a la primera infancia como trabajo unificado e intersectorial, articulando planes, programas y acciones dirigidas a fortalecer la atención de esta población.

La siguiente gráfica resume las Interacciones Gubernamentales y los actores que participan en AIPI desde los diferentes niveles de gobierno.

Figura 2, Esquema de Gestión RIG, Fuente: Alcaldía de Medellín



*Elaboración propia

Figura 3, Sistema SAUPI, Fuente: Alcaldía de Medellín



Medellín presenta una política pública propia, dado esto, se pudo establecer que se presenta una relación intergubernamental por dispersión, ya que presenta una serie de condiciones únicas, a la luz del análisis de las RIG en relación a la política pública de atención integral a la primera infancia. Existe una intervención de actores no institucionales (privados) con diversas modalidades de contratación que intervienen en la red, además de la inclusión de sectores como Bienestar Social y Salud; una articulación con la “Alianza Medellín-Antioquia” lo que da cuenta del interés por articular las iniciativas locales con el nivel Departamental y la inclusión de 118 organizaciones entre públicas y privadas en la operativización de dicha política con diversas modalidades de contratación que intervienen en la red, esto como un reconocimiento de la necesidad de inclusión de sectores no institucionales para asegurar un servicio de calidad.

En este contexto, la gestión institucional expresada en las dimensiones administrativa-financiera, educativa y de comunidad, se instala como una nueva forma de articular los procesos internos y externos. Además de esto, el municipio cuenta con iniciativas propias como la formación de los agentes educativos partícipes del proceso; entendiendo así la

importancia de los proyectos pedagógicos en la formación integral de los niños y niñas, proceso que debe ir acompañado de estrategias en salud, creación y adecuación de infraestructura, a diferencia de otros Municipios, que dependen fundamentalmente de la capacidad instalada (ya existente) para su funcionamiento y la gestión y coordinación de estrategias de evaluación propias, articuladas a sus pares del nivel nacional.

Los niveles de autonomía administrativa y financiera son tales que no es necesario el concurso de otras unidades gubernamentales para su funcionamiento. De acuerdo con la gaceta oficial N° 4265 que contiene el presupuesto general del Municipio para el año 2015, para la Política pública de infancia y adolescencia del Municipio de Medellín se designa un total de \$189.886.610, de los cuales, en su totalidad, son recursos municipales (Alcaldía Medellín)

Tabla 8, Variable dependiente vs independiente. Municipio Medellín, Fuente, Elaboración Propia

MUNICIPIO	RIG	FACTORES CONTEXTUALES (VI)		
		Capacidad técnica	Capacidad financiera	Capacidad del Estado
Medellín	Dispersión	Alta	Alta	Alta

Para determinar los factores contextuales, para este estudio comparado (capacidad técnica, financiera y del Estado), se tomaron como punto de referencia el Informe de Viabilidad Fiscal de los municipios de Antioquia para la vigencia 2012, (Gobernación de Antioquia, 2013) en cuanto al índice de desempeño fiscal y desempeño integral, los cuales a su vez, influyen en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Frente a este índice, Medellín está ubicado en el puesto 13 en relación con los 125 municipios de Antioquia, presentando una ubicación alta en la viabilidad fiscal y de integración.

Tabla 9, Resultado Indicadores de Desempeño Fiscal e Integral. Departamento de Antioquia, Fuente, Informe de Viabilidad Fiscal Municipios de Antioquia Vigencia 2012

Puesto Deptal	Municipio	Categoría	Límite %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	ICLD (miles de pesos)	Gastos de Funcionamiento (Miles de pesos)
13	Medellín	E	50	36,6	42,9	28,7	38,7	1.028.751.940	398.039.367

Medellín tiene calificaciones altas en sus factores contextuales, la realidad es que las relaciones intergubernamentales de tipo dispersión, se llevan a cabo en un contexto de capacidad casi absoluta del municipio. Lo cual indica que los recursos, el diseño de los programas y la capacidad de gestión está determinada por los factores contextuales del mismo municipio.

4.4 El Caso de Chigorodó

Para este caso, se analizará el nivel en el que se han atendido los lineamientos nacionales para determinar si estos han prevalecido, se han cumplido u omitido. El caso de Chigorodó puede ser descrito como un proceso de focalización de recursos dentro de una línea estratégica inscrita en el Plan de Desarrollo Departamental: Línea 6: Proyecto integral regional para el desarrollo de Urabá. Adicional, las actividades relacionadas con esta política son desarrolladas desde hace más de 10 años, por lo que el coordinador de primera infancia posee la experiencia necesaria para su ejecución conforme a la nueva normativa y la continuidad de la misma, no está sujeta a voluntades políticas. El desarrollo de dichas actividades ha estado ligado desde ese tiempo a las estrategias de atención en el sector salud.

En el caso particular de Chigorodó, para la vigencia 2015–El ICBF, Estrategia de Cero a Siempre y Buen Comienzo Antioquia-, a través del Convenio 347 de 2015 celebrado entre la Gobernación de Antioquia y el Gobierno Nacional, viene atendiendo un promedio de 3.586 niños y niñas de primera infancia, madres gestantes, lactantes y las familias.

El municipio de Chigorodó, según fuente DANE 2013, tiene un total de 10.644 niños y niñas entre los 0-5 años de edad (5.426 niños - 5.218 niñas). De este universo de niños y niñas, el Sistema Nacional del ICBF y el municipio tienen dispuesta e instalada en la entidad territorial una oferta arquitectónica de atención integral a un 28.6% de niños y niñas de primera infancia, de los niveles 1 y 2 del SISBEN, en el marco y contexto de los lineamientos y fundamentos técnicos de la Estrategia Nacional De Cero a Siempre.

Chigorodó cuenta con un documento línea de base para la construcción del Plan de Atención Integral de Primera Infancia, gracias a la asesoría de la Coordinación Territorial De

Cero a Siempre de la Presidencia de la República, en el marco del Convenio 442 de 2012 para la implementación de la política de primera infancia en Chigorodó, documento que contiene entre otros aspectos: una descripción de la situación actual de la primera infancia en Chigorodó, el análisis de la oferta institucional, política administrativa y una propuesta para la elaboración inicial del Plan de Atención Integral de Primera Infancia para Chigorodó.

Como se ha evidenciado, la política de primera infancia en Chigorodó depende de los convenios celebrados con el ICBF y la Gerencia de Infancia, Adolescencia y Juventud de la Gobernación de Antioquia. En este sentido, no se puede decir que Chigorodó tiene una política propia, sino más bien que sigue los lineamientos nacionales y departamentales y se acoge a la financiación de estas entidades.

Debido a esta dependencia, se evidencia para esta población un tipo de relación intergubernamental donante-receptor, esto, debido a que la capacidad financiera es un elemento fundamental en las relaciones intergubernamentales de este municipio en tanto que uno de los lazos de dicho relacionamiento es la transferencia de recursos desde el gobierno central hacia este.

Determinado el modelo de relación intergubernamental de este municipio, se puede decir que este cumple con los parámetros establecidos por el nivel nacional, es decir, que se da cumplimiento a los fundamentos técnicos, políticos y de gestión que garantizan atención integral. Para el análisis anterior, se tomaron los factores contextuales que se relacionan en la tabla subsiguiente, los cuales determinaron el tipo de RIG de este municipio y los que se describen de la siguiente manera:

Tabla 10, Variable dependiente vs independiente. Municipio Chigorodó, Fuente, Elaboración Propia

Municipio	RIG	Factores Contextuales (VI)		
		Capacidad técnica	Capacidad financiera	Capacidad del Estado
Chigorodó	Donante – Receptor	Media	Media	Media

Para determinar los factores contextuales, para este estudio comparado (capacidad técnica, financiera y del Estado), se tomo como punto de referencia el Informe de Viabilidad Fiscal de los municipios de Antioquia para la vigencia 2012, (Gobernación de Antioquia, 2013) en cuanto al índice de desempeño fiscal y desempeño integral, los cuales a su vez, influyen en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Frente a este índice, Chigorodo esta ubicado en el puesto 48 en relación con los 125 municipios de Antioquia, presentando una ubicación media en la viabilidad fiscal y de integración.

Tabla 11, Resultado Indicadores de Desempeño Fiscal e Integral. Departamento de Antioquia, Fuente, Informe de Viabilidad Fiscal Municipios de Antioquia Vigencia 2012

Puesto Deptal	Municipio	Categoría	Límite %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	ICLD (miles de pesos)	Gastos de Funcionamiento (Miles de pesos)
48	Chigorodó	6	80	60,7	73,7	74,4	60,3	7.716.029	4.650.128

Con respecto a la capacidad financiera como factor contextual, se presenta un nivel medio, debido a la interdependencia frente al gobierno central y departamental en términos de transferencias para ejecutar planes, programas y proyectos. En el tema de la capacidad técnica se encontro que también se presenta un nivel medio, ya que esta regulada por el orden departamental, el cual constantemente realiza transferencias de conocimiento para que el municipio se cualifique. En tanto a la capacidad del Estado, se estableció que Chigorodó cuenta con instituciones en proceso de consolidación, debido a la transferencia de conocimiento recibido desde el nivel departamental, esta capacidad de gestión demostrada por parte de la E.S.E Hospital María Auxiliadora, entidad encargada de ejecutar la atención a la población de 0 a 5 años del municipio, en coordinación con otras dependencias de la

administración municipal, llevo a que éste, suscribiera convenio interadministrativo para ejecutar una de las modalidades de atención de la política pública.

Dado que el municipio de Chigorodó tiene calificaciones medias en sus factores contextuales, la realidad es que las relaciones intergubernamentales de tipo donante-receptor se llevan a cabo en un contexto de mediana capacidad. Lo cual indica que los recursos y el diseño de los programas y proyectos dependen del nivel central, pero la capacidad de gestión está determinada por los factores contextuales del mismo municipio.

4.5 El Caso de Puerto Nare

Como en el caso anterior, se revisará el nivel en el que se han cumplido los lineamientos nacionales para evidenciar si estos se han superado, cumplido o incumplido. En el municipio de Puerto Nare para el año 2013, se presentó un interés por atender de manera diferenciada la población de los 0 a los 5 años, lo anterior, expresado en la inclusión dentro de la línea estratégica: “De Corazón por la Educación” (Puerto Nare, 2013) de un proyecto de atención integral a los niños y niñas menores de 5 años, gestantes y madres lactantes que residen en el área rural dispersa, mediante el desarrollo de visitas domiciliarias y realización de actividades grupales lúdico recreativas, como parte del proceso de aprestamiento para la vida escolar.

Dicha estrategia, hasta el año 2014, funcionó con las transferencias realizadas del nivel central al territorial, no hacían parte otros actores. Para el año 2015, el nivel nacional decidió que hacía falta la articulación más precisa para garantizar la atención, es así, como el nivel departamental realizó una articulación con el nivel local, particularmente con la E.S.E Municipal Hospital Octavio Olivares de Puerto Nare, a través de un convenio interadministrativo en la modalidad familiar, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la atención integral a la primera infancia en la subregión.

Como se ha evidenciado, la política de atención integral a la primera infancia en el municipio de Puerto Nare, depende de los convenios celebrados con el ICBF y la Gerencia de

Infancia, Adolescencia y Juventud de la Gobernación de Antioquia. En este sentido, no se puede decir que este municipio cuenta con una política propia, sino que también se articula a los lineamientos nacionales y departamentales y se acoge a la financiación de estos entes.

La relación de dependencia evidencia para este municipio, se presenta como una relación intergubernamental donante-receptor, debido a que depende de las transferencia de recursos desde el gobierno central hacia este que es del orden local.

Puerto Nare, al presentar niveles de dependencia del nivel central y departamental frente a los factores contextuales establecidos, como la capacidad técnica, financiera y del Estado, se ciñó parcialmente a los fundamentos técnicos, políticos y de gestión que garantizan atención integral a la primera infancia y que son establecidos desde el orden nacional.

El siguiente cuadro, muestra los factores contextuales aplicados a este municipio.

Tabla 12, Variable dependiente vs independiente. Municipio Puerto Nare, Fuente, Elaboración Propia

Municipio	RIG	Factores Contextuales (VI)		
		Capacidad técnica	Capacidad financiera	Capacidad del Estado
Puerto Nare	Donante - Receptor	Baja	Baja	Baja

La capacidad técnica, financiera y del Estado como factores determinantes en este análisis, se tomaron como punto de referencia el Informe de Viabilidad Fiscal de los municipios de Antioquia para la vigencia 2012, (Gobernación de Antioquia, 2013) en cuanto al índice de desempeño fiscal y desempeño integral, los cuales a su vez, influyen en la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Con respecto a este índice, Puerto Nare está ubicado en el puesto 99 en relación con los 125 municipios de Antioquia, presentando una ubicación baja en la viabilidad fiscal y de integración.

Tabla 13, Resultado Indicadores de Desempeño Fiscal e Integral. Departamento de Antioquia, Fuente, Informe de Viabilidad Fiscal Municipios de Antioquia Vigencia 2012

Puesto Deptal	Municipio	Categoría	Límite %	2009 %	2010 %	2011 %	2012 %	ICLD (miles de pesos)	Gastos de Funcionamiento (Miles de pesos)
99	Puerto Nare	6	80	73,0	98,8	97,8	72,7	4.074.542	2.962.588

Frente a los factores contextuales determinantes en este municipio, se encontró que frente a la capacidad técnica, financiera y del Estado, sus niveles son bajos, debido a que el municipio no es receptivo frente a la cualificación brindada por el orden departamental y nacional, es poco eficiente en la ejecución de los recursos entregados para el desarrollo de programas y proyectos de atención a la primera infancia. Esto ha llevado a que un convenio interadministrativo celebrado por este municipio con el orden departamental, no surtiera los resultados esperados para la modalidad de atención familiar, dejando sin atención a los niños y las niñas participantes de este programa, en los componentes pedagógicos, psicosocial, salud y nutrición.

El municipio de Puerto Nare tiene calificaciones bajas en sus factores contextuales, lo cual indica que los recursos, el diseño de los programas y la capacidad de gestión, dependen del nivel central, determinando que la relación intergubernamental es de tipo donante-receptor lo cual se lleva a cabo en un contexto de baja capacidad.

Comparación final

En este estudio comparado, como se puede ver en la siguiente tabla, los factores contextuales tales como, la capacidad financiera, técnica y del Estado, inciden en los tipos de RIG, produciendo variaciones en las relaciones que pueden sostener estos municipios con otros niveles de gobierno; para lo anterior, se revisaron tres (03) casos que fueron seleccionados a través del método Milliano de máxima diferencia. Se evidenciaron relaciones asimétricas, donde el tipo de relación entre lo local y lo regional-central está definida por condiciones políticas, administrativas, y del orden financiero, donde la capacidad de gestión

de cada unidad da cuenta de las capacidades en materia administrativa y financiera para operativizar esta política.

Dentro del análisis de las RIG, la relación fiscal existente entre los municipios y el nivel central, opera normalmente bajo el modelo de Donante-Receptor, lo que genera espacios de interdependencia y conflictos políticos por los recursos financieros provenientes del sistema de transferencias, como mecanismo de distribución.

La definición primaria de las relaciones de las RIG dentro de un marco de dependencia de poder; le otorga a la unidad de mayor capacidad financiera mayores niveles de autonomía administrativa y operacional respecto a sus pares con menos fluidez financiera. Dicha capacidad financiera, se constituye entonces en un elemento clave del estudio, dado que se cuenta con más instrumentos medibles y cuantificables en términos financieros. (Barbosa: 2006)

Tabla 14, Tipo de Rig y Factores Contextuales, Fuente, Elaboración Propia

MUNICIPIO	RIG	FACTORES CONTEXTUALES (VI)		
		Capacidad técnica	Capacidad financiera	Capacidad del Estado
Medellín	Dispersión	Alta	Alta	Alta
Chigorodó	Donante - Receptor	Media	Media	Media
Puerto Nare	Donante - Receptor	Baja	Baja	Baja

Para el caso de la articulación territorial tanto de Puerto Nare como de Chigorodó, se determinó, que se presenta un carácter heterogéneo frente al de Medellín. Tenemos dos condiciones muy diferentes entre sí; de un lado, un municipio transformado en área metropolitana, con altos niveles de autonomía administrativa y financiera frente a los niveles regional y central, y por el otro, dos localidades periféricas altamente dependientes que terminan por desarticularse de los centros de poder dominante. En estos municipios, el modelo aplicado, es el de donante-receptor, la operación de dicha política depende enteramente de la transferencia directa del nivel central de recursos por concepto de regalías.

Se puede concluir entonces, que cuando los factores contextuales ya mencionados, tienen niveles críticos o bajos producen un tipo de RIG conocida como Donante-Receptor, en la que los recursos, el diseño de los programas y la capacidad de gestión dependen del nivel central. Por el contrario, el caso del municipio con niveles contextuales altos mostró que el tipo de RIG encontrado fue el de dispersión por su autonomía administrativa y financiera. En ambos casos, se puede ver un modelo delegativo que se encuentra en la mayoría de municipios de Colombia, el cual implica que los resultados de una política dependen de la implementación local, con lo cual son los factores contextuales de los mismos municipios los determinantes en el desarrollo de una política pública ante la existencia de RIGs delegativas.

CAPÍTULO 5

5.1 Conclusiones

A través de este análisis, se mostró como los factores contextuales de los tres (03) municipios seleccionados usando el método Milliano, influyen en las RIG, determinando distintos tipos de relaciones. Además, los factores contextuales también determinan porque los programas y políticas públicas de atención integral a la población de cero a cinco años son mejor ejecutadas en unos municipios que en otros.

Para los casos donde los factores contextuales tienen niveles críticos o bajos se pudo demostrar que el tipo de relación opera bajo el modelo Donante-Receptor, y que cuando dichos factores muestran niveles altos, el modelo operante es el de Dispersión. Para los primeros casos, efectivamente los recursos provienen del nivel central, pero la operatividad del mismo depende de las capacidades propias del nivel local. Para el último, la característica que define este modelo es la superposición de iniciativas locales en relación al nivel central.

En los municipios con factores contextuales críticos muy bajos, se requiere pensar en articulaciones más directas, donde no se le delegue a estos la ejecución de ciertos programas y proyectos, si no que se se dejen estos en cabeza del nivel central o departamental, dado que los municipios no son capaces de asumir las responsabilidades que implica la ejecución de una política. Se debería pensar en establecer relaciones intergubernamentales desde el nivel central al local más articuladas y eficientes, tanto desde la generación y transferencia de recursos, como desde la supervisión y acompañamiento para fortalecer dichos programas.

Este análisis también nos llevó a cuestionarnos, acerca de la calidad de atención en los programas de primera infancia, o en los programas y políticas públicas diseñadas por el Estado para atender las necesidades básicas de las poblaciones de un territorio como Colombia, esto, ya que se presentan factores contextuales para las poblaciones, pero estas arrojan resultados diferentes, contando con el mismo recurso, la misma cualificación de las instituciones y el mismo acompañamiento.

Adicionalmente, los municipios con capacidad financiera, técnica y del Estado altas, como Medellín, terminan con el problema de atraer migraciones que buscan mejores servicios, ya que para los ciudadanos termina siendo un incentivo migrar a estos municipios por que estos ofrecen mejores condiciones en la calidad de vida y en los programas. Lo anterior, ha sido tratado por el economista Tiebout (1953), quien expresa la posibilidad que tienen los ciudadanos para manifestar sus preferencias sobre los ingresos y los gastos públicos, desplazándose a aquellas áreas en que las políticas públicas se aproximan a sus preferencias, de esta teoría surge la famosa frase “la gente vota con los pies”. Por eso, es importante igualar la calidad y cobertura de las políticas públicas, para evitar estos procesos de migraciones. Si bien en las actuales condiciones políticas, con un gobernador y un alcalde electos para el período 2016-2019 que no son cercanos, esta propuesta podría no ser viable, debe recordarse que han existido proyectos que se han convertido en referentes, y que demuestran que estas iniciativas de equidad en las coberturas y calidades de políticas entre municipios son viables. Como ejemplos pueden citarse el programa de retorno a San Carlos, la Alianza AMA, que llevo a financiar Educación Universitaria para los estudiantes de Antioquia, en donde Medellín realizó trasferencia económicas a otros municipios del departamento y la alianza para el Tunel del Toyo.

Finalmente, se concluye que el método utilizado en este trabajo resulta en una útil herramienta de análisis de políticas para entender las problemáticas que afectan las relaciones intergubernamentales y la ejecución de las políticas.

ANEXOS

Década	Hechos destacados
60	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación del ICBF mediante la Ley 75 de 1968. 2. Creación de los Jardines Infantiles Nacionales. (Ministerio de Educación Nacional, 1962).
70	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de los Centros de Atención Integral al Preescolar (CAIP), mediante la Ley 27 de 1974. 2. Inclusión de la educación preescolar como el primer nivel del sistema educativo formal por parte del Ministerio de Educación Nacional. Decreto No.088 de 1976. 3. Diseño del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), que otorgó un énfasis particular a la población infantil (Plan de Desarrollo "Para Cerrar la Brecha", 1974 -1978). 4. Diseño de la Política Nacional de Atención al Menor, que enfoca la atención del menor de siete años atendiendo la situación de la salud y los procesos de socialización (Plan de Integración Social, 1978-1982). 5. Creación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), Ley 7 de 1979, que establece las normas para proteger a los niños y niñas, promover la integración familiar, garantizar los derechos del niño y de la niña y ejercer funciones de coordinación de las entidades estatales, relacionadas con los problemas de la familia y del menor.
80	<ol style="list-style-type: none"> 1. El Ministerio de Educación implementa el Plan de Estudios para la Educación Preescolar con una concepción de Atención Integral a la Niñez y con la participación de la familia y la comunidad (Decreto No.1002 de 1984. Plan de Desarrollo, "Cambio con Equidad", 1982-1986). 2. Diseño e implementación del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), mediante los cuales se brindaría cuidado diurno, alimentación, atención básica en salud y educación preescolar a los menores de siete años. (ICBF 1986).
90	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Constitución Política de 1991, en su Artículo 67, establece que "la educación

	<p>será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y comprenderá como mínimo un año de preescolar".</p> <ol style="list-style-type: none">2. Creación del Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia (PAFI), que retoma los planteamientos de la CDN y los de la Cumbre de Jomtiem (1990). El PAFI incluyó políticas y programas orientados a los niños, niñas y jóvenes menores de 18 años.3. Creación de los Jardines Comunitarios con los que se brinda atención a los niños y niñas en edad preescolar pertenecientes a poblaciones vulnerables, con la participación de los padres y acudientes (ICBF, Acuerdo No.19 de 1993).4. Creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que priorizó la atención de las madres gestantes y lactantes, de la población infantil menor de un año y de las mujeres cabeza de familia (Ley 100 de 1993).5. Creación del Programa Grado Cero que busca ampliar la cobertura, elevar la calidad y contribuir al desarrollo integral y armónico de todos los niños y niñas de cinco y seis años de edad, en coordinación con los sectores de salud y el ICBF. (Ministerio de Educación Nacional, Ley General de Educación, Ley 115 de 1994).6. Creación del Programa Fami - Familia, Mujer e Infancia - el cual entrega complemento nutricional a madres gestantes, mujeres lactantes y niños y niñas entre los 6 y los 24 meses, y ofrece sesiones educativas a las madres para que realicen actividades pedagógicas con los niños y niñas menores de dos años. (ICBF, 1996).7. Formulación del documento Conpes 2787 de 1995, una Política Pública sobre la infancia "El Tiempo de los Niños", el cual es aprobado para contribuir al desarrollo integral de los niños y de las niñas más pobres y vulnerables, vinculándolos a programas de nutrición, salud y educación.8. Diseño y ejecución de la estrategia del Pacto por la Infancia, como mecanismo para descentralizar el PAFI y asegurar su ejecución a nivel local (Consejería para la Política Social de la Presidencia de la República y el DNP, 1996).9. Establecimiento de normas relativas a la organización del servicio educativo y orientaciones curriculares del nivel preescolar (Ministerio de Educación Nacional, Decreto No. 2247 de 1997). En 1999 se publican los lineamientos pedagógicos de este nivel.
--	---

2000-2010	<ol style="list-style-type: none">1. Se promulga la ley 715 de 2001, que definió las competencias y recursos para la prestación de los servicios sociales (salud y educación) y estableció el Sistema General de Participaciones SGP. Esta ley posibilita la ampliación de cobertura en el grado obligatorio de preescolar y asigna recursos para alimentación escolar, en los establecimientos educativos, a niños y a niñas en edad preescolar.2. Aprobación del Conpes 091 de 2005, con el que se definen metas y estrategias para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cuanto a la Primera Infancia, aparece en los objetivos la erradicación de la pobreza extrema, el acceso a primaria universal, reducir la mortalidad infantil en menores de cinco años y mejorar la salud sexual y reproductiva.3. Adopción de los Consejos para la Política Social como mecanismo de coordinación de las diferentes instancias del SNBF (Plan de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario, 2002-2006 / 2006-2010).4. Construcción participativa de Política Pública de Infancia "Colombia por la Primera Infancia". Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años. (ICBF, 2006).5. Se promulga la Ley 1098 de 2006 , Código de la Infancia y la Adolescencia que deroga el Código del Menor. Esta ley establece en su Artículo 29 el Derecho al Desarrollo Integral de la Primera Infancia.6. Aprobación del Conpes 109 de 2007, el cual materializa el documento "Colombia por la Primera Infancia" y fija estrategias, metas y recursos al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y al ICBF, con el fin de garantizar la Atención Integral a esta población.7. Aprobación Conpes 15 de 2007 que distribuye los recursos del SGP Decreto 4875 de 2011 provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006 (Parágrafo transitorio 2° del Artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007).8. Se promulga la Ley 1295 de 2009 o de Atención Integral a la Primera Infancia, por la cual se reglamente la Atención de los niños y niñas de la Primera Infancia de los sectores 1, 2 y 3 de Sisbén, con la que el Estado plantea contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestación.
-----------	--

	<p>9. Foro Mundial de grupos de trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil y Estado 2009, en el que se desarrollan los avances y sostenibilidad de la Política Pública de Primera Infancia, la Atención Integral con enfoque diverso y el alcance y responsabilidad de la sociedad civil con la Primera Infancia.</p> <p>10. Plan de Desarrollo: Prosperidad para todos (2010-2014) Distribución de los Recursos del Sistema General de Participaciones - Conpes Social 152.</p> <p>11. Recursos Para La Atención Integral De La Primera Infancia - Conpes 162.</p>
2010-2014	<p>1. Decreto por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia Decreto 4875 de 2011.</p> <p>2. Se publica el documento Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión de la Estrategia de Atención Integral a la primera Infancia 2013.</p>

REFERENCIAS

Appendini, Kirsten, Nuijten, Monique. (2002). El papel de las instituciones en contextos locales. En revista de la CEPAL. N. 76. Abril.

Barbosa, C. (1995) Desequilibrios regionales y descentralización en Colombia. Universidad Autónoma de Colombia. Santa Fe de Bogotá.

Olaya, C. (2015) Análisis Comparado de la Política Pública y los Problemas de la Juventud. En: S. Leyva (Ed) Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis cambio en innovación (pp. 201-221) Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.

Zapata, O. (2013) El estudio de las relaciones entre niveles del gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. Artículo. Estudios de Derecho. Vol. 70. N.156

Bulcourf. P & Cardoso. N (2008) Por qué comparar políticas públicas? Documento de Trabajo # 3 - Octubre de 2008. Recuperado el 1 de octubre de 2015, disponible en el sitio web: http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1252898778.politica_comparada_A.pdf

Cabrero. E & Zabaleta (2009) ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? : análisis de cuatro experiencias latinoamericanas, En: Reforma y democracia, No. 43, p. 29-62

ALCALDÍA DE MEDELLÍN. Plan de Desarrollo; “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. [Formato pdf] p.88. Recuperado el 1 de octubre de 2015, disponible en el sitio web: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_0_0/Shared%20Content/pdf%20codigo%20buen%20comienzo/Texto%20Completo%20Acuerdo%20Plan.pdf

Barbosa, O. (1995) Las Relaciones Intergubernamentales en Colombia. Recuperado el 2 de octubre de 2015, disponible en el sitio web: <http://cuadernosdeadministracion.univalle.edu.co/index.php/cuadernosadmin/article/view/993>

Castells, M. (1998) ¿HACIA EL ESTADO RED? Recuperado el 5 de octubre de 2015, disponible en el sitio web:

http://agenda-egobierno.morelos.gob.mx/CGGD/index_hm_files/Estado%20Red.pdf

DECRETO 1188 DE 2003 (Mayo 12) Recuperado el 1 de octubre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8147>

Artículos 285 a 290 constitución política. Recuperado el 1 de junio de 2015, disponible en el sitio web: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-11/capitulo-1>

Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano, Recuperado el 1 de septiembre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=16547>

http://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_Orientaciones_DAFP.pdf

Morata, F. (2011) Gobernanza Multinivel Entre Democracia y Eficacia.

Recuperado el 15 de octubre de 2015, disponible en el sitio web:

https://www.academia.edu/1294298/Gobernanza_multinivel_entre_democracia_y_eficacia

Hernández, M. (2013) La Política Pública Comparada: alcances y perspectivas en un escenario global. Recuperado el 20 de Julio de 2015, disponible en el sitio web:

https://www.academia.edu/9033328/Políticas_Públicas_Comparadas

Meny, I, & Thoening, J. (1992) Las políticas Públicas. Recuperado el 1 de Marzo de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LAS%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>

OCDE (2014), Colombia: La implementación del buen gobierno, OECD Publishing. Recuperado el 10 de octubre de 2015, disponible en el sitio web: [http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-](http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es)

[es](http://dx.doi.org/10.1787/9789264202351-es)

Vásquez, A. (2014) Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011. Recuperado el 20 de octubre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/285771/avvc1de1.pdf?sequence=1>

Ragin, C. (2007) La construcción de la Investigación Social. Recuperado el 1 de octubre de 2015, disponible en el sitio web:

http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/Ragin_La-construccion-de-la-investigacion-social.pdf

Sørensen, E (2014) The metagovernance of public innovation in governance networks. Recuperado el 10 de noviembre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.bris.ac.uk/media-library/sites/sps/migrated/documents/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>

Wright, S. (1997) Para entender las Relaciones Intergubernamentales. Fondo de Cultura Económica. México.

Berlinski, S. & Schady, N (2015) Los primeros años El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. Recuperado el 11 de noviembre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-2015-los-primeros-anos-el-bienestar-infantil-y-el-papel-de-las-politicas-publicas,18093.html>

Ramos, L. (2012) Método comparado: precisiones y características. Recuperado el 20 de noviembre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art4.php>

Charles, R. (1989) The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Recuperado el 20 de noviembre de 2015, disponible en el sitio web:

<http://poli.haifa.ac.il/~levi/res/logic2.htm>

Alexander, G. & Bennett, A. (2005). The Method of structured, Focused Comparison. Recuperado el 20 de noviembre de 2015, disponible en el sitio web:

<https://www.surrey.ac.uk/politics/research/researchareasofstaff/isppsummeracademy/instructors%20/George%20and%20Bennett%20-%20How%20to%20do%20Case%20Studies.pdf>

Tiebout, C. (1953). La gente vota con los pies.

Informe de viabilidad fiscal, Municipios de Antioquia, vigencia 2012, Decreto 4515 de 2007. (2013). Recuperado el 25 de noviembre de 2015, disponible en el sitio web: antioquia.gov.co/PDF2/informe_viabilidad.pdf.