

**ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTADO PARA EL
DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE”
EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA 2017-2019**

DAYANNA MARCELA GUTIÉRREZ VARGAS

**Trabajo de Grado para Optar por el Título de
Magister en Gestión y Políticas Públicas**

Director

Héctor Mauricio Rojas Betancur

Doctor en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía y Administración

Maestría en Gestión y Políticas Públicas

Bucaramanga

2025

Contenido

Siglas y Acrónimos	7
Introducción	11
1. Contexto	13
1.1. Antecedentes	13
1.3. Planteamiento del problema	24
1.4. Justificación	26
1.5. Objetivos	27
1.5.1. Objetivo general	27
1.5.2. Objetivos específicos	27
2. Marco teórico	28
2.1. Primera Infancia	28
2.2. Protección, desarrollo y atención integral	29
2.3. Políticas Públicas	33
2.4. Evaluación de las políticas públicas	35
2.5. Sistema Nacional de Bienestar Familiar	37
2.6 Lineamientos políticos, técnicos y de gestión de la política pública De Cero a Siempre	38
2.6. 1 Cuidado y crianza	39
2.6.2. Salud, alimentación y nutrición	44
2.6.3. Educación inicial	46
2.6.4. Recreación	48
2.6.5. Participación y ejercicio de la ciudadanía	51
3. Metodología	55
3.1. Aspectos éticos	59
4. Resultados	64
	64

Efectividad de acciones: la implementación de la política pública DCAS en el municipio de Bucaramanga	64
4.2.3.1 Seguimiento y evaluación de la política pública DCAS en la Mesa Técnica Municipal de Infancia y Adolescencia de Bucaramanga.	87
4.2.3.2 Análisis comparativo de la atención integral a la primera infancia en el municipio de Bucaramanga frente a los lineamientos técnicos, políticos y de gestión de la política pública DCAS	100
4.3 Implementación de la política DCAS en Bucaramanga desde la perspectiva institucional: un análisis cualitativo	109
5 Discusión y conclusiones	122
Recomendaciones	125

Lista de figuras

Figura 1. Acciones afirmativas de la protección integral para la primera infancia.	31
Figura 2. Realizaciones y entornos.	32
Figura 3. Sistema Nacional de Bienestar Familiar.	37
Figura 4. Participantes instrumento entrevista semiestructurada.	57
Figura 5. Categorías apriorísticas.	58
Figura 6. Distribución población primera infancia, 0 a 6 años, en Bucaramanga.	66
Figura 7. Cumplimiento de metas plan de desarrollo 2016-2019.	79
Figura 8. Ludoteca Estación Café Madrid	82
Figura 9 Ludoteca Bosque Encantado	82
Figura 10 CDI Campo Madrid	83
Figura 11 CDI La Inmaculada	84
Figura 12 Ambientes de transición para la primera infancia	85
Figura 13 Sala de lectura para la primera infancia	85
Figura 14 Juegos infantiles La Esperanza II	86
Figura 15 Juegos infantiles Parque de los Niños	86
Figura 16 Centro de Salud Café Madrid	87

Lista de tablas

Tabla 1. Metas atención integral a la primera PDM 2016-2019.	67
Tabla 2. Calidad del proceso.	90
Tabla 3. Efectividad de la Mesa Técnica.	93
Tabla 4. Comunicación.	95
Tabla 5. Articulación y coordinación.	97
Tabla 6. Análisis comparativo metas PDM con los lineamientos de la política pública DCAS.	100
Tabla 7. Análisis de acciones desarrolladas en el marco de la política DCAS por parte de funcionarias del municipio de Bucaramanga.	

Lista de apéndices

Apéndice A. Formato entrevista semiestructurada	134
---	-----

Siglas y Acrónimos

AIEPI – Atención Integral de Enfermedades Prevalentes de la Infancia

CAIV – Centro de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado

CDI – Centro de Desarrollo Infantil

CIPI – Comisión Integral para la Primera Infancia

DCAS – De Cero A Siempre

DNP – Departamento Nacional de Planeación

EAPB – Entidades Administradoras de Planes de Beneficios

EDA – Enfermedad Diarreica Aguda

EPS – Entidades Promotoras de Salud

ERA – Enfermedad Respiratoria Aguda

FAMI – Familia Mujer e Infancia

IAMII – Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia Integral

ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

IMCT – Instituto Municipal de Cultura y Turismo

INDERBU – Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación

IPS – Institución Prestadora de Servicio

MIAS – Modelo Integral de Atención en Salud

MME – Morbilidad Materna Extrema

PAI – Programa Ampliado de Inmunizaciones

PDM – Plan de Desarrollo Municipal

PI – Primera infancia

RIA – Ruta Integral de Atención

SIVIGILA – Sistema de Vigilancia en Salud Pública

SNBF – Sistema Nacional de Bienestar Familiar

SUI – Sistema Único de Información

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UPGD – Unidad Primaria Generadora de Datos

Resumen

Título: Análisis de la implementación de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero A Siempre en el municipio de Bucaramanga 2017-2019.

Autor: Dayanna Marcela Gutiérrez Vargas

Palabras clave: Primera infancia, atención integral, desarrollo integral, política pública, Bucaramanga

Descripción:

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre en el municipio de Bucaramanga durante el período 2017-2019. En primer lugar, se revisan los lineamientos con base a los criterios políticos, técnicos y de gestión establecidos a nivel nacional. Luego, se identifica la implementación de las acciones a nivel territorial en materia de atención integral a la primera infancia en el municipio de Bucaramanga. Y, por último, se hace una comparativa entre los programas a nivel municipal con los lineamientos de la política pública De Cero A Siempre. Para la obtención de la información, se realiza una revisión documental de las normativas y lineamientos y se aplica una entrevista semiestructurada con funcionarios que han hecho parte de las acciones implementadas en el municipio. Lo anterior, permitió identificar los principales avances en la atención integral a la primera infancia en Bucaramanga, su coherencia con los lineamientos de la política pública De Cero A Siempre y recomendaciones para mejorar su implementación, entre los que se destacan la mejora de los sistemas de monitoreo, la vinculación de nuevos actores y la consolidación de los Centros de Desarrollo Infantil.

Abstract

Title: Analysis of the implementation of the State policy for the comprehensive development of early childhood De Cero A Siempre in the municipality of Bucaramanga 2017-2019.

Author: Dayanna Marcela Gutiérrez Vargas

Key Words: Early childhood, comprehensive care, comprehensive development, public policy, Bucaramanga

Description:

The objective of this research work is to analyze the implementation of the State Policy for the comprehensive development of early childhood De Cero a Siempre in the municipality of Bucaramanga during the period 2017-2019. First, the guidelines are reviewed based on the political, technical and management guidelines established at the national level. Then, the implementation of actions at the territorial level in terms of comprehensive care for early childhood in the municipality of Bucaramanga is identified. And, finally, a comparison is made between the programs at the municipal level with the guidelines of the public policy De Cero A Siempre. To obtain the information, a documentary review of the regulations and guidelines is carried out and a semi-structured survey is applied with officials who have been part of the actions implemented in the municipality. The foregoing made it possible to identify the main advances in comprehensive care for early childhood in Bucaramanga, its coherence with the guidelines of the public policy De Cero A Siempre, and recommendations to improve its implementation, Among these, the improvement of monitoring systems, the involvement of new actors and the consolidation of Child Development Centers stand out.

Introducción

La política de Estado *De Cero a Siempre* es la respuesta del Estado colombiano frente a las problemáticas que históricamente han afectado a la primera infancia en el país, con el objetivo de reestablecer los derechos y garantizar la atención de los niños y niñas de 0 a 6 años en todo el territorio nacional. Esta política pública tiene como visión generar procesos a largo plazo que permitan la construcción de una sociedad con mayor equidad, priorizando el desarrollo integral del ser humano durante sus primeros años de vida.

A nivel territorial, los municipios tienen la responsabilidad de ejecutar la política *De Cero a Siempre* de acuerdo con lo establecido en la Ley 1804 de 2016 y en los lineamientos diseñados como parte de la política pública de atención integral, de forma coordinada e intersectorial con las entidades nacionales y órganos de atención a la primera infancia que actúan en el orden local, e involucrando a la comunidad y la familia en el proceso de desarrollo de los menores.

El presente tiene como objetivo analizar la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia *De Cero a Siempre* en el municipio de Bucaramanga durante el período 2017-2019, a través de un enfoque cualitativo mediante un análisis documental y entrevistas semiestructuradas a representantes de dependencias, institutos descentralizados e instituciones públicas que orientan su quehacer para la atención de la primera infancia del municipio.

En un primer momento, la investigación identificó los lineamientos técnicos, políticos y de gestión diseñados como parte de la política pública *De Cero a Siempre*, comprendidos en cinco (5) estructurantes: 1) Cuidado y crianza; 2) Salud, alimentación y nutrición; 3) Educación inicial; 4) Recreación y 5) Participación y ejercicio de la ciudadanía; así como cada uno de los criterios

que los componen para garantizar el desarrollo integral de las diferentes dimensiones que comprometen al ser humano durante esta etapa evolutiva.

En segundo lugar, el texto se centra en la implementación de la política *De Cero A Siempre* como parte del Plan de Desarrollo Municipal de Bucaramanga, identificando las líneas estratégicas, programas y metas desarrolladas en el período 2017–2019, con base en la atención priorizada de la primera infancia en cuatro realizadores: 1) Construye su identidad en un marco de diversidad; 2) Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud; 3) Crece en entornos que promueven sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración; y 4) Desarrolla y potencia, sus capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos formales e informales que favorecen su desarrollo integral.

Por último, el Trabajo de aplicación presenta un diagnóstico de los programas de atención integral a la primera infancia en Bucaramanga siguiendo Mesa Técnica Municipal de Infancia y Adolescencia de Bucaramanga y su coherencia con los lineamientos de la política pública *De Cero A Siempre*.

1. Contexto

1.1. Antecedentes

La garantía, protección y reparación de los derechos de la primera infancia se encuentran enmarcadas y reglamentadas a nivel internacional, nacional y local, por medio de diferentes declaraciones, tratados internacionales, convenciones, protocolos, leyes y decretos; los cuales buscan abolir prácticas que atenten contra el bienestar de los niños y niñas mediante la protección integral. Uno de los fines más importantes de esta normatividad es la obligación que tienen los Estados de proteger a los niños y niñas mediante la adopción de políticas públicas que reviertan las situaciones de vulnerabilidad y garanticen el pleno ejercicio de sus derechos.

A nivel internacional, la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924) reconoció por primera vez la existencia de derechos específicos para los niños y niñas, así como la responsabilidad de los adultos en su cuidado. El preámbulo de la Declaración de los Derechos del Niño (1924) sostiene que “la humanidad debe al niño lo mejor que ésta puede darle” (p.1). Visión que desarrolla en sus cinco artículos, reconociendo los derechos del niño al bienestar, al desarrollo, a la asistencia, al socorro y a su protección.

En 1959, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, junto con los 78 Estados miembros de la ONU, las nuevas disposiciones de la Declaración de los Derechos del Niño, la cual reconoce a los niños y niñas como sujetos de derechos inherentes a su condición de infantes, con el potencial de desarrollarse física, mental, social y moralmente con libertad y dignidad.

La Declaración de los Derechos del Niño de 1959 dictó diez principios fundamentales en torno a los derechos de los menores, estableciendo las garantías fundamentales que todos los niños

deben gozar sin excepciones de ningún tipo ni distinción de raza, religión o nacionalidad, teniendo como finalidad máxima la protección especial del desarrollo emocional, físico y social de los niños, a tener un nombre desde su nacimiento, a tener alimentación, vivienda, atención adecuada de salud y acceso a la educación.

La Convención sobre los Derechos del Niño, fue aprobada como tratado internacional en el año 1989. Dicha convención reconoce a los niños como los individuos menores de 18 años y establece como principio fundamental garantizar el derecho de pleno desarrollo físico, mental y social, y con derecho a expresar libremente sus opiniones. La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) atiende como primordial el interés superior del niño, con esto se asegura que “corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo” (p.10). En este sentido, el Estado debe vigilar que las instituciones, servicios y establecimientos encargados de la protección de los niños cumplan las normas y directrices determinadas.

Los Estados parte deben asegurar el derecho intrínseco a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y a la prevención de sucesos que alteren su bienestar en el ámbito social, familiar, económico y cultural (UNICEF, 2006). En Colombia, fue aprobada y adoptada la Convención sobre los Derechos del Niño por medio de la Ley 12 de 1991 en el Congreso de la República.

En el ámbito nacional, la Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 44, como parte de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, define como derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación, a tener un nombre y una nacionalidad, a tener una familia y no ser separados de ella, al cuidado y el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libertad expresión; derechos que deben ser protegidos

cuando sufran situaciones de violencia física o moral, de abandono, venta, secuestro, abuso sexual, explotación laboral, sexual o económica, o a realizar trabajos riesgosos. También, gozarán de los demás derechos consagrados en esta carta política, en las leyes y los tratados internacionales; y que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos” (Constitución Política, 1991, art.44). Y, por último, establece que los niños y niñas prevalecen sobre los derechos de los demás. En el artículo 45, especifica que los y las adolescentes tienen derecho a la protección y a la formación integral, y que “el Estado y la sociedad garantizan la participación de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud” (Constitución Política, 1991, art.45).

Para el año 2006, se expide el Código de Infancia y Adolescencia mediante la Ley 1098; que tiene por finalidad “garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión” (Ley 1098, 2006, art.1); y a su vez, denota la prevalencia del reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna. El objeto de esta ley establece las normas sustantivas y adjetivas para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, con el objetivo garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades, de los cuales son responsable de la familia, la Sociedad y el Estado, de acuerdo con lo contemplado por los instrumentos de derechos humanos, la Constitución Política y las leyes nacionales. Se dispone que son sujetos titulares de derechos las personas menores de dieciocho años y entiende como niño o niña todas las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente, entre los 12 y 18 años.

De igual manera, en la Ley 1098 se establecen los lineamientos para la construcción de las políticas públicas de infancia y adolescencia (aún no se reconocía el curso de vida de primera

infancia, pero se acogían los niños y niñas de dicha edad) en cada uno de los territorios de la nación, y las define como “el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes” (Ley 1098, 2006, art.201). Asimismo, la Ley 1098 contiene los objetivos, principios rectores y define los responsables de la siguiente manera:

Son responsables del diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, el presidente, los gobernadores y los alcaldes. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como causal de mala conducta. La responsabilidad es indelegable y conlleva a la rendición pública de cuentas. (Ley 1098, 2006, art.204)

Para la atención integral de la primera infancia, el Congreso de la República, mediante la Ley 1804 de 2016, aprueba la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia *De Cero A Siempre*, decisión nacional objeto de intervención en este trabajo, la cual tiene como propósito “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” (art.1). Esta Ley sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar la protección y desarrollo integral para la población de primera infancia. En la política pública nacional se afirma que:

Se desarrolla a través de un trabajo articulado e intersectorial que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque de gestión basado en resultados, articula y promueve el conjunto de acciones intencionadas y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños, existan las condiciones

humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. (Ley 1804, 2016, art.2)

En Bucaramanga, mediante el Acuerdo No. 036 de 2019 se aprobó la actualización de la Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar. Dicha actualización de política pública, en la que se encuentra cobijada la atención a la primera infancia, tiene como visión:

En el año 2029, el municipio de Bucaramanga, en el marco y cumplimiento de las realizaciones y bajo el enfoque de protección integral, habrá promovido proyectos, programas, estrategias y acciones orientadas a garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes, dando cumplimiento a la Ley 1098 de 2006. (Concejo de Bucaramanga, 2019, p.3).

El Acuerdo No. 036 reglamenta las acciones dirigidas a la primera infancia y se insertan los avances teórico-metodológicos para su implementación, teniendo como orientación el reconocimiento del curso de vida de primera infancia, el diagnóstico de las problemáticas que afectan esta población, la formulación de estrategias acordes con los lineamientos estratégicos del orden nacional y el fortalecimiento del marco institucional donde la primera infancia es la protagonista.

Los avances en normatividad jurídica nacional e internacional son evidentes y en el caso colombiano, la apuesta *De Cero a Siempre* se convierte en la primera Política estatal que da un margen de acción a las diferentes entidades territoriales descentralizadas, sin importar la corriente político-ideológica de cada administración, ya que existe un mínimo de consenso en la importancia del cuidado y desarrollo integral de la primera infancia.

1.2. Antecedentes de investigación

Las políticas de atención a la primera infancia y su implementación han sido objeto de interés para los investigadores debido a su impacto en el desarrollo de los niños y niñas durante los primeros años de vida. A nivel Colombia son diversos los trabajos abordados sobre esta política pionera en el país, en este sentido, Cortés (2017) presentó su tesis “*Política pública de atención integral a la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial*” como resultado de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Colombia. La investigación se enmarca en un análisis de la Política Pública de atención integral por medio del análisis de los procesos de planeación, programación y ejecución de las inversiones en los municipios de estudio, con base en los informes elaborados por el Departamento Nacional de Planeación y las entrevistas realizadas a los servidores públicos de las entidades territoriales seleccionadas. En un primer momento, el texto estudia los lineamientos, concepciones y valores promovidos durante la evolución del referencial de la política pública, para luego centrar el análisis en su implementación desde la gestión pública territorial. Dicho estudio, aporta en este trabajo de aplicación en cuanto el enfoque referencial de la política pública para la atención a la primera infancia *De Cero a Siempre*, para identificar los planteamientos y lineamientos definidos desde el orden nacional, así como el proceso de gestión territorial como insumo para realizar el análisis de la implementación en el municipio de Bucaramanga.

En cuanto a los resultados, en el análisis del referencial de la política pública se evidenció que se han dado cambios en el abordaje de la atención integral a la primera infancia y respecto al análisis de la implementación de dicho proceso en las entidades territoriales seleccionadas, arrojó que es posible evidenciar coordinación, concertación y coherencia en la mayoría de las acciones de los lineamientos nacionales en cada territorio, sin embargo se encuentra

que permanecen las limitaciones en las capacidades de las entidades que determinan la planificación y ejecución de las acciones; como la presencia del Estado en la atención, el mejoramiento de las condiciones de financiación y la incipiente implementación.

En el mismo sentido, Sánchez, Murcia, Trujillo & Pérez (2016) presentaron su tesis de maestría “*Las políticas públicas de primera infancia Nacional y Distrital, desde el enfoque de capacidades*” para obtener el título de Magister en Estudios y Gestión del Desarrollo de la Universidad de la Salle. La investigación aborda la política pública nacional y distrital para la primera infancia desde el enfoque de capacidades propuesto por Sen y Nussbaum y tiene como objetivo analizar cómo ha contribuido a la generación de capacidades de los niños/as, la implementación de la política pública Nacional y Distrital en las diferentes modalidades de atención en educación inicial del Distrito, en la localidad de San Cristóbal, mediante la identificación de las políticas y programas con elementos del enfoque de desarrollo humano. De otro lado, busca comprender la implementación de las acciones en relación con la educación inicial e interpretar el proceso de interacción entre los actores. La metodología desarrollada es de orden cualitativo y se basó en realizar un estudio de caso para conocer la realidad social desde los niños y niñas de 4 a 5 años y los agentes educativos de los jardines infantiles como parte de las acciones concretas de la política pública en un territorio específico.

Los resultados presentados permiten afirmar que la política pública *De Cero a Siempre* se encuentra estructurada de manera implícita desde un enfoque de desarrollo humano y capacidades; sin embargo, sugiere que, debido a que la política pública nacional expone los lineamientos para los territorios dicho enfoque debe presentarse de manera más visible para garantizar que las acciones permitan las capacidades, oportunidades y libertades a los niños/as, en mira del mejoramiento de la calidad de vida y el capital humano, lo que contribuye al crecimiento

económico del país. Dicha investigación permite comprender la política pública desde un análisis profundo de la finalidad, lo cual permite situar la intención (deber ser) de cada una de las acciones planteadas, que posteriormente serán analizadas y contrastadas en el proceso de implementación como objeto de estudio del trabajo de aplicación a desarrollar.

Por su parte, Tavera Arciniegas (2017) presentó su tesis de maestría “Política Pública para la Primera Infancia, la Infancia y la Adolescencia del municipio la Esperanza - Norte de Santander” para optar al grado de Magister en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB. El trabajo tuvo como objetivo analizar la política pública para la atención de la primera infancia en La Esperanza, para ello el estudio presenta una revisión documental del marco normativo internacional y nacional y realiza un diagnóstico de la situación de los niños, niñas y adolescentes y de la política pública para su atención en el municipio. La investigación identificó como principales obstáculos en la implementación de la política pública de atención a la primera infancia: la ausencia de una base de datos que permita realizar un seguimiento de acceso a servicios ni valorar los efectos en el desarrollo infantil temprano de la primera infancia del municipio, limitando los procesos de procesos de planeación, intervención, mejora e inversión.

Por otro lado, constató la falta de acceso a centros de salud con infraestructura, equipos y personal especializado, así como dificultades para el acceso al agua potable y saneamiento básico. Y, aunque destacó la presencia de personal de agentes educativos cualificados para atención de primera infancia, señaló la falta de coordinación interinstitucional entre las autoridades municipales y el ICBF para vincular a las familias de los menores en los procesos de cuidado y crianza. Por último, el trabajo plantea la necesidad de diseñar una política pública municipal conforme a los lineamientos desarrollados por la Mesa Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Dicho trabajo aporta un marco referencial sobre la normatividad nacional e internacional, así como

un avance conceptual sobre los objetivos y lineamientos que debe adoptar la política pública a nivel municipal para adecuarse al marco institucional diseñado en el orden nacional.

A nivel sudamericano se resaltan 3 trabajos de investigación, el primero en Chile, Pineda (2017) presentó la investigación *“Observaciones en diferentes territorios locales de la aplicación de la política pública de Atención Integral a la Primera Infancia, como la política pública nacional se desarrolla en la realidad de lo local”*, para optar al título de Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. El trabajo tuvo como objetivo describir la ejecución de la política pública de atención a la primera infancia entre el ámbito nacional y territorial, a través de la revisión del grado de inclusión y la capacidad de generar mayor cobertura para la población beneficiaria. La investigación presentó entre sus principales conclusiones la diferencia de los municipios para ejecutar integralmente la política de atención a la primera infancia, señalando que los municipios con menos recursos se centran en algunos aspectos de la política, tales como salud y educación.

Sin embargo, advierte que aun con las limitantes presupuestales y técnicas se logró identificar diferentes municipalidades que priorizan todas las dimensiones para el desarrollo integral y sostenible de la primera infancia. Además, identifica como un factor de la falta de continuidad de las políticas diseñadas a nivel territorial la planeación a corto plazo de los planes de desarrollo, por lo que la implementación se diseña a períodos determinados de cuatro años y no a largo plazo, quedando sujeta a la coyuntura política. Frente a este punto, señala la importancia de coordinar y hacer seguimiento a la ejecución de los lineamientos desde el orden nacional. Esta investigación aporta un marco conceptual sobre el estado del arte de las políticas públicas para la primera infancia, así como un referente de análisis para evaluar su ejecución a nivel territorial con base en la capacidad de las instituciones locales de integrar los lineamientos nacionales y garantizar la atención a los niños y niñas de forma integral.

El segundo en Perú, Bujele (2019) presentó su tesis *“Implementación de políticas públicas para la atención integral al niño y niña de 0 a 3 años de edad en el distrito de San Jerónimo, provincia de Andahuaylas”*, para optar al grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Gerencia de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Pontificia Universidad Católica del Perú. La investigación tuvo como objetivo identificar y analizar los factores que dificultan la ejecución de la política pública de atención a la primera infancia en sus tres primeros años de vida en el distrito de San Jerónimo, Andahuaylas, a través de una metodología cualitativa exploratoria. El trabajo permite señalar como principales obstáculos para la implementación de dicha política: la falta de recursos presupuestales asignados a los servicios de atención integral, el bajo nivel de conocimiento de los padres sobre el desarrollo infantil y la falta de condiciones técnica y de infraestructura para la prestación de los servicios que se brindan.

Acorde a lo anterior, como conclusiones señala que la política pública dirigida a la primera infancia debe comprender un trabajo intersectorial, mejorar las prácticas de crianza de los padres y la familia, un mayor compromiso y capacitación permanente de los agentes y operadores encargados de la atención a los menores, la adecuación de la política al contexto sociocultural y el mejoramiento de la gestión y administración de los diferentes servicios, incluyendo al sector privado. Se tomó esta investigación debido a su aporte metodológico para la identificación de los obstáculos de la política pública de primera infancia como parte del análisis de su implementación.

Finalmente, en Ecuador, Alarcón (2019) presentó su tesis *“La institucionalidad de las políticas públicas: implementación de las políticas de primera infancia en Ecuador en el período 2008-2017. Análisis de instrumentos y mecanismos de coordinación intersectorial”*, en la Maestría en Gerencia para el Desarrollo de la Universidad Andina Simón Bolívar. La investigación implementó la metodología NATO (Nodality, Authority, Treasure and Organization) para

descomponer y clasificar los instrumentos que aplicó el Estado en la ejecución de la política pública y verificar la coherencia entre los objetivos y los medios utilizados. Entre sus principales hallazgos se encontró la falta de instrumentos de información y seguimiento de la política de primera infancia, una estructura organizacional centralizada que no permite el monitoreo y evaluación oportuna de las acciones implementadas a nivel territorial, incidiendo en la capacidad estatal de garantizar la integralidad de la atención a la primera infancia y definir el impacto de las actividades adelantadas en el desarrollo de cada niño y niña. Sumado a ello, la investigación evidenció la falta de coordinación intersectorial para la ejecución de la política pública, siendo este un componente central en la coordinación e implementación de las acciones para alcanzar los objetivos propuestos. Este trabajo aporta un marco normativo y conceptual sobre la estructura institucional que compone la política pública de atención a la primera infancia, así como un diseño metodológico guiado a evaluar la coherencia entre los objetivos del diseño de dicha política y los medios implementados por el Estado durante su ejecución.

El enfoque del desarrollo humano es la herramienta principal de análisis de las políticas en Colombia a su vez es importante resaltar que al ser una política reciente presentan dificultades técnicas en su implementación como la ausencia de base de datos consolidadas, la falta de coordinación interinstitucional y el desarrollo de acciones desarticuladas (Sánchez, Murcia, Trujillo & Pérez ,2016; Cortes, 2017; Tavera Arciniegas (2017). A nivel sudamericano se encuentran constantes como la falta de presupuesto en las entidades, pocos conocimientos técnicos, la ausencia de un enfoque interseccional y centralización en la ejecución (Alarcón, 2019; Bujele, 2019; Pineda 2017). Resulta clave resaltar como la evaluación y monitoreo desde diversas perspectivas permite identificar las falencias en cada política con el fin de diseñar a futuro mejores acciones que permitan abordar la situación de la primera infancia en Colombia y Sudamérica.

1.3. Planteamiento del problema

La primera infancia es definida como la etapa de desarrollo de los seres humanos desde el momento de la concepción hasta los primeros seis años de vida, la cual resulta primordial en su crecimiento ya que en ella se generan “la mayoría de las conexiones cerebrales, las habilidades básicas del lenguaje, la motricidad, el pensamiento simbólico y las bases de las interacciones sociales” (Norrie y Fraser, citado por Presidencia de Colombia, 2013).

En esta fase se crean las bases para el desarrollo óptimo de las capacidades, habilidades y potencialidades de todo ser humano e inicia la participación para la configuración de sus vidas, a partir de la interacción, socialización y aprendizaje como seres sociales, singulares y diversos. Por tanto, es fundamental garantizar mediante la protección, desarrollo y atención integral a las mujeres en gestación y a los niños y niñas hasta los 6 años, desde entornos físicos, sociales y culturales en sus contextos en el marco de garantizar la materialización de unas condiciones y estados en su vida.

Atendiendo su importancia, en Colombia se ha venido avanzado en el diseño e implementación de una política pública para la atención integral de la primera infancia. A partir del año 2011, el Gobierno Nacional adoptó la estrategia de atención integral a la primera infancia *De Cero A Siempre*, como parte de las metas del Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014, con el fin de garantizar el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de las mujeres gestantes y los niños y niñas de cero a seis años. Dicha estrategia se transformó en una Política Pública Estatal mediante la Ley 1804 de 2016, sentando las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar la protección y desarrollo integral de la población de primera infancia en el país.

La necesidad de formular esta política pública se planteó como una respuesta del Estado frente a las problemáticas perpetuadas históricamente en detrimento de la protección de la primera infancia, mediante el restablecimiento de los derechos vulnerados de los niños y niñas y garantizar una atención integral con la visión de generar procesos a largo plazo que permitan una sociedad con mayor equidad, oportunidades y de mayor desarrollo integral en los aspectos del ser humano como la salud, crianza, educación, cultura, recreación y participación ciudadana.

La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia *De Cero A Siempre* tiene como marco de acción la atención integral de los niños y niñas de la primera infancia como sujetos de derechos y población de especial protección de su libertad y dignidad humana, cuya implementación se debe realizar mediante la gestión intersectorial de los niveles estatales del orden nacional y local, así como de otros sectores de la sociedad como la familia, la academia, el sector privado y organizaciones no gubernamentales.

A nivel territorial, los municipios del país deben ejecutar acciones de impacto para la primera infancia, mediante lo establecido en la Ley 1804 de 2016 a partir de los lineamientos técnicos, políticos y de gestión que permiten un horizonte para la acción institucional de las líneas estratégicas de la política. Los entes locales deben participar en la implementación, focalización y financiación de la atención integral de la primera infancia en los territorios a través de las Rutas Integrales de Atención (RIA) que permiten la gestión territorial de forma articulada con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar como parte de las herramientas de gestión intersectorial, resaltando la autonomía territorial y el carácter descentralizado de los municipios y departamentos.

No obstante, la gestión territorial en la ejecución de la política pública se ve afectada por la dinámica burocrática y administrativa del Estado entre el orden nacional y el local (municipio,

departamento), como lo es la centralización de los recursos que impide la distribución y asignación equitativa de presupuestos a las acciones orientadas a la atención de la primera infancia, limitando el cumplimiento de responsabilidades en cada uno de los territorios por parte de las autoridades locales (Cortés, 2017).

En este orden, es importante contrastar los lineamientos de la política nacional en la fase de implementación para el mejoramiento y fortalecimiento de la ejecución de acuerdo con las competencias y funciones institucionales de los entes que hacen parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, con fin de analizar la implementación de la política pública de atención a la primera infancia en el municipio de Bucaramanga durante el período 2017-2019. En este contexto, se formula la siguiente pregunta problema: ¿Cómo ha sido la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia *De Cero A Siempre* en el municipio de Bucaramanga entre el año 2017 y 2019?

1.4. Justificación

La presente investigación se enmarca en el proceso de evaluación de la política pública *De Cero a Siempre*, que tiene como objetivo el diagnóstico y planteamiento de recomendaciones para el mejoramiento de la implementación de los lineamientos para la atención integral de las niñas y niños de la primera infancia en el municipio de Bucaramanga, evidenciando la falta de documentos diagnósticos sobre las estrategias y acciones ejecutadas en el marco de la política a nivel territorial.

El trabajo se centra en el período 2017-2019 debido a que durante éste se realizó un proceso de actualización de la política de la primera infancia en el municipio de Bucaramanga y se empezó su ejecución, por lo que resulta necesario su evaluación ya que no se ha explorado dentro de la academia y permitirá sentar las bases conceptuales y técnicas para futuras investigaciones.

En este sentido, la investigación tiene relevancia para la comunidad y la región dado el interés que tiene el pleno desarrollo de la primera infancia para la sociedad en su conjunto. Asimismo, se plantea desde los fines misionales de la academia y la Universidad Industrial de Santander para la generación de conocimiento que permita responder a las problemáticas sociales que afectan a la ciudad y la región.

1.5.Objetivos

1.5.1. Objetivo general

Analizar la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia *De Cero a Siempre* en el municipio de Bucaramanga 2017-2019.

1.5.2. Objetivos específicos

Establecer los lineamientos establecidos en la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia *De Cero a Siempre*.

Identificar los avances de la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia *De Cero a Siempre* en el municipio de Bucaramanga en la vigencia 2017-2019.

Comparar los avances de la implementación en el municipio de Bucaramanga con relación a los lineamientos establecidos en la Política de Estado *De Cero a Siempre* en el municipio de Bucaramanga, con el fin de proponer recomendaciones y acciones para su mejoramiento.

2. Marco teórico

2.1. Primera Infancia

La *primera infancia* es la etapa de la vida humana desde la gestación hasta los primeros seis (6) años de vida, en donde el cerebro se encuentra en mayor desarrollo y se sientan las bases para la formación de las habilidades cognitivas, motoras, socioemocionales y de lenguaje, las cuales son vitales para asegurar el aprendizaje y la salud durante estos primeros años, así como de gran impacto para el resto de la vida de la persona (UNICEF, 2019). La UNESCO, en su Informe Regional para América Latina (2010), definió la primera infancia como:

[...] una etapa que abarca desde la gestación hasta los 6 años, dado que en la mayoría de los países la educación primaria comienza a esta edad. Se trata de un período esencial para la realización de los derechos de los más pequeños. El cuidado físico y afectivo repercute de forma decisiva y duradera en la evolución del niño y en el desarrollo de su capacidad de aprender y regular sus emociones. (p.27)

La UNICEF (2016) establece, además, que durante la primera infancia se sientan las bases para el futuro de la salud, el bienestar y la educación de los niños, por lo que resulta necesario que en esta etapa cada niño y niña reciban todas las oportunidades para desarrollar una vida plena con las condiciones necesarias para su sano crecimiento y la garantía y ejercicio de sus derechos fundamentales. Por tanto, resalta la UNICEF (2016) que:

Durante esta etapa se construyen las bases del futuro de cada niño, de su salud, bienestar y educación. Por eso es necesario que en esta etapa todos reciban oportunidades que permitan una vida plena y productiva y el ejercicio de sus derechos. Asegurar el acceso a un sistema de protección social de calidad desde el comienzo puede hacer una diferencia en el

desarrollo de los niños y niñas, y con ellos, de toda la sociedad. Con intervenciones tempranas, las inequidades y disparidades sociales pueden erradicarse. (p.5)

En Colombia, la primera infancia es definida como la etapa que comprende el desarrollo de las niñas y niños desde la gestación hasta los seis (6) años de vida, la cual es esencial en el desarrollo de la niñez a nivel biológico, emocional, cultural y social (ICBF, 2015). En este sentido, el ICBF (2015) destaca que:

Se debe reconocer que la primera infancia es un momento clave para el desarrollo infantil y por eso hay que ofrecer una atención integral a todos los niños y niñas. Todas las inversiones que se hacen durante estos años de vida no solo benefician de manera directa a los niños y niñas, sino que se ven reflejadas para siempre. (p.1)

A partir del reconocimiento de la importancia de la primera infancia, se ha establecido la necesidad de implementar políticas públicas que prioricen la atención especial de los niños y niñas que habitan el territorio colombiano, desde la gestación hasta los seis (6) años, respondiendo a las necesidades y problemáticas específicas que afectan a esta población (ICBF, 2015).

2.2. Protección, desarrollo y atención integral

El enfoque de implementación de las políticas públicas para el desarrollo de la primera infancia es la *Protección Integral*, entendida como el reconocimiento de los niños y niñas de primera infancia como sujetos de derechos en el marco de la promoción, atención integral, restablecimiento y garantía de sus derechos en caso de amenaza, inobservancia o vulneración, por parte de los actores responsables de brindar dicha protección integral que para el caso colombiano se refiere al Estado, la sociedad y la Familia (UNICEF, 2007).

Este enfoque se materializa mediante el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que ejecuta un territorio, mediante la asignación de recursos financieros, físicos y humanos. El enfoque de protección integral se enmarca en orientar las acciones para los niños, niñas y adolescentes bajo los principios del *interés superior*, establecido como un “imperativo que obliga a todas las personas y autoridades a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos de los niños, las niñas y adolescentes” (SNBF, 2015, p.7); y la *prevalencia de los derechos*, como un dispositivo jurídico constitucional que establece su primacía sobre los derechos de las personas adultas y la obligación de respetarlos cuando entran en conflicto con los derechos de otros (SNBF, 2015, p.7).

A nivel nacional, la protección integral debe ser materializada mediante el ejercicio de estos principios, entendiendo que las autoridades están obligadas a garantizar el ejercicio de los derechos, los cuales son universales, interdependientes y son considerados fundamentales, al tratarse de niños, niñas y adolescentes” (SNBF, 2015, p.8), con un enfoque de *equidad* como garantía para la igualdad de oportunidades de los niños y las niñas (SNBF, 2015, p.8).

Así mismo, la *integralidad y articulación* de la política pública de la primera infancia se basa en la “necesidad de combinar de manera integral las estrategias, acciones, programas y planes que se tomen en favor de la infancia y adolescencia” (SNBF, 2015, p.9), y la *solidaridad* como el “apoyo que se debe prestar entre los actores o sujetos y de manera prevalente frente a los niños, niñas y adolescentes con la finalidad de mejorar su calidad de vida” (SNBF, 2015, p.9).

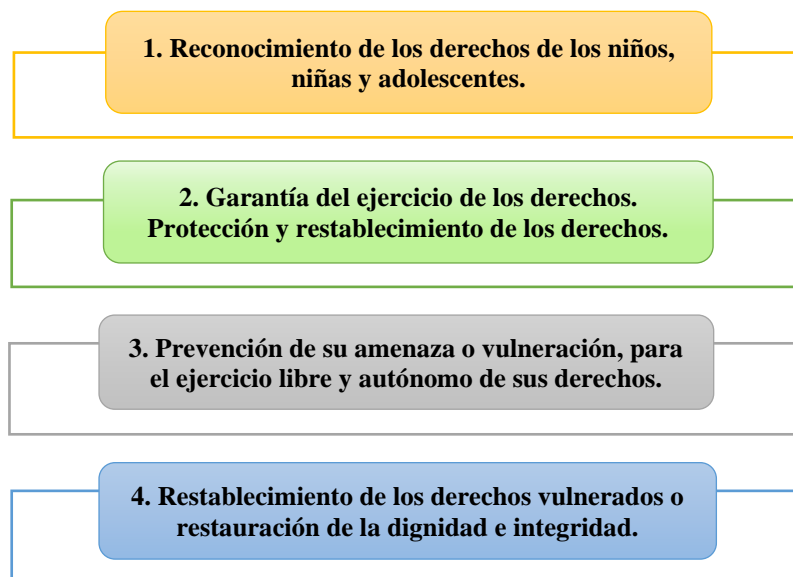
Igualmente, la política estatal para la primera infancia responde a otros principios, como lo son: la *participación social*, la cual permite conocer y analizar los puntos de vista de los niños, niñas y adolescente en cuanto a sus necesidades e interés (SNBF, 2015, p.10). La *prioridad de las*

políticas públicas, que hace referencia a la prevalencia que deben tener los niños, niñas y adolescentes en las decisiones que se toman y adoptan en la administración (SNBF, 2015, p.10); la *complementariedad* denota que “la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en la atención, cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes, por lo tanto, se debe actuar de manera interrelacionada, interdisciplinaria y subsidiaria” (SNBF, 2015, p.11). La *prioridad en la inversión social* define que “la destinación de los recursos públicos debe contemplar de manera principal y primaria lo referente a los niños, niñas y adolescentes” (SNBF, 2015, p.11). Y un principio importante, la *perspectiva de género* que “orienta hacia el reconocimiento y respeto de las diferencias de género que encontramos en la sociedad, es decir, se reconocen las diferencias culturales, étnicas, sexuales y psicológicas que existen entre los niños, las niñas y los adolescentes” (SNBF, 2015, p.12).

La protección integral, específicamente, contiene cuatro acciones afirmativas importantes que se encuentran denotadas dentro de la política municipal, conforme a la Figura 1:

Figura 1.

Acciones afirmativas de la protección integral para la primera infancia



Fuente: Elaboración propia.

El *desarrollo integral* como fundamento conceptual importante que se refiere al “proceso singular de transformaciones y cambios de tipo cualitativo y cuantitativo mediante el cual el sujeto dispone de sus características, cualidades y potencialidades para estructurar progresivamente su identidad y su autonomía” (Ley 1098, 2016, art. 4). Esta orientación permite comprender que el desarrollo del ser humano, desde la gestación, no sucede de manera secuencial, lineal, ascendente y homogénea, por tanto, se deben garantizar las condiciones suficientes para potencializar este desarrollo de manera significativa.

Otro referente que debe tenerse en cuenta para orientar la garantía de derechos dentro del marco de política pública de primera infancia es el enfoque por *realizaciones*, que se entienden como “aquellas condiciones y estados que materializan en la vida de cada niña o niño y que hacen posible su desarrollo integral” (Ley 1098, 2016, art. 4); estas realizaciones representan las condiciones de vida y el grado de bienestar que requieren. Además, en esta metodología son considerados los *entornos* (Ver Figura 2) fundamentales donde se desarrolla cada individuo de acuerdo con su curso de vida, y los define como “escenarios sociales, físicos y culturales donde viven, se desarrollan e interactúan los seres humanos con otros, con el ambiente natural y el construido” (Ley 1098, 2016, art. 4).

Figura 2.

Realizaciones y entornos

<i>REALIZACIONES</i>	<i>ENTORNOS</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen (vínculos afectivos y de protección) y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral. • Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud. • Goza y mantiene un estado nutricional adecuado. • Crece en entornos que favorecen su desarrollo. • Construye su identidad en un marco de diversidad. • Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta. • Crece en entornos que promocionen y garanticen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Entorno Hogar. ❖ Entorno Educativo. ❖ Entorno Salud. ❖ Entorno Espacio Público. ❖ Entorno Virtual. ❖ Entorno Trabajo Protegido.

Fuente: Elaboración propia.

La *atención integral* es el “conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas, encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en lo que transcurre la vida de los niños y niñas, existan condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo” (Ley 1098, 2016, art. 4). La atención integral debe darse de manera pertinente, oportuna, flexible, diferencial, continua y complementaria (Ley 1098, 2016, art. 4).

2.3. Políticas Públicas

Las *políticas públicas*, de acuerdo con Vargas (1999), hacen referencia al conjunto de acciones, decisiones e iniciativas políticas que buscan hacer frentes a las problemáticas sociales, dándoles solución o reduciéndolas en la mayor medida a niveles manejables, siendo el Estado el responsable de formular soluciones a los problemas que afectan a un conjunto específico de la

población, en un contexto y momento determinado, y ponerlas en marcha a través de la ejecución de políticas eficientes.

Por su parte, Roth (2002) plantea una concepción más integral y sistemática, definiéndola como el conjunto de uno o varios objetivos colectivos, necesarios o deseables, y las acciones y medios empleados por un ente estatal para alcanzarlos y orientar el comportamiento de los actores sociales con el fin de modificar la problemática en cuestión. Así, es posible definir las políticas públicas como un ejercicio colectivo, de acuerdo con las necesidades y soluciones comunes, las cuales deben ser prioridad en la agenda pública del Estado.

Las políticas públicas están compuestas por objetivos, acciones y metas direccionadas a temas y poblaciones específicas. Por ejemplo, políticas públicas sobre temas de género, población en situación de discapacidad, adultos mayores, de familia, educación, salud, posconflicto, comunidades indígenas y afrocolombianos, entre otras. En este sentido, se destaca en particular las políticas públicas orientadas hacia los niños y niñas de la primera infancia como sujetos de especial protección. Según Chiroque (2005):

El diseño de las políticas públicas en favor de la infancia, incluidas las políticas fiscal y presupuestario, se fundamenta en una prioridad esencialmente moral, porque es responsabilidad de la generación presente respecto de la generación futura y es responsabilidad pública, prioritariamente del Estado, pero con la participación de la sociedad civil y el apoyo del sector privado. (párr.22)

De acuerdo con Arroyave (2010), las políticas públicas están articuladas en seis momentos que construyen un proceso lineal desde la identificación de un problema social en particular hasta la evaluación de la política diseñada e implementada. Siguiendo al propio Arroyave (2010), los

seis pasos de una política pública son: la identificación de la situación problema, la investigación de factibilidad, formulación, implementación, ejecución de programas y proyectos, y el seguimiento y evaluación.

La formulación es considerada como una de las primeras fases, pero de mayor importancia. De acuerdo con Roth (2002), el proceso de formulación de diferentes soluciones a un problema específico dentro de la agenda política del Estado permite seleccionar cuál de las distintas alternativas propuestas es la más efectiva y viable para disminuir la tensión entre la situación presente, el *ser*, y la situación deseada, el *deber ser*.

Por su parte, se entiende la implementación como el periodo de tiempo donde las acciones, estrategias y programas planteados durante la formulación son ejecutados para el mejoramiento de la problemática. Al respecto a esto, Roth (2002) define la implementación como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o discursos” (p.158).

La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) sostiene que el ciclo de las políticas públicas tiene cinco (5) fases fundamentales, como lo son la agenda política (planes de desarrollo), la formulación de la política, proceso de decisión, implementación y, finalmente, el seguimiento y la evaluación de la política. El seguimiento y la evaluación debe ser una fase importante y primordial en las políticas públicas; debido que deben predominar, más que los objetivos y metas, los efectos y los resultados (CEPAL, 2010).

2.4. Evaluación de las políticas públicas

El presente trabajo se basa en generar un análisis de política pública mediante el *paradigma constructivista*. Según Roth (2008), esta metodología “privilegia los procesos de identificación,

comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica)". Este referente metodológico, permitirá realizar una reflexión de la implementación de la política pública de primera infancia a partir de los relatos, abordajes y acciones de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar para generar un análisis comparativo entre los lineamientos políticos, técnicos y de gestión que se establecieron desde el nivel nacional para generar acciones de mejora que permitan el fortalecimiento de dicha implementación.

Olga Nirenberg (2013) propone un modelo de evaluación reflexiva (análisis de política pública) denominado: *Evaluación final*, la cual:

No solo posibilita la socialización de conclusiones y recomendaciones hacia los propios ejecutores y destinatarios de las acciones¹, sino que proporciona también insumos para las decisiones políticas de los funcionarios responsables de áreas gubernamentales, de directivos tanto de organizaciones de la sociedad civil como de las agencias de cooperación, acerca de la conciencia de seguir implementando intervenciones del tipo de la evaluada y, en caso afirmativo, acerca de los aspectos que pueden mejorarse en futuras formulaciones e implementaciones (Nirenberg, 2013, p. 266)

Dicho modelo es importante realizarlo durante el proceso de implementación, puesto que permite conocer y revisar los recursos previstos, las metodologías de trabajo, las acciones ejecutadas, los productos tangibles y los resultados producidos en la población destinataria a partir de las concepciones, actitudes, conocimientos y prácticas. Esto con el objetivo de buscar contrastar

¹ En el presente trabajo no se desarrolló socialización y retroalimentación con los destinatarios de las acciones, debido a la poca participación que tuvo la ciudadanía en los espacios de construcción de la política en esta primera fase. Es un elemento por fortalecer la participación de la comunidad en las diferentes fases.

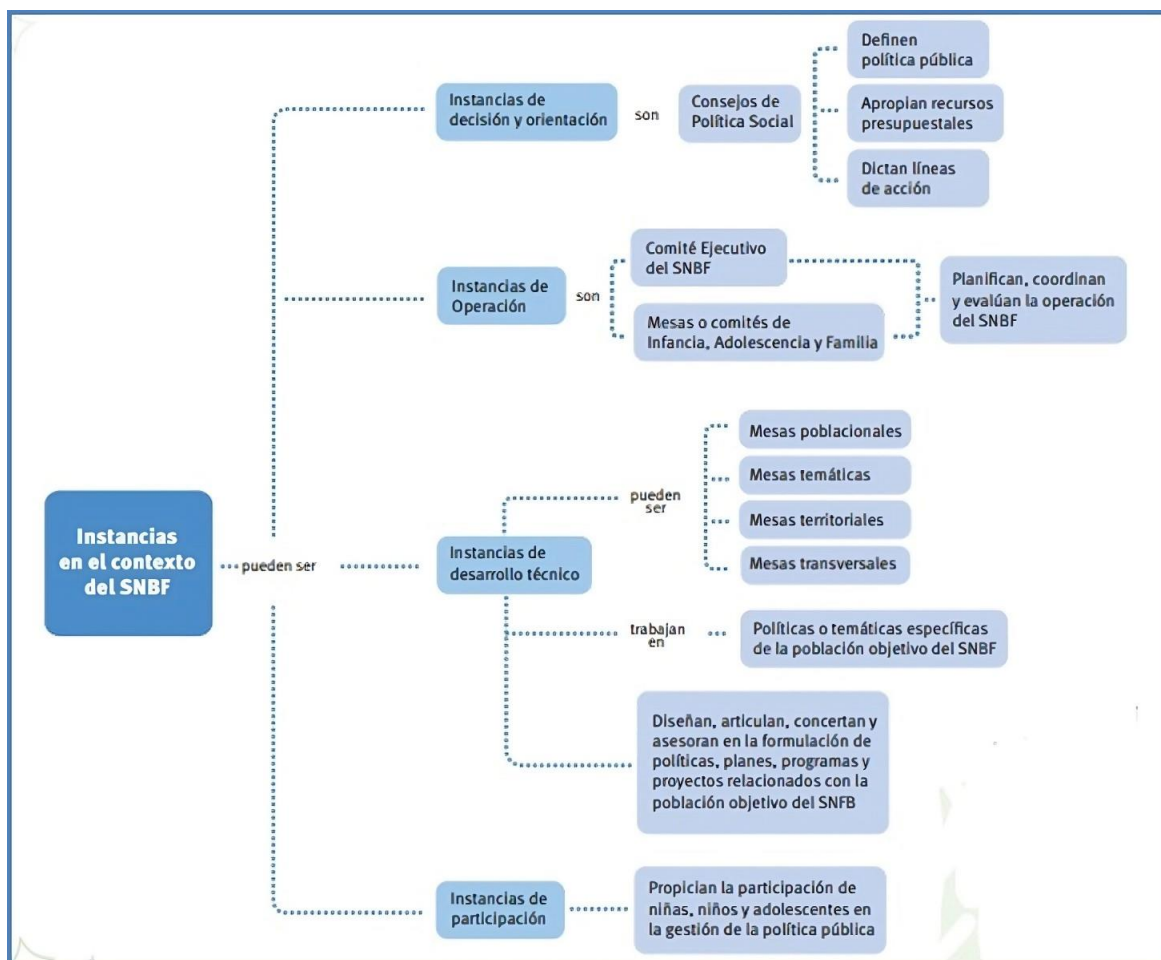
el marco estratégico de la formulación frente a la ejecución de las estrategias. Este modelo resalta que los resultados permiten reorientar la implementación a través de la inclusión de nuevas actividades, corregir tiempos, agregar insumos y reasignar presupuestos. Al momento de implementar el modelo de evaluación con foco en procesos o monitoreo con corte cualitativo se podrá reconocer y analizar la implementación de la política pública desde las acciones concretas con miras de relacionar los resultados y efectos para generar propuestas de mejora en la intervención (Nirenberg, 2013).

2.5. Sistema Nacional de Bienestar Familiar

El *Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)* es entendido como el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre éstos, para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal. Los *Agentes del SNBF* son todas las entidades públicas nacionales y territoriales, de la sociedad civil organizada, de la cooperación internacional y el sector privado, que participan en la protección integral de las niñas, niños y adolescentes. Estos agentes se identifican tanto en el orden nacional, departamental como municipal e incluyen a las autoridades indígenas (Ver Figura 3).

Figura 3.

Sistema Nacional de Bienestar Familiar.



Fuente: ICBF (s.f).

2.6 Lineamientos políticos, técnicos y de gestión de la política pública De Cero a Siempre

La Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (en adelante CIPI) construyó el “Acuerdo nacional sobre las garantías para la atención y desarrollo integral”, cuya elaboración se realizó por medio de un ejercicio colectivo, que incluyó el proceso de movilización social de retroalimentación territorial y expertos de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) en 2011, y el desarrollo de los documentos base para los lineamientos técnicos desarrollados por personal calificado en la atención integral de la primera infancia

Estos lineamientos se desarrollan en el marco de cuatro entornos: el hogar, el entorno salud, el entorno educativo y el espacio público, destacando la importancia de cada escenario donde se realiza la vida de las niñas y niños de la primera infancia, planteando unas condiciones de corresponsabilidad entre la familia, la sociedad y el Estado, orientadas a la protección de los derechos y al desarrollo integral de la primera infancia.

Las realizaciones planteadas por la política *De Cero a Siempre* (DCAS) en singular para la primera infancia implican que cada niño: a) Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral. b) Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud. c) Goza y mantiene un estado nutricional adecuado. d) Crece en entornos que favorecen su desarrollo. e) Construye su identidad en un marco de diversidad. f) Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta. g) Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.

En los lineamientos desarrollados para la implementación de la política pública para el desarrollo de la primera infancia, se focalizó la atención integral en cinco estructurantes que se deben garantizar intersectorial y territorialmente: 1) Cuidado y Crianza, 2) Salud, Alimentación y Nutrición; 3) Educación Inicial; 4) Recreación; y 5) Ejercicio de la Ciudadanía y la Participación.

2.6.1 Cuidado y crianza

El primer estructurante de la Política Pública *De Cero A Siempre* se focaliza en el cuidado y la crianza de los menores con el fin de “favorecer y fortalecer los vínculos entre las niñas y los niños, con su familia y con las personas responsables de su cuidado a través de la creación de

ambientes enriquecidos, seguros, protectores, incluyentes, participativos y democráticos” (CIPI, 2013, p.142). Sobre los lineamientos del primer estructurante, se apunta que:

El cuidado y la crianza. El desarrollo de este estructurante tiene que ver por un lado con la formación y el acompañamiento a las familias en diversos temas como los cuidados del niño y el recién nacido, la promoción de la responsabilidad parental, el establecimiento de vínculos de afecto y seguridad, la promoción de pautas de crianza que beneficien el desarrollo de las capacidades y potencialidades de los niños y niñas, el reconocimiento de la familia como un entorno de diversidad, respeto, autonomía y solidaridad, así como también el reconocimiento de sus derechos y la rutas de atención institucional para realizarlos, entre otros. (Pardo Uribe, 2019, p.143)

Los lineamientos técnicos sobre el estructurante de cuidado y crianza se componen de dos campos de acción: el primero, relativo a la formación y acompañamiento de las familias; y el segundo, al restablecimiento de derechos de los menores.

La formación y acompañamiento a las familias parte de reconocer la familia como el primer entorno en donde los infantes empiezan a interactuar y desarrollar sus capacidades, por lo que resulta necesario emprender acciones encaminadas a la preparación y apoyo de las familias con el fin de que cuenten con los elementos necesarios para afianzar los vínculos afectivos con los demás integrantes que componen el núcleo familiar durante la etapa de la primera infancia, construyendo hogares con entornos seguros, enriquecidos y participantes (Nocua Cubides, 2012).

El componente de *formación* abarca “una serie de acciones con intención educativa cuyos propósitos se orientan a facilitar a las familias la reflexión sobre sus dinámicas, la apertura a otras alternativas y la construcción y el enriquecimiento de nuevas prácticas y patrones de relación” (De

Cero a Siempre, 2013, p.144). Por su parte, el *acompañamiento* se materializa en los diferentes procesos que se adelantan junto a las familias en sus propios ejercicios de desarrollo (De Cero a Siempre, 2013).

La formación y el acompañamiento tienen como objetivo la construcción, fortalecimiento o modificación de las dinámicas familiares hacia patrones de interacción que permitan el desarrollo de las niñas y niños en primera infancia, a partir del reconocimiento de las diversas formas de organización familiar y sus características culturales y sociales. Para ello, los lineamientos de la política pública *De Cero a Siempre* dan especial relevancia a los siguientes procesos:

El fortalecimiento de las expresiones de afecto y lúdicas que promuevan el sentimiento de permanencia y de importancia de los menores dentro de la familia; la relación democrática entre los integrantes, que faciliten la comunicación y la resolución de conflictos de forma constructiva; la participación tanto de las niñas y los niños en la toma de decisiones que los afecten como individuos o como miembros de la familia; la construcción de un ambiente familiar que promueva la seguridad física, emocional y social de los menores; la capacitación de las familias para acceder a los diferentes servicios que garantice sus derechos como grupo social y los de cada uno de sus integrantes; y, la construcción o fortalecimiento de redes comunitarias o familiares (CIPI, 2011).

Sumado a ello, los lineamientos técnicos de atención integral a la primera infancia han establecido tres criterios para el diseño de los programas intersectoriales de formación y acompañamiento. Como primer criterio: el reconocimiento de las familias como sujetos colectivos de derechos, concibiéndolas como una unidad, con sus propias características, habilidades y etapas vitales que deben ser atendidas durante el proceso de acompañamiento, involucrándola como un todo en el desarrollo de los integrantes en primera infancia (CIPI, 2011).

El segundo criterio: la aplicación de un enfoque de equidad y género que permita guiar las relaciones entre hombres y mujeres, con el fin de desarrollar una responsabilidad compartida del cuidado y la crianza, y la búsqueda de acuerdos entre roles de los integrantes sin que predomine una visión predominante sobre otra infancia (CIPI, 2011).

Y como tercer criterio: incluir y visibilizar la diversidad de las regiones, especialmente de los grupos étnicos (comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y gitanos), respetando las conformaciones plurales de familia, con el objetivo de implementar procesos diferenciales en armonía con las creencias, representaciones de familia y formas de relacionarse infancia (CIPI, 2011). Asimismo, se debe incluir un enfoque adecuado para las familias con niñas o niños con alguna discapacidad, en aras de fortalecer sus vínculos y las atenciones propias para su edad, salud y entorno; así como su reconocimiento como ser humano y el desarrollo de sus capacidades infancia (CIPI, 2011).

2.6.1.1. Restablecimiento de derechos

De acuerdo con el artículo 50 del Código de Infancia y Adolescencia, Ley 1098 de 2006, el restablecimiento de derechos de los niños y niñas hace referencia a “la restauración de su dignidad e integridad como sujetos y de la capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados”.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) mediante la Resolución 5929 de diciembre 27 de 2010, estableció los lineamientos técnico-administrativos de rutas y actuaciones, así como el modelo de atención para el restablecimiento de derechos de los menores, frente a situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de estos. La Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (CIPI, 2011) definió la *inobservancia* como:

[...] el incumplimiento, omisión o negación del acceso a un servicio, o de los deberes y responsabilidades ineludibles de quienes son responsables de garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las niñas y niños colombianos o extranjeros que se encuentran en el país, o de los nacionales que se encuentren fuera de él. (p.150)

Asimismo, la Comisión determinó la *amenaza* como “la situación que se configura de inminente peligro o de riesgo para el ejercicio de los derechos de las niñas y los niños” (CIPI, 2011, p.150) y la *vulneración*, cuando ya existe un daño, lesión o menoscabo en sus derechos, que impide su pleno ejercicio.

Los niños y niñas de la primera infancia pueden estar en situación de desprotección cuando una o varias de sus necesidades básicas no se encuentran satisfechas durante el tiempo necesario para ocasionar o exponerlos a un daño grave en su bienestar y desarrollo, ya sea por el comportamiento de los miembros de su familia, por circunstancias externas que lo impiden o la falta de agentes externos capaces de contrarrestar dicha situación (Cantabria, 2011). Las situaciones de vulneración se pueden presentar en la familia por la condición de pobreza las afectaciones causadas en el marco del conflicto armado o el sometimiento a maltratos físicos y psicológicos en entornos institucionales o comunitarios (CIPI, 2011).

Frente a estos escenarios, los lineamientos técnicos han postulado cuatro ejes de acción del Estado en materia de política pública: el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos titulares de sus derechos; garantizar el cumplimiento de sus derechos; prevenir las situaciones de inobservancia, amenaza o vulneración de sus derechos; y, asegurar el restablecimiento inmediato de sus derechos. Estos ejes implican “la realización de acciones y gestiones integrales que permitan

a las niñas y los niños el ejercicio pleno y efectivo de los mismos cuando se presentan situaciones que los inobservan, amenazan o vulneran” (CIPI, 2011, p.24).

2.6.2. Salud, alimentación y nutrición

El estructurante de *salud, alimentación y nutrición* busca preservar la existencia de los niños y niñas de la primera infancia mediante la promoción y protección de su bienestar, la prevención de condiciones que puedan alterarlo, el tratamiento adecuado de salud con calidad y calidez, y la rehabilitación de su estabilidad funcional y emocional para llevar una vida autónoma, activa y en plena garantía de su dignidad. Sobre las acciones para desarrollar el estructurante de salud, alimentación y nutrición se encontró que:

Este estructurante busca generar condiciones de calidad y vida digna en torno al bienestar físico, emocional y social de la primera infancia. En tal sentido incluye todas las acciones de acceso, promoción, prevención, tratamiento, cuidado y rehabilitación para asegurar una adecuada salud y nutrición desde la preconcepción hasta los seis (6) años. En consecuencia, comprende todas las acciones relacionadas con la atención en salud durante la gestación, el parto y el postparto; un ambiente sanitario y ambiental sano, prevención, detección y tratamiento temprano de cualquier situación que pueda afectar la salud de los niños y cuarenta y nueve (49) niñas, prevenir enfermedades prevalentes de la infancia, promover la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses, impactar los determinantes biológicos, sociales, políticos, económicos y ambientales que inciden en las condiciones de salud, alimentación y nutrición, promoción de hábitos de vida saludables, promoción de la salud mental y de los derechos sexuales y reproductivos, esquema de inmunizaciones, seguimiento al desarrollo infantil, entre otros. (Pardo Uribe, 2019, p.49)

La salud, la alimentación y la nutrición son definidos como derechos fundamentales interdependientes que permiten el correcto desarrollo infantil. En este sentido, la política pública para la atención integral de la primera infancia identificó cuatro marcos de acción para garantizar su materialización. En primer lugar, la *promoción y protección del bienestar* entendida como:

[...] el empoderamiento de las niñas y los niños de primera infancia y sus familias en el ejercicio de su derecho a la salud, y el favorecimiento de condiciones equitativas que lo garanticen desde la preconcepción, con el fin de que los seres humanos inicien su vida en condiciones que les permitan alcanzar su desarrollo integral, independientemente de las circunstancias sociales, culturales o económicas en las que se encuentren. (CIPI, 2013, p.154)

En segundo lugar, la *prevención*, la cual busca “reducir la probabilidad de que se presenten condiciones que alteren el bienestar de las niñas y niños mediante su detección e intervención temprana” (CIPI, 2013, p.154).

El tercer marco, definido como el *tratamiento y cuidado* de las afectaciones de la salud orientadas a “impactar con calidad, calidez y de forma integral la afectación del bienestar de las niñas, los niños y sus familias de acuerdo con sus propias necesidades, en procura de su superación” (CIPI, 2013, p.154).

Y como último marco, la *rehabilitación*, la cual se centra en “promover y restablecer la estabilidad emocional y funcional de las mujeres gestantes, las niñas, los niños y sus familias, necesarias para garantizar la continuidad de su proceso de desarrollo” (CIPI, 2013 p.154).

Asimismo, se establecieron cuatro grupos poblaciones para la focalización de las acciones dirigidas al mejoramiento de la salud, alimentación y nutrición de la primera infancia: a) estado de

salud y nutrición de la mujer; b) salud, alimentación y nutrición de la mujer gestante; c) salud y nutrición de los neonatos; y d) salud, alimentación y nutrición de las niñas y los niños (CIPI, 2013).

2.6.3. Educación inicial

La educación inicial, como garantía del derecho a la educación de la primera infancia, busca potenciar de forma intencionado el desarrollo integral de los niños y niñas desde su nacimiento hasta cumplir seis (6) años, a partir del reconocimiento de sus capacidades y las características de los entornos que habitan, favoreciendo las interacciones generadas en ambientes enriquecidos por medio de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado (CIPI, 2013).

El trabajo pedagógico de la educación inicial se preocupa por los saberes, capacidades, intereses e inquietudes de las niñas y niños. Por tanto, no tiene como fin último la preparación de los infantes para su ingreso en la escuela primaria, sino que “ofrece experiencias retadoras que impulsan su desarrollo; allí juegan, exploran su medio, se expresan a través del arte y disfrutan de la literatura” (CIPI, 2013, p.163). De esta manera, se sostiene que:

La educación inicial se distancia de la educación escolar, en el sentido que no busca preparar a los niños y niñas para dar cumplimiento a las expectativas de rendimiento funcional y requerimientos curriculares del sistema escolar; sino que está orientado a potencializar las bases del desarrollo cognitivo a partir de un enfoque experimental pero intencionado y estructurado por 4 pilares que son: el juego, el arte, la literatura y la exploración del medio. (Pardo Uribe, 2019, p.49)

En este sentido, se plantea el juego, la literatura, el arte y la exploración del medio como actividades rectoras en la educación inicial de la primera infancia; las cuales, más que estrategias o herramientas pedagógicas, son implementadas como medios que posibilitan el aprendizaje. A

través de estos medios las niñas y niños desarrollan sus habilidades para expresarse, construir elementos simbólicos, apropiarse de objetos de la realidad, desarrollar su creatividad, entre otras.

El *juego en la educación inicial* constituye uno de los ejes elementales de este estructurante, ya que “moviliza estructuras de pensamiento por cuanto permite que las niñas y los niños se pregunten sobre el uso de los objetos y propongan diferentes formas de utilizarlos o transformarlos” (CIPI, 2013, p.164). En la misma línea, se ha reconocido que:

[...] en los momentos lúdicos se hace presente el interés de expresar al otro sus intenciones, sus deseos, sus emociones, sus sentimientos, y en donde gracias a la expresión corporal, se manifiesta el placer que provocan algunas acciones, o se proponen nuevas maneras de jugar, de esperar el turno y de compartir con otros. (CIPI, 2013, p.164)

La *literatura en la educación inicial* entendida como “el arte de trabajar con las palabras a partir de la experiencia particular y subjetiva de las niñas y los niños y de explorar otros significados que trascienden el uso convencional de la lengua” (CIPI, 2013, p.164), permite a los niños y niñas de la primera infancia familiarizarse con la lengua escrita, a comunicarse por escrito, pero también como una fuente para adquirir nuevos conocimientos, de expresarse, comunicar ideas y construir escenarios fantásticos. Todos estos elementos esenciales en el desarrollo integral durante los primeros años de vida del ser humano.

El *arte en la educación inicial* busca crear espacios propicios en donde los niños y niñas puedan desarrollar su expresión artística, con el ánimo de potenciar sus formas de comunicación, su sentido creativo y su sensibilidad. En este sentido, se plantea el enfoque del arte en la educación inicial en dos ámbitos: “nutrir y enriquecer la sensibilidad, la percepción y el disfrute, poniendo al alcance obras de arte —plásticas, visuales, musicales y dramáticas, entre otras— que amplíen el

repertorio” (CIPI, 2013, p.164); y por otra, “a favorecer la experimentación, la expresión y la creatividad” (p.164). Sobre la importancia del arte en la educación inicial de la primera infancia, este estructurante plantea que:

La música, las artes plásticas y la expresión dramática o corporal son los múltiples lenguajes con los que se expresan las niñas y los niños para conectarse, en primera instancia con su cuerpo y sus sentidos, para hablar de muchas formas, para comprender y reelaborar su realidad y para comenzar esa tarea inacabable de representar y compartir sus experiencias. Además, son espacios para el encuentro, la exploración y el reconocimiento de lo que los hace únicos, para vincularlos con los demás y, sobre todo, son canales para experimentar el gozo, la alegría, la risa y el humor. (CIPI, 2013, p.164)

La exploración del medio en la educación inicial, por su parte, se enfoca en el conocimiento del entorno, del medio físico y los fenómenos que rodean al ser humano, en donde los sentidos juegan un papel primario en este reconocimiento del mundo natural, de sus propiedades y sus funcionalidades; sin embargo, también plantea el contacto con sus semejantes, con los adultos, desarrollando una comprensión de lo natural y lo social (CIPI, 2013).

2.6.4. Recreación

La recreación como parte de la atención integral a la primera infancia busca promover la autonomía y autodeterminación de los menores a través del favorecimiento de experiencias significativas que privilegien el esparcimiento, el disfrute y la libertad de expresión de forma creativa con su entorno (CIPI, 2013). En este sentido, este lineamiento formula que:

La recreación para la primera infancia se orienta al desarrollo de lo lúdico, en el sentido de que las niñas y los niños construyan mediante el ejercicio de la libre voluntad y la creatividad, una relación de disfrute con el medio que les rodea. (CIPI, 2013, p.171)

La incorporación de la recreación como un elemento central de la política para el desarrollo de la primera infancia parte del reconocimiento de la recreación como una necesidad básica del ser humano que debe ser satisfecha y como un derecho humano.

Como *necesidad*, la Asamblea General de la Naciones Unidas declaró en 1980 que “después de la nutrición, salud, educación, vivienda, trabajo y seguridad social, la recreación debe considerarse como una necesidad básica, fundamental para su desarrollo” (p.25). Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat y Medio Ambiente dicta que “la recreación es necesidad fundamental del hombre contemporáneo” (p.3).

La recreación como *derecho* tiene fundamento en el artículo 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala “Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas”. En el mismo sentido, el artículo 15 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre afirma que “Toda persona tiene derecho a descanso, a honesta recreación y a la oportunidad de emplear útilmente el tiempo libre, en beneficio de su mejoramiento espiritual, cultural y físico”.

Como derecho fundamental de los niños, la Convención Internacional de Derechos del Niño promulgada por las Naciones Unidas, ratificada por Colombia, expresa en su preámbulo que los “Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las

artes”. Y en su artículo 31, “Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.”

En la normativa nacional, el artículo 44 de la Constitución Política expresa que “Son derechos fundamentales de los niños: la vida [...] la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”. Además, el artículo 4 de la Ley 181 de 1995, mediante la cual se fomenta el deporte, la recreación y el uso del tiempo libre, dicta que “[e]l deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, son elementos fundamentales de la educación y factor básico en la formación integral de la persona. Su fomento, desarrollo y práctica son parte integrante del servicio público educativo”.

Este reconocimiento como necesidad y como derecho fundamental de los niños y niñas, fundamenta normativamente su incorporación como un elemento esencial en la atención. Al respecto, la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia (2011) señala:

La recreación como estructurante de la atención integral a las niñas y niños en primera infancia supone entonces configurar espacios donde pueden “ser”, a través de las visiones y relaciones que entablan con el medio en el que se van construyendo, privilegiando el disfrute y el deseo de ser en relación con el mundo. Desde esta perspectiva la lúdica aparece como fundamental, dado que lo que se pretende es estimular la capacidad de las niñas y niños para establecer una relación con el mundo, el conocimiento y las relaciones, mediante el disfrute que les permite estructurarse como sujetos críticos, capaces de emocionarse e incomodarse. (p.176)

De esta manera, la recreación representa un eje esencial en la atención integral de la primera infancia que, además, se encuentra en interrelacionado con los demás estructurantes que componen la política pública *De Cero A Siempre*.

2.6.5. Participación y ejercicio de la ciudadanía

El estructurante de participación y ejercicio de la ciudadanía tiene como objeto favorecer la construcción del sentido de identidad personal y colectiva en la diversidad, a través de la promoción de la participación de las niñas y los niños en sus entornos, como ejercicio de libertad y de inclusión de acuerdo con los distintos momentos del ciclo vital, reconociendo sus múltiples formas de expresión y las diversas manifestaciones de lo que significa ser escuchado, percibido, tenido en cuenta y tomar parte activa de las decisiones sobre la propia vida y la de los grupos y comunidades a los que se pertenece. Este estructurante parte de entender que:

Los niños y las niñas son sujetos de derechos, ciudadanos involucrados con el ejercicio de la participación, lo cual implica el reconocimiento de su cultura, su particularidad e identidad, fortalecer su autonomía, reconocer y valorar sus opiniones y fomentar su involucramiento en los espacios políticos, institucionales y ciudadanos. Por lo tanto, deben contemplarse acciones desde la comunicación y la participación, para el acceso a la vida social, cultural y política. (Pardo Uribe, 2019, p.51)

Al respecto, la CIPI (2011), señala la necesidad de trabajar en la construcción de escenarios de participación sobre los siguientes ejes: 1) la formación de mediadores del desarrollo y la participación; 2) la comunicación y divulgación del lineamiento participación y ejercicio de la ciudadanía en la primera infancia; 3) la promoción de la identidad en la gestión del Patrimonio; y 4) la generación de espacios de participación y ejercicio de la ciudadanía para la primera infancia.

Sumado a las realizaciones y estructurantes, la política De Cero a Siempre planteó las siguientes líneas de acción estratégicas para favorecer la gestión integral de la política: gestión territorial, calidad de las atenciones, seguimiento y evaluación, movilización social y generación de conocimiento.

La *gestión territorial* está relacionada con la arquitectura institucional, el fortalecimiento de los actores involucrados en la gestión intersectorial, de los servidores públicos locales, así como la promoción de la descentralización y autonomía territorial (CIPI, 2011).

Como parte de la *calidad de las atenciones* se contempló las acciones para la humanización de la atención, la flexibilización de la atención de acuerdo con las particularidades de la población y del contexto, la cualificación del talento humano en atención a la primera infancia y la evaluación de la calidad de la oferta de servicios para esta etapa (CIPI, 2011).

El *seguimiento y evaluación* se formuló con el objetivo de evaluar y hacer los cambios que permitan materializar la pertinencia, calidad e integralidad de la política *De Cero A Siempre*. En este aspecto, las acciones se basan en la construcción de sistemas de información para la toma de decisiones basadas en evidencia y el robustecimiento del sistema de seguimiento niño a niño que se propone la política DCAS (CIPI, 2011).

La *movilización social*, por su parte, tiene como objetivo favorecer los entorno protectores para la garantía de derechos y atención integral de la primera infancia, a través de la estrategias de comunicación, divulgación y promoción de la atención integral de la primera infancia son importantes para el fortalecimiento de esta línea de acción, así como los procesos pedagógicos, de empoderamiento ciudadano y la formación de entornos familiares y comunitarios que propendan por el fortalecimiento de la corresponsabilidad en la protección de la primera infancia (CIPI, 2011).

Por último, la *generación de conocimiento* se planteó para potencializar las reflexiones, estudios e investigaciones que permitan evidenciar los significados y sentidos generados en las atenciones de la política *De Cero a Siempre* en la vida de los niños y niñas de la primera infancia y sus familias, generando diferentes procesos de planeación, implementación y evaluación de la política pública, que permita generar redes de conocimiento y encuentro de los actores interesados, la implementación de los mecanismos que permitan la sistematización de buenas prácticas y recoger las experiencias cotidianas de agentes profesionales, educativos, de salud, así como de las instituciones que intervienen en los procesos de atención de los niños y niñas de primera infancia (CIPI, 2011).

2.7 Enfoque del desarrollo humano

El cuidado de niños, niñas y adolescentes se ha convertido en una labor central de los Estados actuales, es por ello, que aborda su realidad desde enfoques teóricos actualizados, para tal fin el enfoque de la psicología del desarrollo es fundamental ya que esta entiende el desarrollo infantil como “Procesos de cambio y estabilidad en los niños desde la concepción hasta la adolescencia” (Papalia, Wendkos y Duskin, 2009, p.8). Sin embargo, este no se da de manera unificado, sino que se articula entre está articulado entre tres dominios, uno físico, otro cognitivo y el psicosocial.

El desarrollo físico comprende “El crecimiento del cuerpo y cerebro, el desarrollo de las capacidades sensoriales y de las habilidades motoras, y la salud” (Papalia, Wendkos y Duskin, 2009,p.10), es uno de los más monitoreados y eje central de las acciones de política pública, a su vez, el desarrollo cognitivo “El cambio y la estabilidad en las capacidades mentales, como el aprendizaje, memoria, lenguaje, pensamiento, razonamiento moral y creatividad” (Papalia, Wendkos y Duskin, 2009,p.10), los cuales son abordados mediante la educación y el

acompañamiento psicológico, por su parte el desarrollo psicosocial “El cambio y la estabilidad en personalidad, emociones y relaciones sociales” (Papalia, Wendkos y Duskin, 2009,p.10). Es de resaltar que los dominios son interdependientes y que uno puede afectar a los otros.

Por su parte a nivel macro estructural y en el marco de los índices económicos Amartya Sen postuló su teoría del enfoque del desarrollo Humano adoptado por las naciones Unidas (Nussbaum, 2012) Sin embargo, Martha Nussbaum plantea siguiendo la línea teórica anterior el enfoque de capacidades el cual “puede definirse provisionalmente como una aproximación particular a la evaluación de la calidad de vida y a la teorización sobre la justicia social básica” (Nussbaum, 2012, p.38). Por ello, no se trata de como un ser humano se desarrolla a nivel individual, sino como estas se presentan en el ciclo vital pueden ser ejercidas en el marco de la vida en comunidad. Por ello, las capacidades toman un papel protagónico, al respecto Nussbaum (2012) siguiendo a Sen sostiene:

«la “capacidad” de una persona hace referencia a las combinaciones alternativas de funcionamientos que le resulta factible alcanzar. La capacidad viene a ser, por lo tanto, una especie de libertad: la libertad sustantiva de alcanzar combinaciones alternativas de funcionamientos». Dicho de otro modo, no son simples habilidades residentes en el interior de una persona, sino que incluyen también las libertades o las oportunidades creadas por la combinación entre esas facultades personales y el entorno político, social y económico. (p.40).

En este marco, el eje central que busca esta corriente es valorar y posicionar la dignidad humana, para ello, se plantea unas capacidades centrales, que al lograr ser ejercidas aseguran niveles de bienestar en el ser humano, los cuales son: vida, salud física, integridad física, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, juego, control

sobre el propio entorno (Nussbaum, 2012, pp. 53-55). En este sentido, el enfoque considera que cada persona es un fin y en sí misma y por ello, el reto en la primera infancia, es brindar las condiciones dignas necesarias para que su desarrollo físico, emocional y psicosocial sea el mejor para lograr infancias, adolescencias y adultos con el ejercicio pleno de la ciudadanía. Debido a que “los niños se forman y lo que nosotros hacemos como padres y como sociedad tiene un efecto interactivo sobre el niño y su devenir” (Heckman, 2011, p.2), de esta manera el cuidado del niño y niña pasa de ser un problema individual a uno colectivo, porque no es solo el niño, es él y su familia (Heckman, 2011) buscando de esta manera integralidad, interviniendo el entorno de desarrollo.

Para el Nobel de economía son 4 los factores a tener en cuenta, son promover las habilidades socioemocionales, brindar buena nutrición y salud en los primeros años, oportunidades de educación y ofrecer oportunidad y mejores condiciones a la familia (Heckman, 2011). Por tanto concluye, “los problemas sociales encuentran sus raíces en el déficit de las destrezas y habilidades tanto cognitivas como socioemocionales con la salud incluida son importantísimas para arrojar distintos resultados.”(Heckman, 2011,p. 13), en este marco una inversión social en la primera infancia desde esta perspectiva prevendrá problemas sociales como la delincuencia, violencia, pobreza, desigualdad entre otros, brindando las condiciones para el ejercicio de ciudadanos y ciudadanas libres y en pleno ejercicio de sus derechos.

3. Metodología

El ejercicio de análisis desarrollado parte desde un enfoque de evaluación del proceso, entendida como “una mirada retrospectiva, sintética y dinámica, y que busca fundamentación y explicaciones en la historia del proyecto en su contexto, con aprendizajes para el futuro” (Robirosa, 2015, p. 119). Así, la metodología es de carácter cualitativo (Cardarelli, 2015), teniendo en cuenta

que una evaluación y análisis de esta índole permite “comprender mejor la realidad desde diferentes perspectivas y entender los comportamientos en sus respectivos contextos y cotidianidades, indagando cómo interpretan las personas la información y como ellas integración con los profesionales en sus relaciones específicas” (Nirenberg, 2015, p.73). Sin embargo, se incluye una revisión de los indicadores de lo ejecutado en este primer período de implementación en la ciudad de Bucaramanga, con el fin de generar una lectura más integral, sin perder el enfoque en el análisis cualitativo.

Acorde a lo anterior, el ejercicio se organizó en tres momentos: el primero, se realizó una revisión documental para identificar los lineamientos determinados en la política en relación con las competencias y funciones de las instituciones para la implementación territorial, en términos de la atención integral a la primera infancia

En un segundo momento, se identificaron las acciones ejecutadas por las instituciones mediante los informes de gestión, planes de desarrollo, informe de la política pública municipal en términos de la primera infancia, permitiendo realizar un contraste entre las metas planteadas por el plan de desarrollo 2017-2019 y los lineamientos técnicos, políticos y de gestión de la política pública de DCAS.

En el tercer momento se llevó a cabo un análisis cualitativo comparativo entre las acciones de primera infancia municipal y la política DCAS desde las percepciones de tres funcionarios de la alcaldía de Bucaramanga, con el fin de conocer recomendaciones y propuestas de mejoramiento. Para ello, se desarrollaron dos acciones: una el acercamiento a las entidades/sectores para realizar entrevistas semiestructuradas a los funcionarios que han hecho parte de la ejecución de acciones para que describan, mediante preguntas orientadoras, el proceso de implementación que el sector

ha desarrollado. Por su parte, no se realizaron instrumentos de recolección de información con los destinatarios de la política pública y sus cuidadores, debido a los pocos espacios de participación brindados por la administración municipal en esta primera experiencia de implementación.

Para la recolección de la información, se estructuró un formato de entrevista semiestructurada (Ver apéndice A) en el cual se fue colocando las ideas principales que fueron surgiendo en la entrevista con cada uno de los representantes de las dependencias e institutos descentralizados; el formato contó con información básica, como nombre completo, dependencia o institución que representa, fecha, consentimiento informado, preguntas y espacios para ideas principales y finalmente, firmas del entrevistador y entrevistado. Por tal motivo, se entiende la importancia de aplicar un instrumento simultáneo a la entrevista (formato), pues dará insumo para identificar unidades y categorías de significado (Hernández Sampieri, Fernández, & Baptista, 2014).

La entrevista se realizó a tres representantes de dependencias, institutos descentralizados e instituciones públicas que ejecutan acciones para la población de primera infancia; fueron seleccionadas a partir de los actores determinados para la implementación de líneas estratégicas a nivel territorial. La convocatoria se realizó de forma personal y virtualmente, en sus sitios de trabajo y se concertó la fecha y horario para la ejecución del instrumento (entrevista). Las personas que participaron en la recolección de la información para la realización del diagnóstico fueron:

Figura 4.

Participantes instrumento entrevista semiestructurada

DEPENDENCIA / INSTITUCIÓN	SECTOR / PROGRAMA
Secretaría Planeación	Profesional de Seguimiento Plan de Desarrollo Primera Infancia, Infancia y Adolescencia

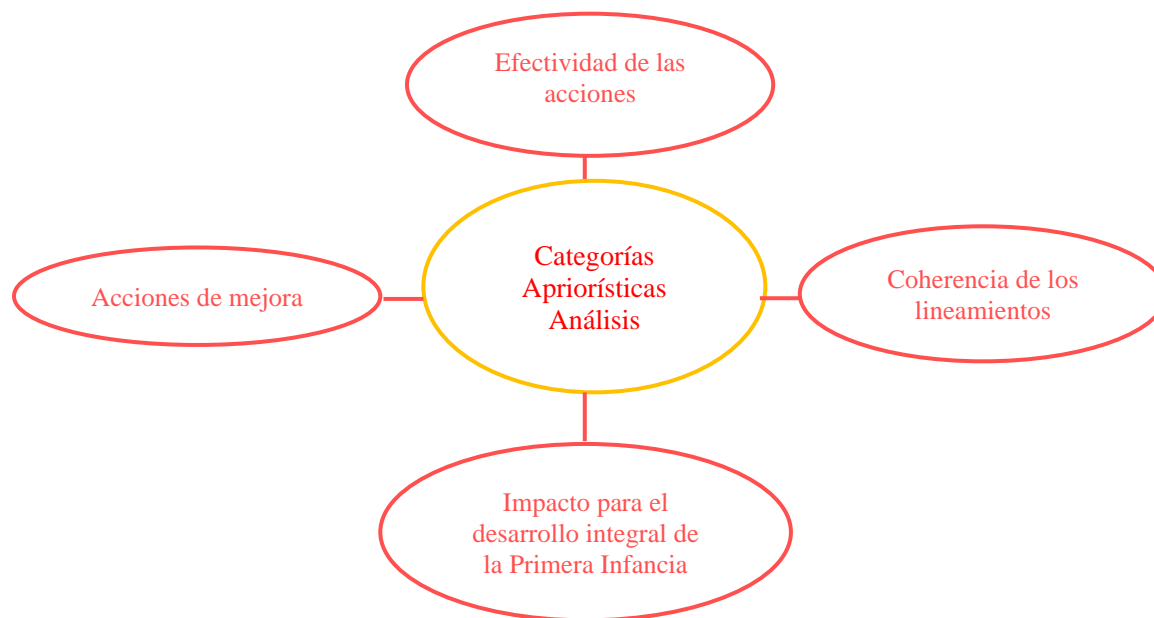
INDERBU	Coordinadora Programa Formación Deportiva
ICBF Regional	Referente SNBF

Fuente: Elaboración propia.

Existen dos tipos de categorías tenidas en cuenta en el proceso anterior, las categorías apriorísticas que son aquellas “construidas antes del proceso recopilatorio de la información”, o las categorías emergentes, que surgen “desde el levantamiento de referenciales significativos a partir de la propia indagación” (Cisterna, 2005, p.15). Para este análisis comparativo entre la ejecución de acciones en el municipio de Bucaramanga y los lineamientos determinados en la Política de Estado “De cero a siempre”, se tuvo en cuenta las categorías apriorísticas y posteriormente se reconocieron categorías nuevas (emergentes) que surgieron en el análisis de la información; las categorías apriorísticas son:

Figura 5.

Categorías apriorísticas



Fuente: Elaboración propia.

Las categorías apriorísticas de análisis son definidas a continuación:

Efectividad de las acciones: se entenderá desde la perspectiva cualitativa de las funcionarias entrevistadas, las acciones desarrolladas en el marco de la política DCAS tuvieron mayor impacto a nivel macro. A nivel cuantitativo el nivel de cumplimiento de las metas planteadas por el plan nacional de Desarrollo que lograron ser materializadas.

Coherencia en los lineamientos: son aquellas bases conceptuales, teóricas, técnicas y de gestión que tiene de referentes el funcionario y desde las cuales se ha venido abordando la política de Estado en su institución.

Impacto para el desarrollo integral de la primera infancia: Acciones que han tenido un resultado favorable en el proceso del desarrollo integral de la primera infancia desde la perspectiva de los funcionarios, debido a que han sido tan visibles los resultados que son manifestados a través del diálogo.

Acciones de mejora: Elementos que deben ser tenidos en cuenta para fortalecer o mejorar las acciones desarrolladas en el marco de la política de Estado a nivel municipal

3.1.Aspectos éticos

En este trabajo de investigación se tomaron las medidas tendientes a respetar los principios éticos de la investigación en seres humanos, armonizadas con los mandatos de las declaraciones de Helsinki, el Reporte Belmont y el informe CIOMS (por sus siglas en inglés del *Council for International Organizations of Medical Sciences*), plasmados en Colombia en la Resolución 008430 de 1993, expedida por el Ministerio de Salud de Colombia (República de Colombia, Ministerio de Salud 1993).

De acuerdo a dicha Resolución, según el Artículo 11, esta investigación se clasifica como sin riesgo, porque se realizarán entrevistas, quienes han sido previamente informados sobre los objetivos y la justificación de la investigación; de la necesidad de grabar en audio la información, del compromiso de guardar la confidencialidad de la información y la autonomía de participar o no, y de contestar la entrevista completa o de rehusar responder algunas preguntas que les resultan incómodas, si así lo desean. No se realizará ninguna intervención ni modificación intencionada de las variables biológicas, fisiológicas, psicológicas o sociales de los participantes en el estudio, y las entrevistas que se harán no incluirán aspectos sensitivos de su conducta.

A todos los potenciales participantes se les solicitará consentimiento informado verbal y se les explicarán los propósitos del estudio.

3.1.1. Población participante:

La población objeto de investigación tiene los siguientes criterios de inclusión.

- Ser mayor de 18 años.
- Ser funcionario activo de alguna institución pública, dependencia e instituto descentralizado objeto de la investigación.
- Conocer el proceso de implementación en alguno de los sectores planteados en la investigación.

3.1.2. Tratamiento de los datos personales de los participantes:

Para manejar los datos personales de los participantes de acuerdo con la normatividad vigente (Resolución de Rectoría 1227 de agosto 22 de 2013 y a la Ley Estatutaria 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013) se tendrán en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Se tomarán únicamente los datos estrictamente necesarios para resolver los objetivos de investigación.

2. Las entrevistas serán no ligadas. Cada entrevista será manejada mediante códigos, y la identificación de las personas entrevistadas sólo será conocida por el equipo investigador, que será el encargado del tratamiento de los datos.

3. Los datos de identificación que se tomarán corresponden solamente al nombre en el contacto inicial. Una vez se realice la entrevista, el nombre del participante será cambiado por uno ficticio, para proteger su identidad.

4. Dado que se trata de una investigación sin riesgo y que el consentimiento informado se hará en forma verbal, no se requiere el nombre de los participantes y por lo tanto no quedará la posibilidad de ligar sus datos. Es decir que el documento de Consentimiento Informado se leerá al potencial participante y se le entregará un ejemplar del documento con el fin de que tenga la oportunidad de contactar a los investigadores para hacerles preguntas y despejar dudas; además actualizar, rectificar o complementar información que considere pertinente, tal como lo ordena la normatividad citada. De igual manera, los participantes tendrán la posibilidad de agregar información a la entrevista o de rectificar o retirar información parcial o total si así lo desean.

5. Los archivos digitales con información sobre la investigación serán almacenados con claves de acceso bajo custodia del equipo investigador.

3.1.3. Principios éticos

Justicia: Se tratará a cada persona de acuerdo con lo que es moralmente correcto y apropiado, se dará a cada persona lo que le corresponde. Todas las personas que contribuyan en la investigación serán tratadas equitativamente, propendiendo por igual oportunidad de participación. La justicia en cuanto la distribución imparcial de los beneficios de la participación en actividades de investigación.

Beneficencia: Obligación ética en búsqueda del bien y lograr los máximos beneficios para todos los participantes en la investigación.

- Beneficios directos: Ninguno
- Beneficios indirectos: Dado los cambios sociales, culturales y económicos que se viven actualmente alrededor del fenómeno de la maternidad y paternidad, la sociedad en general y la academia serán los principales beneficiados del proceso de investigación.

No Maleficencia: Los participantes serán plenamente informados de todas las técnicas de recolección de datos requeridas en la investigación y el uso que se le dará a cada uno de los datos suministrados. Se pondrá a disposición explicaciones solicitadas por los participantes en la investigación en cuanto a la marcha de los objetivos, métodos e interpretaciones de la información.

Autonomía: Es éticamente fundamental respecto a la investigación, la validez en cuanto a que el sujeto acepte su participación. Entra entonces, el concepto del poder de decisión que tiene la persona en la elección de su propio beneficio, al aceptar o rechazar ser sujeto de investigación.

A los sujetos participantes en la investigación se les garantizarán la confidencialidad de la información suministrada por cada uno de ellos y la no divulgación de dicha información para aspectos diferentes a los objetivos propuestos en la investigación.

4. Resultados

El presente capítulo está conformado por dos momentos; en el primero se realiza un análisis documental sobre la efectividad de las acciones y la coherencia de los lineamientos de la política pública de DCAS desde los informes y documentos institucionales de la administración municipal con el fin de dar cuenta de los avances, aciertos y aspectos a mejorar en el aterrizaje territorial las acciones enfocadas a la primera infancia. En el segundo momento, se realiza un análisis cualitativo teniendo en cuenta la perspectiva de 3 funcionarias públicas, con el fin de identificar los avances en efectividad de las acciones, coherencia e impacto en la población del desarrollo del plan de desarrollo municipal en la vigencia 2017-2019. Para cierre de este apartado se señalan las acciones de mejora consideradas por cada funcionaria participante de la investigación.

Efectividad de acciones: la implementación de la política pública DCAS en el municipio de Bucaramanga

Antes de abordar el análisis de la Política de Estado DCAS, es necesario tener en cuenta las acciones desarrolladas en el municipio en la administración anterior. Así, en el plan de desarrollo de Bucaramanga 2012-2015 se formuló un subprograma dentro del programa 1 Bucaramanga crece contigo”, orientado a la primera infancia, infancia y adolescencia, que tenía como objetivo:

Garantizar la protección integral de la primera infancia, niñez, adolescencia de Bucaramanga y a sus familias a través de intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral desde los primeros años de vida, disminuir los riesgos en contra de su integridad física y emocional; vigilar el ejercicio de la participación y recreación y crear mecanismos

de restitución cuando sean necesarios brindando a las nuevas generaciones mejores y más equitativas oportunidades. (Alcaldía de Bucaramanga, 2012, p.49) Incluir cita.

En este marco, se planteó el plan de acción de política pública en infancia y adolescencia denominada “Erase una vez.... en un municipio llamado Bucaramanga”, que realizó una consulta con expertos en ciclos vitales quienes señalaron como problemáticas de alerta situaciones como “Abandono, Embarazo Adolescente, Muertes evitables, Maltrato infantil, Violencia intrafamiliar” (Alcaldía de Bucaramanga, ICBF y PNUD, 2012, p.11) Incluir cita.

En cuanto a los indicadores publicados en el informe de gestión de la Alcaldía de Bucaramanga (2015), se presenta un indicador de educación inicial con relativa disminución en su impacto, ya que la matrícula de preescolar pasó de 5.339 en 2014 niños y niñas a 5.007 expresando un porcentaje de variación del -7.26% (Alcaldía de Bucaramanga, 2015, p. 2). A su vez, en términos de salud infantil, el gobierno municipal logró una cobertura de vacunación superior al 95% (Alcaldía de Bucaramanga, 2015, p. 15).

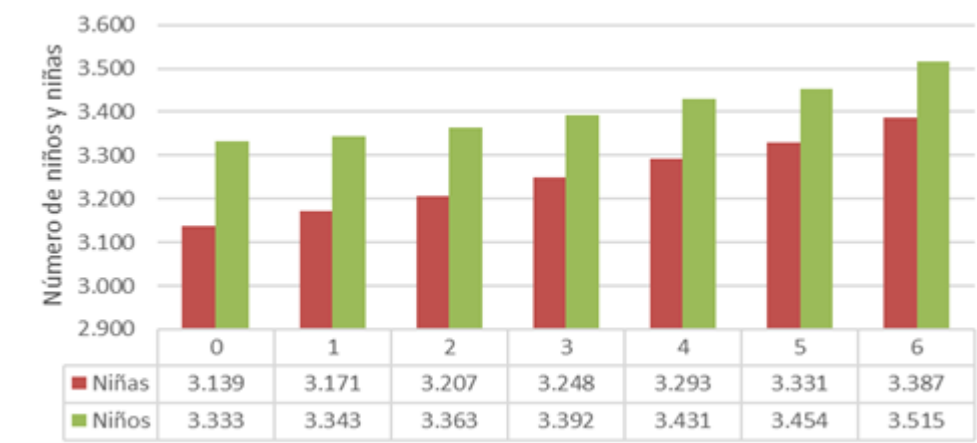
Sin embargo, el municipio de Bucaramanga vivió un fortalecimiento en la atención integral a la primera infancia, por cuenta de la ley 1804 del 2 de agosto de 2016, que puso DCS al nivel de política de Estado con un énfasis en la gestión intersectorial con articulación nacional y local a todos los niveles (Congreso de Colombia, 2016).

4.2.2 Atención integral a la primera infancia 2017-2019

De acuerdo con las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional De Estadística (En adelante DANE) para el año 2019 la población de primera infancia de Colombia fue de 3.881.677, dentro de los cuales 51,12%(1.984.466) corresponde a niños y 48,8% (1.897.211) a niñas (DNP,2022). A su vez en Bucaramanga la proyección de niñas y niños entre 0-6 años era de 46.607, de los cuales el 48,87% (22.776) correspondían a niñas y el 51,13% (23.831) a niños, representando un 4,31% (528.610) del total de la población del municipio (Ver Figura 6).

Figura 6.

Distribución población primera infancia, 0 a 6 años, en Bucaramanga.



Fuente: DANE (2019)

Reconociendo la importancia de la primera infancia, siendo un segmento de la población altamente significativo en la demanda de servicios cuyas necesidades básicas se encontraban insatisfechas, en el Plan de Desarrollo Municipal “Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos” 2016-2019 (en adelante PDM), aprobado por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 006 del 13 de junio de 2016, resaltó que:

La ciudad tiene una gran deuda social con la primera infancia, y, por asociación natural, con la familia. Hoy es reconocido que las intervenciones en los primeros 5 años de edad tienen repercusiones el resto de la vida, pues es en esta etapa donde se establece el potencial de desarrollo del ser humano. Por ello es importante para la ciudad avanzar en la consolidación de una estrategia de atención integral para sus niños y niñas. (Alcaldía de Bucaramanga; 2016, p.83)

Bajo esta premisa, como parte de la Línea estratégica de Inclusión Social, el PDM de Bucaramanga formuló el proyecto Inicio Feliz, “cuyo objetivo busca avanzar en la implantación

de condiciones necesarias para el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años” (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, p.19), junto a la Línea Estratégica de Calidad de Vida, que incluía entre sus metas más importantes la construcción de cuatro (4) proyectos de infraestructura previstos en el texto como Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y/o Ludotecas, para la atención de niños y niñas de 0 a 5 años. (Ver Tabla 1).

Tabla 1.

Metas atención integral a la primera PDM 2016-2019

LÍNEA ESTRATÉGICA	PROGRAMA	DEPENDENCIA	META
<p>Línea 2. Inclusión Social</p>	<p>Inicio feliz</p>	<p>Secretaría de Salud y Ambiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la estrategia AIEPI e IAMI en las IPS materno infantil. • Implementar y mantener la estrategia "Mil días de vida" en IPS de atención materno infantil. • Lograr y mantener el 100% de la población pobre de niños y niñas del municipio afiliada al régimen subsidiado • Implementar y mantener 5 salas ERA en IPS públicas. • Mantener el 100% de los casos por desnutrición en la niñez unidad de análisis. • Fortalecer 1500 padres, madres y otros cuidadores en capacidades para la crianza, la

<p>Línea 2. Inclusión Social</p>	<p>Inicio feliz</p>	<p>Secretaría de Salud y Ambiente</p>	<p>construcción de vínculos afectivos y su ejercicio de corresponsabilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar el acompañamiento al 30% de las adolescentes gestantes y madres adolescentes. • Brindar atención psicosocial especializada al 100% de las familias en condiciones de vulnerabilidad con niños y niñas con enfermedades crónicas y terminales que lo requieran. • Realizar 8 Jornadas "Mi nombre mi ciudadanía" para la garantía del derecho a la identidad en alianza con la Registraduría. • Realizar 4 dotaciones de material pedagógico didáctico y lúdico a programas y/o centros de atención de primera infancia. • Activar las rutas de atención para garantizar la inclusión social del 100% de niños y niñas en situación de vulnerabilidad y/o riesgo con enfoque diferencial (discapacidad, víctimas,
<p>Línea 2. Inclusión Social</p>	<p>Inicio feliz</p>	<p>Secretaría de Salud y Ambiente</p>	<p></p>

			<p>minorías étnicas, afrodescendientes).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Actualizar la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia y fortalecimiento familiar. • Implementar y mantener 1 centro de atención integral nocturno "Casa Búho" para niñas y niños de 0 a 5 años. • Mantener el servicio exequial a niñas y niños de familias con extrema vulnerabilidad que así lo requieran.
Línea 2. Inclusión Social	Programa de mujeres y equidad de género	Secretaría de Desarrollo Social	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar 4 iniciativas de derechos humanos para prevenir la violencia contra la mujer y la violencia intrafamiliar implementadas.
Línea 4. Calidad de Vida	Seguridad alimentaria y nutricional	Secretaría de Salud y Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar e implementar una estrategia para incentivar la consulta a la totalidad de los

			<p>controles prenatales requeridos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementar y mantener una estrategia de seguimiento a los casos de bajo peso al nacer. • Implementar y mantener el Plan de seguridad alimentaria y nutricional.
Línea 4. Calidad de Vida	Vida Saludable y enfermedades transmisibles	Secretaría de Salud y Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar 3.650.976 vacunas a niñas y niños menores de 5 años
Línea 4. Calidad de Vida	Fortalecimiento de autoridad sanitaria para la gestión de la salud	ISABU	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que el 100% del personal en salud esté capacitado e implemente la estrategia AIEPI IAMI en las unidades operativas de la ESE ISABU
Línea 4. Calidad de Vida	Entornos de aprendizaje bellos y agradables	Secretaría de Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Construir y/o dotar 4 centros de desarrollo infantil. • Adecuar y/o dotar 12 ambientes escolares para la atención a la primera infancia (transición).
Línea 4. Calidad de Vida	Educación para una ciudadanía inteligente y solidaria	Secretaría de Educación	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener 5500 cupos para la atención de la primera infancia (transición)
Línea 4. Calidad de Vida	Deporte formativo	INDERBU	<ul style="list-style-type: none"> • Vincular 3.000 estudiantes en edad preescolar y escolar a los procesos de educación física.

Línea 4. Calidad de Vida	Deporte y recreación social comunitaria	INDERBU	• Realizar 8 eventos de vacaciones creativas dirigidas a la primera infancia e infancia.
Línea 4. Calidad de Vida	Lectura escritura y oralidad LEO	IMCT	• Mantener una estrategia de biblioteca móvil para niñas y niños.
Línea 4. Calidad de Vida	Fomento de la producción artística	IMCT	• Realizar 4 convocatorias de estímulos a la creación artística y cultural para la primera infancia, infancia y adolescencia.

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo el Informe gestión sobre la garantía de los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud 2016-2019 de la Alcaldía de Bucaramanga, la implementación de la estrategia para el desarrollo y atención de la primera infancia se focalizó en cuatro realizadores: 1) Construye su identidad en un marco de diversidad. 2) Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud. 3) Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración. 4) Desarrolla y potencia, sus capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos formales e informales que favorecen su desarrollo integral.

En el primer realizador, la Alcaldía de Bucaramanga se propuso realizar ocho (8) jornadas del programa “Mi nombre, mi ciudadanía” para la garantía del derecho a la identidad en alianza con la Registraduría Nacional, centrándose en la sensibilización y expedición de los documentos de identidad correspondiente para menores. Dichas jornadas se realizarían en la zona urbana como

en la rural, focalizándose en los barrios y veredas de alta vulnerabilidad. Sin embargo, la Alcaldía solo adelantó cinco (5) de estas actividades.

El segundo realizador giró en torno al derecho a la vida, evidenciando una problemática de ascenso de la mortandad de las mujeres en gestación y los niños y niñas de la primera infancia. Al respecto, la estrategia focalizó la población en cinco subgrupos: Mortalidad materna, Mortalidad en menores de un año, Mortalidad en menores de cinco años, Mortalidad por ERA en niños y niñas menores de cinco años y Mortalidad por EDA en niños y niñas menores de cinco años. Como respuesta, se plantearon como metas del PDM:

- Diseñar e implementar una estrategia que incentive la consulta de los controles prenatales requeridos en su totalidad.
- Mantener e implementar la estrategia "Mil días de vida" en las IPS de atención materno infantil.
- Mantener la estrategia IAMI y AIEPI en las IPS materno infantil.
- Construir y mantener cinco (5) salas ERA en las IPS públicas.
- Mantener al 100% de los casos por desnutrición de la primera infancia en la unidad de análisis.

Para el cumplimiento de estos objetivos, se desarrolló en Bucaramanga el Programa de Maternidad Segura como un componente de la Dimensión Salud Sexual y Reproductiva, con el fin de realizar realiza la vigilancia de los eventos epidemiológicos relacionados con las complicaciones obstétricas atendidas en las instituciones de salud y no causaron muerte, llamada Morbilidad Materna Extrema (MME), así como aquellas que causaron desenlaces desfavorables en la madre (muerte materna) o el recién nacido (muerte perinatal o neonatal tardía). El programa

busca lograr a través de la notificación en el SIVIGILA, la concertación de planes de mejoramiento tanto con la Unidad Primaria Generadora de Datos (UPGD) y las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB), y así evitar la repetición de eventos similares en las mujeres gestantes y neonatos del municipio. Sumado a ello, visitas técnicas a las EAPB y UPGD, priorizando el seguimiento al cumplimiento de los protocolos de MME y perinatal, los protocolos en caso de abuso sexual y los protocolos de planificación familiar y búsqueda activa de gestantes.

El Derecho a la Vida, incluido en el PDM se enmarcó en la Línea estratégica No. 2 Inclusión Social, dentro del componente “Los Caminos de la Vida”, bajo el programa “Inicio Feliz” para la atención integral de la Primera Infancia, en donde se propuso la implementación de las diferentes estrategias para la población infantil:

- ✓ Mil Días de Vida
- ✓ AIEPI (Atención Integral de Enfermedades Prevalentes de la Infancia)
- ✓ IAMII (Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia Integral)
- ✓ Salas ERA (Enfermedad Respiratoria Aguda)
- ✓ PAI (Programa Ampliado de Inmunizaciones)
- ✓ Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Dichas estrategias se ubicaron dentro de los lineamientos de la política pública DCAS. De acuerdo con la administración municipal, la implementación de las diferentes estrategias para la atención integral de la primera infancia tiene fundamento en:

El reconocimiento de la importancia del desarrollo infantil temprano, como el periodo durante el cual se sientan las bases para el desarrollo posterior del ser humano y como un derecho inalienable de cada niña y niño a su desarrollo integral, ha llevado también al

reconocimiento de las obligaciones de los adultos para garantizar su cumplimiento en todos los entornos donde transcurre la vida infantil, vale decir en el hogar, las instituciones de salud, los centros de educación inicial y los espacios públicos como lo ha considerado la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia «De Cero a Siempre». (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, p.30)

Así, en primer lugar, la primera estrategia definió los primeros mil días de vida del neonato como “un periodo crítico para la conformación de la arquitectura cerebral, el crecimiento y la maduración corporal, que, por sus repercusiones para toda la vida, exigen atención en salud de óptima calidad” (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, p.30). La estrategia “Mil días de vida” busca reducir la MME e infantil, disponiendo de los recursos económicos y siguiendo los lineamientos técnicos y jurídicos del Ministerio de Salud y Protección Social para su aplicación en las Instituciones de Salud del municipio de Bucaramanga. En este sentido, se tiene que durante el período de análisis:

[...] la Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga, con el fin de fortalecer los servicios de salud materna e infantil, y mejorar el acceso y la atención integral de la salud con calidad, continuidad y enfoque diferencial, en los primeros mil días de vida acorde con las políticas públicas de Atención Integral a la Primera Infancia ha socializado a Instituciones privadas y públicas del Municipio de Bucaramanga la Estrategia Mil días de Vida, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia, Organización mundial de la Salud, dirigido al personal de salud y administrativo de las diferentes IPS del Municipio de Bucaramanga. (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, p.31)

En segundo lugar, se promovió la implementación de la Estrategia de Atención Integral de Enfermedades Prevalentes de la Infancia (AIEPI) y la Estrategia Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia Integral (IAMII) en las IPS Materno Infantil de Bucaramanga. Además, se planteó el fortalecimiento e implementación de la estrategia de prevención y reducción de la anemia, el Programa Ampliado de Inmunizaciones, el Plan de disminución de morbilidad y mortalidad neonatal, el Programa Madre Canguro y demás estrategias definidas en las dimensiones prioritarias del Plan Decenal de Salud Pública diseñadas para garantizar la vida y la salud de niñas y niños de la primera infancia.

En el 2018, la Resolución 3280 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- recopiló los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal, así como las directrices para su operación dentro del Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), el cual tiene como objetivo transitar de un modelo asistencialista a uno de prevención.

Como desarrollo de estas estrategias, la Secretaría de Salud y Ambiente del municipio de Bucaramanga continuó realizando las tareas de Inspección, Vigilancia, Control y Asistencias Técnicas de seguimiento y monitoreo, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 715 de 2001 y el Decreto 4505 de 2012, donde se establecen las competencias de las Entidades Territoriales para la Inspección Vigilancia y Control, así como para las actividades de promoción de salud y prevención.

Dentro de este contexto, se realizaron dos cursos de AIEPI Comunitario en el año 2018, capacitando cuidadores de niños y niñas de primera infancia, un grupo de líderes de “Más Familias

En Acción” y otro grupo de madres comunitarias del ICBF. En el mismo sentido, se realizaron diferentes capacitaciones con agentes comunitarios de salud, agentes educativos, madres FAMI de las diferentes comunas, así como socializaciones con los padres de familia. No obstante, se identificó como una de las principales deficiencias de la implementación de esta estrategia “la no realización del curso AIEPI Clínico, dirigido a los profesionales de la salud” (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, p.35).

En cuanto a la meta de implementar y mantener cinco (5) salas ERA (Enfermedad Respiratoria Aguda) en las IPS públicas, se tiene que el municipio de Bucaramanga a través de la Secretaría de Salud y Medio Ambiente:

[...] logró contar con la habilitación de 10 Salas ERA institucionales entre públicas (6) y privadas (4), a las cuales se ha realizado Inspección, Vigilancia, Control seguimiento y monitoreo, con el fin de generar mejoramiento en el servicio, cuyo propósito es disminuir la morbilidad y la mortalidad por enfermedad respiratoria aguda, manejando los casos tempranamente y de manera estandarizada. (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, p.37).

Sobre el PAI (Programa Ampliado de Inmunizaciones), se realizó la promoción de la estrategia "Vacunación sin barreras", con el fin promover la importancia de tener completo el esquema de vacunación de los niños y niñas de primera completo, jornadas de vacunación masiva, capacitaciones al personal de salud, visitas técnicas y de vigilancia y seguimientos periódicos de cobertura a las EPS, monitoreos y auditorias de coberturas de vacunación, dando especial énfasis a la cobertura de vacunación con Pentavalente (DPT y Hepatitis B) tres dosis en niños y niñas menores de 1 año.

Por último, se implementó el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el fin de darle seguimiento a los eventos de bajo peso al nacer a término y desnutrición aguda en menor de 5 años, el cual abarcó:

[...] actividades para fortalecer una adecuada valoración del estado nutricional y el reporte oportuno de los casos establecidos por el Instituto Nacional de Salud como lo son la desnutrición aguda en menor de 5 años, y el bajo peso al nacer a término mediante las visitas de asistencia técnica al 100% de las IPS públicas y privadas que cuenten con los programas de Crecimiento y Desarrollo y Control Prenatal, capacitaciones al personal de salud sobre la normatividad en relación al componente nutricional acompañado de seguimiento a los eventos reportados mediante la articulación con las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios-EAPB. ” (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, pp.39-40).

Como parte del derecho a la salud de los niños y niñas que integran la primera infancia, se planteó como objetivo alcanzar la afiliación del 100% del Régimen Subsidiado y diseñar e implementar una estrategia para incentivar la consulta a la totalidad de los controles prenatales. Para ello se diseñó la Estrategia Cigüeña con el fin de:

[...] proporcionar a las mujeres salud, calidad de vida y bienestar durante la gestación, parto, posparto y el desarrollo del niño hasta los dos primeros años de vida. Lo anterior, con el fin de reducir la mortalidad materna e infantil y garantizar los derechos sexuales y reproductivos de mujeres, hombres, jóvenes y adolescentes. (Alcaldía de Bucaramanga, 2019a, pp.41-42).

En la tercera realización “Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración”, se evidenció una disminución del porcentaje de niños y niñas de primera infancia víctimas de desplazamiento forzado, aunque no es posible afirmar si esta reducción se debe exclusivamente a las acciones adelantadas para evitar el desplazamiento en el departamento y el municipio, ya que existen diversos factores a la política nacional y al Acuerdo de paz de la Habana que influyen en la reducción de este fenómeno como parte del conflicto armado.

Caso contrario, el indicador porcentual de la tasa de exámenes medico legales por presunto delito sexual tuvieron un fuerte aumento en el 2018. Ante esta problemática, se adoptaron acciones en el marco de la atención oportuna ante casos los reportados por abuso sexual, se realizaron asistencias técnicas tanto a las EPS como a las IPS con el objetivo de mejorar la capacidad institucional frente a la atención de eventos de violencia, verificando la adecuada implementación de la ruta de Municipal de abuso sexual y violencia intrafamiliar; se adelantaron visitas de seguimiento a las IPS y EPS del Municipio con el fin de verificar mediante el instrumento evaluador el componente de salud mental como parte de la atención integral; se adaptaron los protocolos institucionales para la atención a pacientes víctimas de abuso sexual establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social; se implementó la Ruta de atención Municipal e institucional para la atención a víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar; y se dio prioridad a la atención por urgencias a los casos de violencia intrafamiliar abuso sexual.

Para la atención de la primera infancia víctima del conflicto armado, se contrató un equipo interdisciplinario para fortalecer el Centro de Atención Integral a Víctimas del Conflicto Armado (CAIV), se brindó acompañamiento a los menores, auxilios económicos para las familias y pago de servicios funerarios cuando fueron requeridos a través del CAIV.

Por último, la realización “Desarrolla y potencia, sus capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos formales e informales que favorecen su desarrollo integral”, tuvo como eje central el derecho a la educación de la primera infancia. Según las estadísticas, se muestra un aumento en la matrícula de educación preescolar. No obstante, no es posible determinar si dicho aumento obedece a las campañas adelantadas haciendo publicidad al proceso de matrículas y las alianzas estratégicas con el ICBF o al aumento exponencial de los menores en etapa de primera infancia debido a la migración venezolana. Al respecto, sí es importante resaltar que el Municipio de Bucaramanga ha garantizado el cupo escolar a los niños y niñas que hacen parte de la población migrante o retornada.

Como metas del PMD para esta realización se postuló: dotar las 47 instituciones educativas con material didáctico, equipos y mobiliario escolar; adecuar y/o dotar cuatro (4) ambientes escolares de atención a la primera infancia en etapa preescolar; y, construir y/o dotar dos (2) Centros de Desarrollo Infantil (CDI). No obstante, en términos de cumplimiento de esta meta se obtiene que las metas de construcción de infraestructura fueron modificadas por la de dotación de centros que cumplían ya estas funciones, a continuación, se muestra las metas de cumplimiento del plan de desarrollo 2016-2019 (Ver Figura 7).

Figura 7.

Cumplimiento de metas plan de desarrollo 2016-2019. Informe gestión sobre la garantía de los derechos de la primera infancia. Alcaldía de Bucaramanga, 2019.

CUMPLIMIENTO DE METAS PLAN DE DESARROLLO 2016 – 2019
CURSO DE VIDA PRIMERA INFANCIA
CORTE SEPTIEMBRE 30 DE 2019

META DE PRODUCTO	META CUATRIENIO	% CUMPLIMIENTO ACOMULADO 2016 A (CORTE AGOSTO 31 DE 2019)	PRESUPUESTO PROGRAMADO 2016 A 2019	PRESUPUESTO EJECUTADO 2016 A (CORTE AGOSTO 31 DE 2019)
Activar las rutas de atención para garantizar la inclusión social del 100% niñas y niños en situación de vulnerabilidad y/o riesgo con enfoque diferencial (discapacidad, Víctimas, Minorías étnicas y afrodescendientes)	1	88%	\$ 465.066	\$ 463.782
Actualizar la política pública de primera infancia , infancia y adolescencia	1	100%	\$ 35.400	\$ 21.400
Adecuar y/o dotar 12 ambientes escolares para la atención a la primera infancia (transición).	12	100%	\$ 2.944.686	\$ 1.864.686
Ampliar y mantener en un 1 punto de atención los servicios de imagenología (UIMIST).	1	100%	\$ 2.000	\$ 2.000
Aplicar 3.560.976 vacunas a niñas y niños menores de 5 años.	3560976	24%	\$ 678.275	\$ 613.086
Aumentar 581 cupos para la atención de la primera infancia (transición).	581	100%	\$ 0	\$ 0
Brindar atención psicosocial especializada al 100% de las familias en condiciones de vulnerabilidad con niñas y niños con enfermedades crónicas y terminales que lo requieran.	1	100%	\$ 385.797	\$ 252.000
Construir y/o dotar 4 Centros de Desarrollo infantil (Inicio feliz).	4	100%	\$ 3.425.508	\$ 3.008.686
Diseñar e implementar 1 estrategia para incentivar la consulta a la totalidad de los controles prenatales requeridos.	1	83%	\$ 1.471.000	\$ 406.902
Fortalecer 1.500 padres, madres y otros cuidadores en capacidades para la crianza, la construcción de vínculos afectivos y su ejercicio de corresponsabilidad.	1500	100%	\$ 1.748.655	\$ 1.528.678
Garantizar que el 100% del personal en salud esté capacitado e implemente la estrategia AIEPI e IAMI en las unidades operativas de la ESE ISABU.	100	94%	\$ 43.854	\$ 43.854
Implementar y mantener 1 centro de atención integral nocturno "Casa búho" para niñas y niños de 0 a 5 años.	1	0%	\$ 376.040	\$ 0
Implementar y mantener 1 estrategia de seguimiento a los casos de bajo peso al nacer.	1	100%	\$ 43.468	\$ 37.417
Implementar y mantener 5 salas ERA en IPS públicas.	5	100%	\$ 42.292	\$ 34.624

Implementar y mantener el Plan de seguridad alimentaria y nutricional.	1	95%	\$ 527.968	\$ 394.562
Implementar y mantener la estrategia "Mil días de vida" en IPS de atención materno infantil.	1	40%	\$ 2.404.625	\$ 1.081.086
Mantener al 100% de los casos por desnutrición en la niñez unidad de análisis.	1	100%	\$ 47.893	\$ 42.636
Mantener el seguimiento (unidad de análisis) al 100% de los casos de mortalidad por enfermedades transmisibles.	1	100%	\$ 983.348	\$ 722.931
Mantener el servicio exequial a niñas y niños de familias con extrema vulnerabilidad que así lo requieran.	1	75%	\$ 80.000	\$ 60.000
Mantener la estrategia AIEPI e IAMI en las IPS materno infantil.	1	100%	\$ 822.504	\$ 530.358
Realizar 4 dotaciones de material pedagógico	4	100%	\$ 2.642.070	\$ 1.947.218
Realizar 4 jornadas de conmemoración del día de la niñez, didáctico y lúdico a programas y/o centros de atención de primera infancia.	4	100%	\$ 962.503	\$ 962.489
Realizar 8 jornadas "Mi nombre - mi ciudadanía" para la garantía del derecho a la identidad en alianza con la Registraduría.	8	100%	\$ 18.000	\$ 7.995
Realizar 8 eventos de vacaciones creativas dirigidas a la primera infancia e infancia.	8	88%	\$ 348.606	\$ 249.199
Realizar el acompañamiento al 30% de las adolescentes gestantes y madres adolescentes.	30	100%	\$ 208.250	\$ 123.250
Vincular 3.000 estudiantes en edad pre-escolar y escolar a los procesos de educación física.	3000	100%	\$ 812.203	\$ 798.085

Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019^a, p. 65-66.

En el marco del programa “Inicio Feliz” adelantado por la Alcaldía de Bucaramanga para la atención integral de la primera infancia, se empezó la construcción y adecuación de una red de ludotecas que permiten beneficiar cerca de treinta y un mil (31.000) niños y niñas del municipio, en temas de educación inicial y recreación. Entre ellas se encontró la construcción de la Ludoteca

Estación Café Madrid (Ver Figura 8) y el inicio de la Ludoteca Bosque Encantado (Ver Figura 9), ubicada en el Parque Metropolitano Bosque Encantado.

Figura 8.

Ludoteca Estación Café Madrid



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

Figura 9.

Ludoteca Bosque Encantado



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

El programa Inicio Final focalizó como uno de sus principales la construcción o adecuación de Centros de Desarrollo Infantil (CDI), los cuales permiten ampliar la infraestructura y la cobertura de la atención de la primera infancia en el municipio, fortaleciendo los procesos de educación inicial y acompañamiento brindados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). En este punto, se adelantó la entrega del CDI Campo Madrid (Figura 10) y La Inmaculada (Figura 11).

Figura 10.

CDI Campo Madrid



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

Figura 11.

CDI La Inmaculada



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

Igualmente, siguiendo el cumplimiento de las metas de educación inicial, se fortalecieron los Ambientes Escolares de Transición (Figura 12) en las trece (13) escuelas del municipio y Salas de Lectura para la Primera Infancia, por un valor de 2.528 millones de pesos.

Figura 12.

Ambientes de transición para la primera infancia



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

Figura 13.

Sala de lectura para la primera infancia



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

Sumado a ello, y reconociendo la recreación como un aspecto esencial en el desarrollo integral de los niños y niñas de la primera infancia, se adecuaron 37 parques infantiles y deportivos

para el beneficio de la primera infancia (Ver Figura 14 y 15), por un valor superior a los 2 mil millones de pesos.

Figura 14.

Juegos infantiles La Esperanza II



Figura 15.

Juegos infantiles Parque de los Niños



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga, 2019b.

Por último, se destacó la inversión en adecuar, potenciar y modernizar la infraestructura de los centros de salud para la atención a la primera infancia, alcanzando un valor de 10.779 millones de pesos. (Ver Figura 16).

Figura 16.

Centro de Salud Café Madrid



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga (2019)

4.2.3 Diagnóstico de la implementación de los programas de atención integral a la primera infancia en Bucaramanga y su coherencia frente a los lineamientos de la política pública DCAS

4.2.3.1 Seguimiento y evaluación de la política pública DCAS en la Mesa Técnica Municipal de Infancia y Adolescencia de Bucaramanga.

En el área de políticas públicas, las mesas técnicas son consideradas como un espacio de encuentro permanente, discusión y construcción desde una pluralidad de organizaciones de la sociedad civil reunidas en torno a temáticas que les son comunes. Estos encuentros tienen como objetivo construir una narrativa común de trabajo en temáticas de políticas públicas que inciden en la comunidad. Las mesas técnicas responden a la necesidad de construir sociedades más justas,

que promueva la inclusión y equidad social, elaborando agendas comunes y estrategias de incidencia conjuntas (Navega Social, s.f).

En el marco de la política pública para garantizar los derechos y la atención integral a la primera infancia, la niñez y la adolescencia propuesta en el PDM 2016-2019, la cual contiene la implementación territorial y sectorial política pública De Cero A Siempre - DCAS, se constituyó la Mesa Técnica de Infancia y Adolescencia del municipio de Bucaramanga con el fin de atender el seguimiento y diagnóstico de la política pública en la materia.

La Mesa Técnica de Infancia y Adolescencia del municipio de Bucaramanga, es un espacio de reflexión, construcción y análisis interinstitucional, que abarca las dependencias del municipio y todas las instituciones descentralizadas de orden público que están llamadas a implementar acciones y estrategias en el marco de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar, la cual busca garantizar la atención integral de las niñas, niños y adolescentes del municipio.

Este diagnóstico participativo de la Mesa Técnica permitió conocer las necesidades de mejora, las percepciones de los representantes y las diferentes propuestas/estrategias que deben implementarse en el proceso de seguimiento y evaluación de la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar.

En el proceso, participaron representantes de las dependencias como la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Educación y la Secretaría del Interior; también, el Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación (INDERBU) y el Instituto Municipal de Cultura y Turismo (IMCT), como institutos descentralizados.

El proceso de seguimiento y evaluación de la política pública de infancia y adolescencia tiene como fines principales conocer el desarrollo de las acciones tendientes a mejorar, reajustar o cambiar el proceso que se viene adelantando y estar al tanto de los cambios producidos en el campo de intervención. Además, permite evaluar qué se ha hecho y cómo ha evolucionado la atención y garantía de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia, hasta dónde se ha avanzado, en qué punto se encuentra, qué no se ha logrado aún y qué retos representa para la alcaldía en el inmediato futuro (Alcaldía de Bucaramanga, 2013). A partir de esto, surge la primera pregunta planteada a los representantes de la mesa técnica de infancia y adolescencia del municipio:

¿Cómo mejorar la calidad de proceso de seguimiento y evaluación de la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar del municipio de Bucaramanga, a través de la participación con los actores?

La primera categoría, denominada calidad de proceso, permite conocer mediante la percepción de los actores las debilidades y fortalezas del proceso basado en la cadena de valor de la teoría de cambio y reconocer las propuestas de mejora que permitan avanzar en la eficacia del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de las acciones y metas que atienden las problemáticas que afectan a los niños y niñas de la primera infancia (UNICEF, 2014). La teoría de cambio o el modelo de generación del valor público representa una cadena causal entre las necesidades/objetivos, los insumos, los productos, los resultados y los impactos (esperados y no deseados), con el objetivo de facilitar la construcción de indicadores para medir el cumplimiento de las metas propuestas, ya sea de los programas, los planes y/o las políticas públicas (UNICEF, 2014).

La gestión del municipio de Bucaramanga cuenta con el sistema de seguimiento y evaluación propuesto por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), específicamente, por el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA); como también, por los Planes Estratégicos Sectoriales (PES), considerados en materia de política pública como “una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro en la entrega de los productos (bienes o servicios) o la generación de resultados, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro (SINERGIA, 2014, p. 21, citado por Armiko, 2005).

La categoría de Calidad del Proceso tiene tres (3) subcategorías que emergen de su dinámica misma. Estas nuevas categorías son DEBILIDADES, IMPACTOS y PROPUESTAS DE MEJORA. En primer lugar, en Debilidades se exponen los aspectos negativos y las dificultades del proceso de seguimiento y evaluación de la política pública. En Impactos se aborda la necesidad de evaluar los efectos propios de las acciones de la política. Y finalmente, como Propuestas de Mejora, se recopilan las aportaciones de los representantes para el mejoramiento del proceso de seguimiento y evaluación (Ver Tabla 2).

Tabla 2.

Calidad del proceso

Categoría Subcategoría	CALIDAD DEL PROCESO (MODELO DE GESTIÓN)
DEBILIDADES	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de información no permite la medición en el seguimiento y evaluación de las acciones ejecutadas en la implementación de la política pública DCAS en el municipio.

	<ul style="list-style-type: none"> • La matriz de seguimiento y el sistema de información se maneja en un formato de Excel, que no resulta funcional para la medición y evaluación. • Dicho sistema de información no permite medir los impactos de la política pública en el desarrollo integral de la primera infancia y sus familias. • El sistema de información solo arroja como variables medibles el cumplimiento operativo de las acciones ejecutadas.
IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Dada la falta de un sistema de información eficiente que permita evaluar los impactos de la implementación política pública DCAS en el municipio de Bucaramanga, la Mesa Técnica resaltó la necesidad de implementar la evaluación de los impactos dentro de la fase del proceso de seguimiento y evaluación como una parte integral de la política pública.
PROPUESTAS DE MEJORA	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar la evaluación de impactos de las acciones, programas y proyectos de la política pública en el proceso de seguimiento y evaluación de la implementación de la política pública DCAS en el municipio de Bucaramanga. • Mejorar el sistema y proceso de información, de tal forma que se incluya los impactos de la política pública DCAS como una variable medible para su evaluación y diagnóstico.

	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar una socialización del desarrollo de cada meta por dependencia e institución en cuanto a los proyectos, programas y acciones sobre la ejecución y resultados de su gestión. Esta propuesta logra enlazarse con permitir que la mesa esté en un campo/dependencia/institución diferente, cada vez que se reúnan (como protagonista), para conocer la realidad en cada campo de trabajo. • Fortalecer la participación de la mesa; es decir, que quienes integran la misma, sean profesionales en el tema de infancia y adolescencia, enlaces de las diferentes dependencias e instituciones y conocedores de la política pública, sus acciones y su proceso. • Implementar de forma periódica una Matriz DOFA del proceso mismo de la mesa municipal de infancia y adolescencia, para poder identificar los aspectos más deficientes, necesidades y oportunidades de lo que se viene haciendo; en miras de crear estrategias de mejoramiento.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Como parte de la segunda categoría EFECTIVIDAD DE LA MESA, emerge la subcategoría PROPUESTAS DE MEJORA, que abarca todas aquellas acciones propositivas a implementar que, de acuerdo con los representantes de las dependencias e institutos

descentralizados, posibilitarían el funcionamiento óptimo de la mesa (Ver Tabla 3). Para el desarrollo de esta categoría el planteamiento propuesto a la Mesa Técnica fue:

¿Cómo fortalecer la efectividad de la Mesa de Infancia y Adolescencia del municipio, frente al proceso de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública?

Tabla 3.

Efectividad de la Mesa Técnica.

<p>Categoría</p> <p>Subcategoría</p>	<p>EFFECTIVIDAD DE LA MESA TÉCNICA</p>
<p>PROPUESTAS DE MEJORA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un documento que describa el deber ser de la mesa, sus objetivos, los alcances, cronograma, directorio y toda la información general que permita estructurar su misión y así mejorar la efectividad de la Mesa. • Elaborar un plan de acción para la evaluación periódica de la Mesa Técnica, con el fin de medir su impacto y mostrar los avances, hallazgos y propuestas de mejora frente al seguimiento y evaluación de la política pública de atención a la primera infancia en el municipio. • Mejorar el compromiso de los miembros de la Mesa de conocer como ha avanzado la política desde su dependencia e institución, las dificultades al momento de la ejecución de acciones o sus atrasos, así como de las estrategias para mejorar su eficacia.

	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar mayor continuidad de las dependencias e instituciones y de los mismos representantes, debido a la constante de delegar una persona encargada de asistir y estar al tanto de las tareas y responsabilidades que allí emerjan. • Elegir, por parte de los secretarios y directores, un representante experto en la materia como delegado del proceso de seguimiento y evaluación de las acciones política pública bajo su dependencia, que asista recurrentemente y sea considerado un enlace entre la mesa y la dependencia e institución. • Crear grupos de información más eficaces, que faciliten el envío de información, fechas y horarios de encuentros y actividades a desarrollar.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

La tercera categoría llamada COMUNICACIÓN, va direccionada al uso de medios de comunicación en lo público; es decir, como la televisión, la radio, las redes sociales, las revistas, periódicos, diarios y demás medios escritos han influido en las esferas de la democracia para conocer, controlar y analizar la función de las administraciones públicas. Estos medios de comunicación son “instrumentos utilizados en la sociedad contemporánea para informar y comunicar mensajes en versión textual, sonora, visual o audiovisual; algunas veces son utilizados para comunicar de forma masiva” (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015, p.2).

Dentro de este escenario, los medios de comunicación son considerados como un espacio de control político que permiten evidenciar lo que ocurre en las instituciones públicas, debido a

que “tienen un papel clave como agentes de denuncia y control de las acciones de gobierno, sobre las actuaciones de la oposición o, a nivel más personal, sobre la vida misma de los políticos” (Freidenberg, s.f, pág. 4).

Esta categoría permite conocer las aportaciones de los representantes de la mesa técnica de infancia y adolescencia, como parte de la subcategoría Propuestas de mejora, para implementar estrategias comunicativas que permitan la socialización de los resultados e impactos de la ejecución de las acciones de la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar del municipio de Bucaramanga (Ver Tabla 4). En este sentido, la pregunta a resolver por la Mesa Técnica en esta categoría fue:

¿Qué estrategias de comunicación deben implementarse para mejorar la socialización del avance de las metas del municipio, en infancia y adolescencia?

Tabla 4.

Comunicación

Categoría Subcategoría	COMUNICACIÓN
PROPUESTAS DE MEJORA	<ul style="list-style-type: none"> • Abrir espacios comunicativos en medios de mayor uso, como lo son las redes sociales de la alcaldía y los programas de televisión, en los cuales se informen las actividades y los avances en temas de infancia y adolescencia, con el objetivo de que la información llegue a los ciudadanos y hacerlos parte de los programas y proyectos propuestos. Lo cual, a su vez, permitiría darle mayor

	<p>visibilidad a las tareas y resultados encontrados por la Mesa y contribuiría a mejorar la participación en el control político.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en escenarios de la Policía Nacional en las diferentes instituciones educativas, comisarías de familia y demás, para provechar y realizar la socialización de los avances en el tema de infancia y adolescencia. • Crear boletines periódicos (por ejemplo, trimestrales) acerca de la ejecución y evaluación a lo que corresponde el tema de infancia y adolescencia; donde será la mesa, de acuerdo con los compromisos, la encargada de generar la información e ideas de socialización y se buscará apoyo con la oficina de prensa y comunicaciones para los aspectos de edición e impresión. La propuesta será publicar estas ideas en los periódicos y diarios del municipio, como en las redes sociales y en medios impresos en puntos estratégicos. Un ejemplo de estos boletines, puede ser una infografía creativa la cual, de cuenta de los avances de los programas para la atención de infancia.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la categoría se designa como *articulación/coordinación*. Esta categoría tiene dos aspectos correlacionados que permitirán fortalecer el proceso de seguimiento y evaluación de la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar. Por un lado, la Articulación se presenta como “una estrategia clave para construir una modalidad de

gestión pública local multiactoral y colaborativa orientada a la promoción del desarrollo humano sustentable inclusivo” (Tamargo, 2012, p.3). En este sentido, la articulación es la puesta en común entre ciertos actores, para este caso, las dependencias e instituciones, para unir esfuerzos materiales, económicos y humanos, en la ejecución de las acciones y lograr la optimización de tiempo y recursos que permitan resultados e impactos óptimos para la niñez y la adolescencia del municipio.

Por su parte, la Coordinación hace referencia a coordinar la política pública con el fin de integrar en una visión de conjunto y una perspectiva de largo plazo, las distintas decisiones y acciones, para alcanzar resultados integrales y no sectoriales o institucionales (Garnier, 2000). Esta coordinación necesariamente debe tener un sentido estratégico para lograr lo deseable.

Las subcategorías que emergen en este aspecto son: *viabilidad de articulación y propuestas de mejora (coordinación)*. La Viabilidad de articulación comprende las posibilidades de generar propuestas de articulación dentro de la mesa de infancia y adolescencia. Por su parte, las Propuestas de mejora es un criterio propio del funcionamiento de la mesa, el cual busca mayor participación de los integrantes y la búsqueda de posibilidades de mejora permanente (Ver Tabla 5). Así, la formulación de esta categoría fue:

¿Qué mecanismos implementar para fortalecer la articulación y coordinación interinstitucional dentro de la mesa técnica para mejorar del seguimiento y la evaluación de la política pública de infancia y adolescencia del municipio?

Tabla 5.

Articulación y coordinación.

Categoría Subcategoría	ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN
VIABILIDAD DE ARTICULACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Los representantes de las dependencias e instituciones descentralizadas expresaron que se presentan dificultades al momento de unir fuerzas para mejorar el proceso de articulación en el tema de infancia y adolescencia debido a la individualización de las metas a ejecutar, los recursos económicos y humanos, los tiempos, etc. • Los participantes consideraron necesario buscar estrategias en este aspecto, debido a que resulta muy satisfactorio en la optimización de presupuestos, tiempo y permitiría mayores resultados e impactos. • Una de las aportaciones para mejorar la articulación en la mesa de infancia y adolescencia del municipio de Bucaramanga, es que cada instituto y dependencia trabaje Agendas Visibles de sus actividades para que todos conozcan sus cronogramas y pueda incentivar a la realización de lograr metas conjuntas. También, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) junto con la organización Save The Children Colombia; están creando y probando un sistema de información que permita concentrar y monitorear todo lo relacionado con el tema de infancia y adolescencia; este sistema contiene todo el plan de acción de la

	<p>política pública (indicadores, metas, presupuestos, responsables, cumplimiento, entre otros) y está diseñado, principalmente, para apostarle a la articulación en las metas de ejecución, lo cual facilita verificar, sistemáticamente, la viabilidad de llevar a cabo estas propuestas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los representantes resaltaron la importancia, de apostarle a la implementación de estos sistemas. La propuesta en este sentido está direccionada a implementar el sistema de información y monitoreo en el municipio, propuesto por el SNBF y la organización Save The Children,
<p>PROPUESTA DE MEJORA DE COORDINACIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una de las mayores debilidades de la mesa técnica de infancia y adolescencia, es lo relacionado con la convocatoria; como se analizaba anteriormente, la falta de designación de un representante permanente que tenga conocimiento y continuidad en el proceso de la mesa; y a esto se suma, las deficiencias en los canales de comunicación al momento de convocar a los encuentros periódicos de la misma; de esta manera, es significativo consolidar el directorio completo y actualizado de los enlaces de cada dependencia e institución. Según los representantes, este aspecto mejoraría sustancialmente, la asistencia y la participación de todos los integrantes; al igual que el cumplimiento de los horarios en los cuales sean citados los

	encuentros y así, la dinámica de la mesa sería más funcional y provechosa.
--	--

Fuente: Elaboración propia.

4.2.3.2 Análisis comparativo de la atención integral a la primera infancia en el municipio de Bucaramanga frente a los lineamientos técnicos, políticos y de gestión de la política pública DCAS

La atención integral de los niños y niñas de la primera infancia a través de los diferentes programas y metas propuestas en el PDM de Bucaramanga se desarrolla en el marco de la descentralización y autonomía territorial y administrativa de los entes territoriales. No obstante, según lo dispuesto en el diseño normativo de la política pública y el interés superior de los derechos de los niños, la implementación en los municipios de la política De Cero A Siempre (DCAS) se debe articular por medio de un enfoque territorial y sectorial a los lineamientos establecidos en el orden nacional, trabajando de forma articulada con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En este sentido, la evaluación de los distintos programas y acciones del municipio de Bucaramanga para la atención y desarrollo integral de la primera infancia y la garantía de los derechos de las niñas y niños se debe realizar con observancia de los lineamientos políticos, técnicos y de gestión establecidos para la política pública DCAS a nivel nacional (Ver Tabla 6).

Tabla 6.

Análisis comparativo metas PDM con los lineamientos de la política pública DCAS.

Política de Cero a siempre	Realizador	Meta plan de desarrollo Bucaramanga 2016-2019	Entorno	Alcanzada

Cuidado y crianza	Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen (vínculos afectivos y de protección) y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral	Fortalecer 1.500 padres, madres y otros cuidadores en capacidades para la crianza, la construcción de vínculos afectivos y su ejercicio de corresponsabilidad	Hogar	Sí
	Desarrolla y potencia sus capacidades en procesos educativos que favorecen su desarrollo integral	Implementar y mantener 1 centro de atención integral nocturno "Casa búho" para niñas y niños de 0 a 5 años.	Hogar	No
	Crece en entornos que promuevan y garanticen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración	Realizar 4 iniciativas de derechos humanos para prevenir la violencia contra la mujer y la violencia intrafamiliar implementadas	Hogar	Sí
		Brindar atención oportuna y seguimiento a los casos de violencia sexual	Salud	Sí

		Brindar atención y acompañamiento a víctimas del conflicto armado	Espacio público	SÍ
Salud, alimentación y nutrición	Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud	Aplicar 3.560.976 vacunas a niñas y niños menores de 5 años	Salud	No
		Brindar atención psicosocial especializada al 100% de las familias en condiciones de vulnerabilidad con niños y niñas con enfermedades crónicas y terminales que lo requieran	Salud	Sí
		Diseñar e implementar 1 estrategia para incentivar la consulta a la totalidad de los controles prenatales requeridos	Salud	No
	Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud	Garantizar que el 100% del personal en salud esté capacitado e implemente la estrategia e IAMI en las unidades operativas de la ESE ISABU.	Salud	Sí
		Implementar y mantener 5 salas ERA en IPS públicas.	Salud	Sí

	Implementar y mantener la estrategia "Mil días de vida" en IPS de atención materno infantil.	Salud	No
	Mantener al 100% de los casos por desnutrición en la niñez unidad de análisis	Salud	Sí
	Mantener el seguimiento (unidad de análisis) al 100% de los casos de mortalidad por enfermedades transmisibles.	Salud	Sí
	Mantener la estrategia AIEPI e IAMI en las IPS materno infantil.	Salud	Sí
	Realizar el acompañamiento al 30% de las adolescentes gestantes y madres adolescentes.	Salud	Sí
	Lograr y mantener el 100% de la población pobre de niños y niñas del municipio afiliada al régimen subsidiado	Salud	Sí

	Goza y mantiene un estado nutricional adecuado	Implementar y mantener 1 estrategia de seguimiento a los casos de bajo peso al nacer.	Salud	Sí
		Implementar y mantener el Plan de seguridad alimentaria y nutricional.	Salud	Sí
	Crece en entornos que promuevan y garanticen sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.	Activar las rutas de atención para garantizar la inclusión social del 100% niñas y niños en situación de vulnerabilidad y/o riesgo con enfoque diferencial	Salud	Sí
Educación inicial	Desarrolla y potencia sus capacidades en procesos educativos que favorecen su desarrollo integral	Construir y/o dotar 4 centros de desarrollo infantil (inicio feliz)	Educativo	Sí
		Adecuar y/o dotar 12 ambientes escolares para la atención en primera infancia(Transición)	Educativo	Sí
		Mantener 5500 cupos para la atención de la primera infancia (transición)	Educativo	Sí

		Realizar 4 dotaciones de material pedagógico	Educativo	Sí
		Vincular 3.000 estudiantes en edad pre-escolar y escolar a los procesos de educación física	Educativo	Sí
		Mantener una estrategia de biblioteca móvil para niñas y niños.	Educativo	Sí
		Realizar 4 convocatorias de estímulos a la creación artística y cultural para la primera infancia, infancia y adolescencia.	Educativo	Sí
Recreación	Desarrolla y potencia sus capacidades en procesos educativos que favorecen su desarrollo integral	Realizar 8 eventos de vacaciones creativas dirigidas a la primera infancia e infancia	Espacio público	Sí
Ejercicio de la ciudadanía y participación	Construye su identidad en un	Realizar 4 jornadas de conmemoración del día de la niñez, didáctico y lúdico a	Espacio público	Sí

	marco de diversidad	programas y/o centros de atención de primera infancia		
		Realizar 8 jornadas "Mi nombre - mi ciudadanía" para la garantía del derecho a la identidad en alianza con la Registraduría	Espacio público	Sí

Fuente: Elaboración propia

El análisis comparativo entre las metas del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 con los lineamientos técnicos de la política De Cero A Siempre (Tabla 6), permite establecer la coherencia entre las realizaciones de la atención a la primera infancia en Bucaramanga y los estructurantes que componen los lineamientos técnicos de la política pública a nivel nacional.

En primer lugar, se evidencia que las metas que componen el realizador Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud, dentro de las que se encuentra la implementación de la estrategia IAMI y AIEPI en las IPS Materno infantiles, la estrategia “Mil días de vida”, la afiliación de todos los niños y niñas en estado de vulnerabilidad al régimen subsidiado de salud, el mantenimiento de las salas ERA en las IPS públicas, la atención de los casos por desnutrición infantil, seguimiento a los casos de bajo peso al nacer, el Plan de seguridad alimentaria y nutricional, la realización de jornadas de vacunación, el acompañamiento a las madres adolescentes y gestantes, incentivar el control prenatal, la atención psicosocial de las familias en condición de vulnerabilidad, la capacitación del personal de salud; se vinculan directamente con el estructurante Salud alimentación y nutrición como parte de los lineamiento de la política De Cero A Siempre.

Como parte del segundo estructurante, Cuidado y crianza, se encuentran las metas ligadas al fortalecimiento y capacitación de los padres, madres y otros cuidadores en capacidades para la crianza y la construcción de vínculos afectivos; la construcción de los centros de atención nocturnos, llamadas Casas Búho, y las iniciativas de derechos humanos para la prevención de la violencia intrafamiliar.

Las metas que abarcan el estructurante de Educación Inicial son la dotación de material pedagógico, lúdico y didáctico a los diferentes programas y centros de atención a la primera infancia en el municipio, la construcción y mantenimiento de los Centros de Desarrollo Infantil - CDI-, la adecuación/dotación de ambientes escolares para la atención de la primera infancia, el acceso a los cupos escolares, a los centros de atención a la primera infancia y su vinculación a procesos de educación física.

Como parte del estructurante de Recreación se realizaron ocho (8) de eventos de vacaciones creativas dirigidas a la primera infancia y se adecuaron 37 parques infantiles en Bucaramanga. Y, por último, dentro del estructurante Participación y ejercicio de la ciudadanía, se adelantaron diferentes jornadas “Mi nombre mi ciudadanía”.

Sobre la ejecución de las metas propuestas, se observó que el desarrollo de los diferentes programas se enfocó en el entorno institucional de salud y educativo. Sin embargo, no se desarrollaron suficientes actividades que permitieran la atención integral de los niños y niñas en el entorno hogar, más allá de una capacitación a los padres de familia, ni actividades tendientes a vincular y sensibilizar a la sociedad a los procesos de atención a la primera infancia. La falta de acompañamiento a las familias se tradujo en la activación de la protección a los menores cuando ya la existencia del riesgo se encontraba en un estado avanzado o como respuesta a un daño ya

consumado. En este sentido, no se encontró una ruta específica en los programas de la alcaldía municipal, lo cual se evidencia, además, en la falta de recursos para realizarla.

Igualmente, se evidenció que el estructurante de Participación y ejercicio ciudadanía es el estructurante con menor desarrollo dentro de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal, y la única actividad propuesta para esta categoría no se completó de forma satisfactoria, ya que de ocho jornadas propuestas solo se adelantaron cinco de ellas.

Dentro de las metas alcanzadas, se destaca la adecuación de la infraestructura en materia de salud, como la construcción de las salas ERA, y las rutas de atención desde la madre gestante hasta a la atención de los niñas y niños de la primera infancia. Sin embargo, se encontraron algunas falencias en la implementación del estructurante de Salud, alimentación y nutrición, ya que las campañas de inmunización y el seguimiento de los casos de desnutrición infantil no alcanzaron la meta propuesta.

En la educación inicial, se presentó el 100% de metas realizadas, si bien resultó importante la dotación de materiales pedagógicos, la realización de este estructurante se limitó a la infraestructura y la dotación de materiales. Cabe advertir que la composición de la educación no busca la preparación hacia la escolaridad sino al desarrollo de las capacidades de los niños y niñas de la primera infancia, a través elementos lúdicos ligados al arte, la literatura y el reconocimiento del medio. En este sentido, resulta primordial el cumplimiento de las metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal como la construcción Centros de Desarrollo Infantil y Ludotecas.

Por último, uno de los principales obstáculos para el seguimiento y diagnóstico de la política De Cero A Siempre radica en la falta de un instrumento técnico que permita medir el impacto de las diferentes acciones implementadas en la vida de los niños y niñas de la primera

infancia, quedando reducido a la variable de la ejecución cuantitativa de una acción o programa determinada.

4.3 Implementación de la política DCAS en Bucaramanga desde la perspectiva institucional: un análisis cualitativo

La aplicación de las entrevistas semiestructuradas a funcionarios de diferentes dependencias municipales y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, permitió conocer desde la perspectiva de los profesionales encargados de la implementación y seguimiento de la política pública De Cero A Siempre en el municipio de Bucaramanga los lineamientos, acciones e impactos de la política en la primera infancia. En este ejercicio se realizó un análisis desde las categorías deductivas anteriormente propuestas: 1. Acciones que desarrolla su sector, 2. Lineamientos que tiene como base, 3. Impacto de las acciones en el desarrollo integral de la primera infancia y 4. En el siguiente cuadro se evidencia el resumen de lo expresado en las entrevistas por las funcionarias y su relación con las categorías planteadas.

Tabla 7
Análisis de acciones desarrolladas en el marco de la política DCAS por parte de funcionarias del municipio de Bucaramanga.

Categoría deductiva	Planeación	ICBF	Inderbu
Acciones que desarrolla su institución	-Actualización de diagnóstico cada 4 años -Construcción y medición de nuevos indicadores: cultura y recreación	-Hogares comunitarios -Hogares comunitarios modalidad familiar (enfoque rural)	-Centros de educación física -Vacaciones recreativas

	<ul style="list-style-type: none"> -Articulación interinstitucional con el Sistema de bienestar familiar -Centros de desarrollo infantil (alcaldía) -Ludotecas y bibliotecas(alcaldía) 	<ul style="list-style-type: none"> -Centros de Desarrollo infantil 	<ul style="list-style-type: none"> -Recreovía
Lineamientos conceptuales y teóricos	<ul style="list-style-type: none"> -Teorías del desarrollo integral y psicosocial -Ley 1098 de 2006: enfoque de derechos y género -Comisión internacional de los derechos de los niños y las niñas -Constitución política -Teoría de la emancipación de la infancia -Ley 1804 de 2016 	<ul style="list-style-type: none"> -Constitución política (Artículo 44) -Convención internacional de los derechos del niño en 1989 adoptada por Colombia en 1991 - Ley 1098 del 2006 -Ley 1804 de 2016 -Sistema Nacional de Bienestar 	<ul style="list-style-type: none"> -Ley 181 de 1995
Impacto en el desarrollo integral de la primera infancia	<ul style="list-style-type: none"> -Posicionamiento de niños y niñas en la agenda pública - Incremento de los recursos humanos y logísticos - Política pública y sistema Nacional de Bienestar familiar 	<ul style="list-style-type: none"> -Habilidades de Socialización infantil - Atención al sector rural -Formación de madres comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> -Formación de docentes -Habilidades motrices de niños y niñas

	-Mejoramiento de indicadores	- 2 Centros de Atención Infantil	
Acciones de mejora	- Continuar con el seguimiento, monitoreo y evaluación a la política pública - Continuar con la articulación interinstitucional -Incluir actores de la sociedad civil y sector productivo -Articulación con la academia	-Fortalecer la ruta de atención para la primera infancia -Sistema de seguimiento de los niños desde los 0 años -Sistema Nacional de Bienestar familiar	-Recursos

4.3.1 Acciones que desarrolla su sector para la implementación de la política de Cero a Siempre

Las entrevistas realizadas a las funcionarias permitieron dar cuenta de la articulación interinstitucional de las diferentes entidades que trabajan de la mano con la alcaldía de Bucaramanga, evidenciando el campo de acción y complementariedad entre las mismas. Así, por parte de la secretaría de planeación se reconoce la *realización de diagnósticos cada 4 años* que permita definir las necesidades de cada período, desde el enfoque de derechos, al respecto la funcionaria afirmó:

En ese sentido, ha mantenido una batería de indicadores de acuerdo a los lineamientos que la procuraduría general de la nación en la estrategia “hechos y derechos” ha establecido a

todos los territorios. Esa batería de indicadores se actualiza permanentemente, incluye indicadores de acuerdo a la garantía de los derechos de los niños y de las niñas, pero también a las realizaciones, en ese sentido contamos con un diagnóstico que está estructurado por el curso de vida con enfoque de derechos y enfoque de realizaciones, esta información nos permite identificar cual es la situación de los niños frente al derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la recreación, el derecho a tener un ambiente sano, el derecho a una vida libre de violencias, el derecho a tener una identidad, entonces desde la función que realizamos desde la secretaria de planeación es mantener esa planeación con ese enfoque de derechos (Entrevista S_P, 2020, p.1).

Además, se destacan por parte de esta dependencia acciones relacionadas a la infraestructura como los *Centros de Desarrollo Infantil, ludotecas especializadas* y la *biblioteca infantil*. A nivel interinstitucional se resalta la articulación directa con el *Sistema de Bienestar Familiar*, lo cual permite optimizar y potencializar las acciones, así la profesional reconoce:

Entonces aquí vemos toda la asistencia técnica que genera el instituto colombiano de bienestar familiar al municipio, pero también vemos a la procuraduría haciendo seguimiento y apoyando todas estas iniciativas, pero también vemos a la policía que apoya estos eventos que vienen generando ellos también al interior de la institución eventos para la garantía y también para la defensa y la restitución de los derechos cuando efectivamente así se requiera, entonces también esto nos ha ayudado a avanzar más rápidamente porque no es solamente las dependencias de la alcaldía de Bucaramanga como tal, sino que se ha movilizado todo el sistema de bienestar familiar en el nivel local y que eso es lo que nos ha permitido también avanzar significativamente esas sinergias que hemos logrado, esa articulación que nos permite hoy avanzar más rápido (Entrevista S_P, 2020, p.5).

El Instituto Colombiano de Bienestar familiar como órgano encargado de velar por los derechos de la primera infancia, infancia y adolescencia permite brindar herramientas de atención a los funcionarios de la alcaldía. Así, desde esta institución se reconocen la efectividad de acciones como los *hogares comunitarios* en dos modalidades, el desarrollado por las madres comunitarias y la modalidad familiar, en cuanto este último se resalta el alcance a *los entornos rurales*, así afirmó la funcionaria:

También mantenemos la modalidad familiar que están clasificadas en desarrollo infantil en medio familiar con arriendo y sin arriendo, los hogares comunitarios de bienestar familiar que son los famosos (...) y el servicio especial para la primera infancia. Esto es muy importante de destacar porque con esta modalidad familiar es que se atiende a la mayoría de los niños y niñas de primera infancia de la zona rural, de las familias vulnerables, igualmente a las madres gestantes y lactantes. (Entrevista ICBF, 2020, p.2).

A su vez, en el marco de la articulación Interinstitucional se resaltan los *Centros de desarrollo Infantil*, los cuales permiten llevar a cabo acciones de formación integral en primera infancia, ya que tienen en cuenta “(...) un componente pedagógico, con un componente nutricional, con un componente cultural y de recreación”. (Entrevista ICBF, 2020, p.2). Desde esta perspectiva, se reconoce que en el marco del desarrollo integral las necesidades en primera infancia no se reducen solamente a las físicas y las biológicas, si no que elementos como la recreación son fundamentales. Acorde a lo anterior, la funcionaria del Inderbu que desde su campo de acción han apoyado con estrategias macro como las *vacaciones recreativas* y la *recreovía*, también se suman en el marco de la educación inicial, los centros de educación física que llegan a 18 hogares infantiles del Sistema del Bienestar familia y 42 instituciones educativas, en los cuales:

desarrollamos a través de monitores profesionales la estrategia de la educación física de base y el desarrollo de habilidades básicas motrices en los niños que se encuentran institucionalizados y que no tienen el personal profesional adecuado para orientar la educación física, que es el pilar fundamental en el desarrollo del ciclo deportivo que se busca a nivel nacional cuando hablamos de deporte competitivo. La intención inicial y el objetivo principal es básicamente empezar desde la primera infancia a desarrollar esas habilidades básicas que tienen que tener los niños cuando ya llegan a la iniciación deportiva como tal (...). (Entrevista INDERBU, 2020, p.1).

Acorde a lo anterior, entidades como el Inderbu fortalecen la práctica de educación física en instituciones educativas, que, por diversos factores, no tienen profesionales especializados en el área. Finalmente, un elemento que se destaca en las tres dependencias, es la importancia del recurso humano para la atención de la primera infancia vinculando diferentes perfiles profesionales, asistentes técnicos y operadores certificados, así como la capacitación del personal. Los perfiles más comunes se encuentran ligados a la atención psicosocial de las niñas y niños (psicólogos, trabajadores sociales); al componente educativo (pedagogos, agentes educativos); a la nutrición (personal de cocina certificado) y al nivel administrativo (asistencia técnica calificada).

4.3.2 Referentes y lineamientos

Las funcionarias hacen alusión a referente legales como la constitución política de Colombia, la Convención internacional de los derechos del niño de 1989 adoptada por el país en 1991 y la ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia). Las funcionarias del ICBF y planeación reconocen la importancia de la ley 1804 de 2016 que plantea la política de Estado de

Cero a Siempre como un hito diferenciador, en el primer caso permitió la construcción de una ruta de atención y armonización con la política pública municipal, así:

(...) Bucaramanga a partir de la ley 1804 obviamente se construyó esa ruta integral de atenciones para la primera infancia, que es algo muy importante que articula toda la oferta territorial de todas las entidades que velan por la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y obviamente está realizada para garantizar unas atenciones importantes que tienen que ver con el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en primera infancia. También otro momento muy importante Dayanna que hay que resaltar acá es ese ajuste de la política pública de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar que se dio en Bucaramanga, en un proceso de estudio y un proceso de elaboración, en donde precisamente Bucaramanga contaba con su política territorial de infancia y adolescencia, pero no tenía incluida obviamente pues la ley 1804 precisamente fue ajustada por eso (...) (Entrevista ICBF, 2020, p.3).

A su vez, desde la perspectiva de la oficina de planeación se reconoce el referente de la ley 1804 porque *blinda y asegura recursos enfocados a la atención de la infancia y adolescencia* en la ciudad, dándole la importancia en la agenda a esta población:

con el sistema de vigilancia superior de la procuraduría general de la nación, con la ley de primera infancia de cero a siempre que estableció unos recursos muy importantes del sistema general de participaciones para primera infancia y que todos los municipios a los que le llegue tienen que invertir, invertirlos especialmente para eso, esa es unas destinaciones específicas que los mandatarios no pueden modificar o pueden cambiar

Sumado a lo anterior, desde planeación se reconocen referentes teóricos como *Desarrollo integral y psicosocial*, *el enfoque de derechos y género* y *la teoría de la emancipación de la infancia* (Entrevista S_P, 2020). En el marco de la recreación y el deporte, la funcionaria resalta la importancia de la ley 181 de 1995 que comprende, las disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte. En este marco, se desarrollan actividades de iniciación del deporte en niños y niñas desde los 6 años, así sostiene la funcionaria:

(...) porque el deporte da sus inicios a partir de que el cuerpo del niño ha desarrollado toda su estructura no solamente ósea, sino muscular, todo su tema cognoscitivo, y estamos hablando de un desarrollo casi en un 90% perfeccionado a partir de los 6 años, entonces el deporte como tal lo estamos implementado según los lineamientos de Coldeportes es a partir de los 6 años, la iniciación al deporte porque el deporte competitivo para una persona arranca es a partir de que ya tenga absolutamente todo su cuerpo formado, y que este no solo físicamente sino mentalmente listo para el deporte competitivo y estamos hablando de un ciclo de 12 a 13 años en adelante (Entrevista INDERBU, 2020, p.3).

Acorde a lo anterior, cada institución dependiendo de su campo de acción tiene en cuenta referentes legales, teóricos y conceptuales, que enriquecen y permiten un lenguaje común en el marco de la articulación interinstitucional de la política de Estado.

4.3.3 Percepciones de las acciones en el desarrollo integral de la primera infancia en Bucaramanga desde la perspectiva de las funcionarias públicas

La política de Estado de Cero a Siempre es una medida de carácter estatal que lleva poco tiempo de vigencia, sin embargo, según las funcionarias entrevistadas sus impactos son visibles a

diferentes niveles. Un elemento central mencionado desde la oficina de planeación es el posicionamiento de los niños y niñas en la agenda pública, ya que:

yo recuerdo en mis primeros años de trabajo en lo público, que los niños siempre eran atendidos con los regalos que daban unos proveedores (...) hemos logrado modificar esa percepción de que los niños se atienden con lo que les regala, lo que les regala la administración, como que sea la foto de los niños con la primera dama o con el que esté dirigiendo en ese momento el destino del municipio, y hemos logrado que todos los sectores en su proceso de planeación, incluyan acciones y programas que tengan un respaldo económico y entender que efectivamente para hacer estos cambios que hemos pensado, para hacer esta transición de lograr una infancia con mejores condiciones, y una infancia libre de toso estos flagelos que tenemos como la violencia, el abandono, el aumento de muertes evitables, etcétera, (Entrevista S_P, 2020, p.4).

Lo anterior, evidencia como la promulgación y articulación con una política de Estado lleva a los actores locales a concebir la atención en primera infancia de la asistencia social y la caridad a un tema de derechos y ciudadanía. Así, esta realidad ha llevado al incremento de los *recursos humanos y lógicos*, la *creación de indicadores* y la consolidación del *Sistema Nacional de Bienestar Familiar*. (Entrevista S_P, 2020).

A nivel de los niños y niñas, la funcionaria del ICBF resalta como el enfoque de atención integral en primera infancia ha mejorado las *habilidades de socialización*, al respecto afirmó:

Bueno realmente los logros que se han obtenido es que, por estudios que se han realizado, los niños que salen de las modalidades del ICBF tienen como una mejor socialización en cada uno, cuando ya entran a grado 0 en cada uno desde su desarrollo estudiantil

obviamente se ve que los niños y niñas tienen un desarrollo favorable en cuanto a la socialización con los demás niños, se nota que los niños obviamente ya están en un tema ya saben jugar, saben el tema del respeto, los niños se desarrollan adecuadamente y se les permite desarrollar ese juego que llevan en su interior(Entrevista ICBF, 2020, p.5).

Esto se debe entre otras cosas a estrategias como los *Centros de Desarrollo Infantil* y la *formación de madres comunitarias* que han permitido cualificar los recursos humanos y físicos de la educación inicial. Otro impacto clave señalado por la funcionaria del ICBF es *la atención al sector rural* (Entrevista ICBF, 2020).

En el ámbito de la recreación, la *formación docente* ha sido clave para lograr la cualificación de docentes enfocados a la educación física y deportiva en las instituciones educativas. Así, la funcionaria resalta el mejoramiento de las habilidades motrices, al respecto:

(...) notablemente se ha destacado el desarrollo, vuelvo e insisto de las habilidades motrices de los niños, encontramos niños con mayor desenvolvimiento social, con mayor desempeño psicosocial que le permite el desarrollo de las clases, el tener un profesional al frente ya con unas bases teóricas y prácticas de fundamento le permite al niño desenvolverse en su entorno con mucha más seguridad, con mucha más apropiación, y pues el gusto y brindarle el derecho a la recreación y al deporte constitucionalmente hablando, pues es el principal logro diría yo(Entrevista INDERBU, 2020, p. 3).

Los impactos de la política de Estado han sido diferenciados y permiten dar cuenta de los retos desde la perspectiva de atención integral en primera infancia y las oportunidades de fortalecimiento de las acciones al corto, mediano y largo plazo.

4.3.4 Acciones de mejora

En el marco de la implementación de la política de Estado, las funcionarias reconocen los puntos de mejora y potencialidad que tiene la acción Institucional. Así, tanto Planeación como ICBF hacen énfasis en continuar con la *articulación de diferentes sectores*, así, sostiene:

(...) que se sigan articulando que nos sigamos articulando a través del sistema Nacional de bienestar familiar, porque hemos visto, hemos visto que hemos logrado muchas cosas en favor de los niños y mi primera infancia y que realmente a través de esta articulación se ha implementado o se ha desarrollado esa política de cero a siempre a través de su política territorial de primera infancia, infancia y adolescencia que se llama érase una vez en el municipio de Bucaramanga.(Entrevista ICBF, 2020,p.6).

Dentro de esta articulación no solo se resaltan los actores institucionales de los órganos administrativos, si no también sociedad civil y la empresa privada que han estado un poco distantes de las problemáticas de la primera infancia, así la profesional de planeación resaltó:

entonces yo pensaría que tenemos que hacer un esfuerzo desde el sistema a nivel local para convocar a esos otros sectores para que empecemos a trabajar con ellos y mirar cómo mejoramos esa esa mirada frente a los niños y niñas, empresas que hoy no le permiten a sus mamitas lactar aunque hay una norma que dice que las empresas ya deberían tener salas de lactancia materna para facilitar ese proceso de lactancia de las mamitas, hoy ninguno lo tiene, entonces mirar cómo hacemos que respeten, que garanticen ese derecho, que garanticen el respeto a las mamitas gestantes asistir a los controles, que sean respetuosos de su licencia maternidad, ahí hay mucho que trabajar todavía, entonces creería que con ese empoderamiento que ya tenemos como a nivel estatal, por decirlo de alguna manera, empecemos a convocar a ese otro sector que son las empresas privadas donde reposa en

gran medida el aparato productivo, para que empecemos a mirar acciones y soluciones frente a las situaciones que afectan los derechos de los niños y de las niñas. (Entrevista S_P, 2020, p.7).

Aunado a lo anterior, se realiza un llamado de atención a la articulación con la academia con el fin de enriquecer los debates técnicos, conceptuales, teóricos y metodológicos de la política pública, vinculándose con pregrados y posgrados (Entrevista S_P, 2020). Además, es necesario, *Continuar con el seguimiento, monitoreo y evaluación a la política pública a nivel local.*

El *Sistema de Bienestar Familiar* es una instancia que se sugiere fortalecer y consolidar, teniendo en cuenta a su vez, fortalecer la ruta de atención para la primera infancia y el Sistema de seguimiento de los niños desde los 0 años (Entrevista ICBF, 2020). En el ámbito de la recreación, el mejoramiento está focalizado a recursos económicos, ya que el INDERBU tuvo un presupuesto promedio de 300 millones al año, que es insuficiente para las necesidades de esta dependencia, ya que la demanda continuamente está en aumento, así la funcionaria resaltó:

bueno pues, indudablemente siempre hablamos de recursos, aunque a veces hay que optimizar siempre el recurso humano y financiero, pues entre más recursos tengamos pues vamos a poder llegar a mucha más cobertura, vamos a poder atender mucha más población, necesariamente se requiere inyección en el tema de deporte, de recreación y ocupación del tiempo libre, que día a día, cada vez es menos y termina siendo la recreación y el deporte la cenicienta de los recortes presupuestales, entonces buscamos siempre que haya un aumento en el tema presupuestal (Entrevista INDERBU, 2020, p. 4).

Lo anterior, se evidencia en las metas del plan de Desarrollo Municipal donde el lineamiento de Recreación es el que menos acciones y realizadores tiene en el municipio, aún hace

falta consolidar esta área nueva e inédita en primera infancia. Es así, como la generación de estrategias que propicien la participación de la sociedad civil y la empresa privada es fundamental para consolidar la política pública y permitir la integralidad en su implementación, ya que hasta el momento solo se ha establecido una relación vertical, desde la administración municipal hacia los beneficiarios concibiéndolos como seres pasivos durante el proceso.

5 Discusión y conclusiones

La política pública para la atención integral de la primera infancia en Colombia *De Cero a Siempre* -DCAS- surgió como una respuesta estatal a la situación generalizada de vulneración y menoscabo de los derechos de las niñas y niños en todo el territorio nacional, reconociendo a los niñas y niños como sujetos de derechos de especial protección constitucional y el papel esencial de la primera infancia en el futuro de la sociedad.

La política pública DCAS, a través de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia y una amplia convocatoria nacional de expertos y movimientos, formuló una serie de lineamientos focalizados en 5 estructurantes a desarrollar de forma articulada e intersectorial entre los territorios del orden local (municipio) y las instituciones del nivel nacional (ministerios, procuraduría, ICBF): 1) Cuidado y crianza; 2) Salud, alimentación y nutrición; 3) Educación inicial; 4) Recreación; y 5) Ejercicio y participación de la ciudadanía. Estos estructurantes permiten concebir la atención como un todo integral e interdependiente que debe abarcar todos los entornos en donde se desarrolla la vida de los niños y niñas de primera infancia: entorno hogar, entorno salud, entorno educativo y espacio público.

En Bucaramanga, el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 formuló una serie de iniciativas para la actualización de la política de atención a la primera infancia a nivel local, el cual supuso un avance en materia presupuestal y en el mejoramiento de los indicadores de la primera infancia en el municipio. A nivel local, las actividades de atención a la primera infancia se focalizaron en cuatro realizadores: 1) Construye su identidad en un marco de diversidad; 2) Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud; 3) Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración; y 4) Desarrolla y potencia, sus

capacidades, habilidades y destrezas con procesos educativos formales e informales que favorecen su desarrollo integral.

Dentro de la implementación de la política pública de atención a la primera infancia en el municipio de Bucaramanga, se pudo establecer la coherencia entre de las metas y los programas adelantados en el municipio de Bucaramanga como desarrollo de los cuatro (4) realizadores diseñados a nivel local y los cinco (5) estructurantes definidos en los lineamientos técnicos, políticos y de gestión de la política De Cero A Siempre, que comprenden las pautas del orden nacional para su aplicación en los territorios.

Sobre la ejecución de la política DCAS en el municipio, se encontró un alto grado de cumplimiento de las diferentes metas propuestas en el Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, la vacunación de en menores de 5 años logró solo el 24% y en la estrategia mil días de vida 40%, elementos que resulta fundamental en el desarrollo integral de la salud del niño(a) y la prevención de enfermedades y la mortalidad infantil. Además, se evidenció que no existe un instrumento técnico que permita evaluar el impacto de las actividades adelantadas en la vida de los niños y niñas del municipio. Siendo necesario el fortalecimiento del proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación como parte de las etapas propias de la política pública de Estado De Cero A Siempre, es una falencia que comparte con experiencias de política pública implementadas en Perú y Ecuador (Bujele, 2019; Alarcón, 2019). Elemento clave para la evaluación de la política, debido a que esto permitirá a largo plazo medir los impactos y las tasas de retorno de inversión que realiza el Estado en sus ciudadanos y la intervención técnica que permita la mejora (Heckman, 2011).

Además, es necesario fortalecer la articulación interinstitucional que permita una acción integral y focalizada, elemento que comparte la experiencia colombiana con las de otros contextos sudamericanos (Pineda,2017; Bujele, 2019; Alarcón, 2019)

Por otro lado, se evidenció la falta de vinculación de la sociedad, representada en las universidades, los sectores productivos, asociaciones civiles, y de la comunidad en general, a los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de los diferentes programas de desarrollo integral de la primera infancia adelantados como parte de la política *De Cero A Siempre* en el municipio de Bucaramanga. La participación de sociedad civil es clave en el marco de las capacidades centrales que desarrolla la sociedad limitando la Razón práctica que permite “una concepción del bien y reflexionar críticamente acerca de la planificación de la propia vida” (Nussbaum, 2012, p. 57). Convertir la problemática con una preocupación de la sociedad y comunidad en general.

Además, la poca participación de las familias en los espacios de diseño y construcción de las acciones de la política es fundamental para desarrollar acciones acordes a las realidades de cada grupo, entorno, familia, niño, niña, comunidad beneficiaria, que trascienda la perspectiva de las personas como receptores pasivos de programas y se transite hacia un escenario del ejercicio de la capacidad del Control sobre el propio entorno a nivel político que permita “participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación” (Nussbaum, 2012,p.55), en este caso, por ejemplo que participen grupos y asociaciones de madres, padres y cuidadores de menores. La participación amplia permitirá no solo el ejercicio de derechos plenos de la ciudadanía, sino también la contextualización y de los sujetos de la acción buscando de esta manera el ideal que cada uno(a) se convierte en un fin en sí mismo (Nusbaum, 2012).

Recomendaciones

Los resultados expuestos en el presente texto permitan evidenciar las debilidades de la implementación de la política pública DCAS en el municipio de Bucaramanga, así como las recomendaciones de mejora identificadas en el marco del proceso de seguimiento y evaluación de la política pública. En este sentido, se recomienda la implementación de las propuestas formuladas a lo largo del presente texto con el fin de superar dichas falencias. Entre ellas se destaca:

Mejorar los sistemas de información, de monitoreo y el cruce de datos entre dependencias para medir la situación real de los derechos de los niños y niñas de la primera infancia.

Diseñar modelos de análisis que permitan medir el impacto de las acciones adelantadas en la vida de los niños y niñas de la primera infancia y sus familias.

Hacer progresiva la cuota presupuestaria destinada a los programas de la primera infancia en el municipio, así como gestionar con el nivel nacional la disposición de recursos.

Mejorar la infraestructura disponible y construir nuevos escenarios como Centros de Desarrollo Infantil y Ludotecas que permita no solo ampliar la cobertura, sino también mejorar las experiencias de educación inicial de la primera infancia.

Continuar con los programas en materia de salud y aumentar la cobertura hasta llegar al 100% de la población, desde la gestación hasta los 6 años, especialmente en los programas de inmunización y nutrición.

Ampliar la planta de profesionales, técnicos y operadores calificados, quienes juegan un papel esencial en la implementación de las políticas y en el seguimiento y evaluación de la política pública.

Involucrar a diferentes sectores de la sociedad: universidades, sectores productivos, organizaciones sociales y comunitarias de madres, padres y cuidadores, así como a la comunidad en general en la atención integral de la primera infancia. El presente trabajo no incluyó la participación de las familias beneficiarias debido a los pocos espacios de participación y encuentro, elemento que no permitió tener una perspectiva más integral de la implementación de la política pública en Bucaramanga.

En materia de investigación, el presente trabajo tuvo como periodo de análisis 2017-2019 identificando la actualización de la política pública dirigida hacia la primera infancia en el municipio. No obstante, resulta necesario seguir aportando desde la academia en la generación de conocimiento y de propuestas en materia de atención integral a la primera infancia. Por ejemplo, en el diagnóstico de la transformación de estas acciones debido al confinamiento y el impacto que este ha tenido en la primera infancia y sus familias.

Bibliografía

- Alcaldía de Bucaramanga. (2012). Plan de Desarrollo Bucaramanga 2012/2015: BGA capital sostenible. Colombia: Bucaramanga. Recuperado de: https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/08/1ACUERDO_014_PDM_2012-2015._version_final_mayo_31.pdf
- Alcaldía de Bucaramanga, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Érase una vez... en un municipio de Santander llamado Bucaramanga: Política pública de infancia y adolescencia, plan de acción. Colombia: Bucaramanga.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2015). Informe de gestión 2012-2015. Colombia: Bucaramanga. Recuperado de: https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/INFORME_RENDICION_DE_CUENTAS_2015_FINAL.pdf
- Alcaldía de Bucaramanga. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, Gobierno de las Ciudadanas y los Ciudadanos*. Bucaramanga: Colombia.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2019a). *Rendición de cuentas 2016-2019. Informe de gestión sobre logros, metas y aprendizajes*. Bucaramanga: Colombia. Obtenido de <https://www.bucaramanga.gov.co/wp-content/uploads/2021/05/INFORME-GESTION-BGA-2016-2019-PRIMERA-INFANCIA-INFANCIA-ADOLESCENCIA-Y-JUVENTUD.pdf>
- Alcaldía de Bucaramanga. (2019b). *Rendición de cuentas primera infancia, infancia, adolescencia y juventud 2016-2019*.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1959). Declaración de los Derechos del Niño. Obtenido de

<https://www.cidh.oas.org/ninez/pdf%20files/Declaraci%C3%B3n%20de%20los%20Derechos%20del%20Ni%C3%B1o.pdf>

Cardarelli, G.(Comp.) (2015). La evaluación cualitativa una oportunidad de aprendizaje social. Buenos Aires, Argentina: Noveduc Libros.

Chiroque, H. (2005). *Promoción de la infancia y Trabajo Social*. Obtenido de Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales. Edición No. 39, Lima, Perú: <http://www.margen.org/suscri/margen39/chiroque.html>

Comisión Integral para la Primera Infancia (2011). *Estrategia para la atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá, D.C.: Colombia. Obtenido de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>.

Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación del conocimiento en investigación cualitativa. *Theoria. Ciencia, arte y humanidades*, 14(1), 61-71.

Concejo de Bucaramanga. (2013). *Acuerdo No. 051 de 2013. Actualización Política Pública Municipal de Infancia y Adolescencia*. Bucaramanga.

Concejo de Bucaramanga. (2019). *Acuerdo No. 036 de 2019. Actualización Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Fortalecimiento Familiar*. Bucaramanga, Colombia.

Congreso de Colombia. (2016). *Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia 'De Cero A Siempre'*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf>

Constitución Política de Colombia. (4 de julio de 1991). Obtenido de <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Convención sobre los Derechos del Niño. (20 de noviembre de 1989). Obtenido de <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

Corte Constitucional. (2015). *Constitución Política de Colombia. Actualizada con los Actos Legislativos a 2015*. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>

Cortés, E. (2017). *Política pública de atención integral a la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial*. Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/64947/1/An%C3%A1lisis%20Atenci%C3%B3n%20a%20la%20Primera%20Infancia.pdf>

Cortés, E. (2017). *Política pública de atención integral a la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial*. Obtenido de Maestría en Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia: Obtenido de <http://bdigital.unal.edu.co/64947/>

Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (1924). Obtenido de <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/7429338/NNA-INT-NOR-IDI-01-1924.+Declaraci%C3%B3n+de+Ginebra+.pdf/938d86c5-fc53-47c3-9716-337d6cafa05c#:~:text=El%20ni%C3%B1o%20hambriento%20debe%20ser,socorro%20en%20caso%20de%20calamidad>

Departamento Nacional de planeación DNP, (2021). TerriData, recuperado de

<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/descargas>

Heckman, J. (2011). El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano. *Infancias Imágenes*, 10(1), 74–83. <https://doi.org/10.14483/16579089.4468>

Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, M. (2014). *Metodología de la investigación. Sexta edición*. México D.F: McGRAW-HILL, Interamericana Editores, S.A.

Humanium. (s.f.). *Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño, 1924. Presentación de la Declaración*. Obtenido de <http://www.humanium.org/es/ginebra-1924/>

Instituto Colombiano de Bienestar Familia. (s.f). ¿Qué es el SNBF? Recuperado de:

<https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/direccion-snbf/que-es-el-snbf>

Ley 1098 (8 de noviembre de 2006). Congreso de la República de Colombia. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>

Ley 1804. (2 de agosto de 2016). Congreso de la República de Colombia. Obtenido de

https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1804_2016.htm

Nirenberg, O. (2013). *Formulación y evaluación de intervenciones sociales. Política, planes, programas, proyectos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de publicaciones educativas y material didáctico.

Nirenberg, O. (2015). Evaluación diagnóstica sobre servicios de salud de una organización no gubernamental para sus asociados. En G, Cardarelli. (Comp.) *La evaluación cualitativa una oportunidad de aprendizaje social*. (pp. 65-116) Buenos Aires, Argentina: Noveduc Libros.

Nussbaum, M., (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós.

Pardo Uribe. M.J. (2019). *Análisis de coherencia de la política pública de atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre”, en el Plan de Desarrollo Bucaramanga 2016 - 2019*. (Trabajo de Maestría). Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB. Bucaramanga: Colombia. Obtenido de https://repository.unab.edu.co/bitstream/handle/20.500.12749/7190/2019_Tesis_Miguel_Jesus_Pardo_Uribe.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Papalia, D. E., Wendkos Olds, S. y Duskin Felman, R. (2009). *Psicología del desarrollo: de la infancia a la adolescencia (11 a. ed.)*. McGraw-Hill

Presidencia de Colombia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia*. . Bogotá.

Roth, A.-N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementacion y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

- Robirosa, M. (2015). La evaluación del proceso de gestión de un proyecto social. En G, Cardarelli. (Comp.) *La evaluación cualitativa una oportunidad de aprendizaje social*. (pp. 117-128) Buenos Aires, Argentina: Noveduc Libros.
- Roth, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? (U. d. Instituto de Estudios Políticos, Ed.) *Estudios políticos*, 33, 67-91.
- Sánchez, T. M. (2016). Las políticas públicas de orden nacional y distrital de primera infancia, una mirada desde el enfoque de capacidades. *Revista Interamericana de Educación, Pedagogía y Estudios Culturales*, 9(1). Obtenido de <http://revistas.usta.edu.co/index.php/riiep/article/view/3603/3498>
- SNBF. (2015). *Marcos de Política: Referentes técnicos para orientar la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes y sus familias en el territorio*. Bogotá: Subdirección de articulación Territorial.
- UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño de 1989*. Obtenido de https://old.unicef.es/sites/www.unicef.es/files/CDN_06.pdf
- UNICEF. (2007). *Código de la infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006. Versión comentada*. Obtenido de <https://www.unicef.org/colombia/pdf/codigo-infancia-com.pdf>
- UNICEF. (2014). *La teoría del cambio*. Obtenido de https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf

Entrevistas

Entrevista funcionaria Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020). *Análisis de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” en el municipio de Bucaramanga 2017-2019/Entrevista realizada por Dayanna Gutiérrez.*

Entrevista funcionaria Inderbu. (2020). *Análisis de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” en el municipio de Bucaramanga 2017-2019/Entrevista realizada por Dayanna Gutiérrez.*

Entrevista funcionaria Oficina de Planeación Municipal. (2020). *Análisis de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” en el municipio de Bucaramanga 2017-2019/Entrevista realizada por Dayanna Gutiérrez.*

Apéndice A. Formato entrevista semiestructurada

**FORMATO DE ENTREVISTA****TRABAJO DE APLICACIÓN MGPP**

Análisis de la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la

Primera Infancia ‘De Cero a Siempre’ en el municipio de Bucaramanga 2017-2019.

Nombre del Representante: _____

Dependencia/Institución: _____

Fecha: _____

CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, _____ mayor de edad y en calidad de representante de la dependencia, instituto descentralizado o institución pública en mención; acepto hacer parte del proceso académico en el marco del trabajo de aplicación para aspirar al título de Magister en Gestión y Políticas Públicas realizado por **DAYANNA MARCELA GUTIÉRREZ VARGAS**, avalado por la Escuela de Economía y Administración de la UIS. El trabajo tiene como objetivo “*Analizar la implementación de la Política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia ‘De Cero a Siempre’ en el municipio de Bucaramanga 2017-2019*”.

Firma Entrevistado/a.

Firma Entrevistadora.

Las preguntas que orientan el instrumento implementado (entrevista semiestructurada) son:

- ¿Qué acciones han desarrollado en su sector para la implementación de la Política de Estado 'De cero a siempre' en el municipio de Bucaramanga?

- ¿Qué bases conceptuales, teóricas, técnicas y de gestión se abordado para la ejecución de las acciones para la primera infancia?

- ¿Cuáles han sido los recursos (económicos, humanos y logísticos) que se han utilizado para la ejecución de dichas acciones?

- ¿Cuáles han sido los principales logros y resultados para los niños y niñas del municipio en la ejecución de dichas acciones, en relación con la protección, desarrollo y atención integral para a primera infancia?

- ¿Qué recomendaciones y acciones considera necesarias para el mejoramiento de la implementación de la Política de Estado 'De cero a siempre' en el municipio de Bucaramanga?