

**Eficiencia de la Política Pública “Cali, Municipio Responsable y Amigo de los Niños,  
Niñas y Adolescentes” durante el Año 2020**

Ana María Albarracín Quintero

Julián Ernesto Swann Velasco

Matriculas:

3011304

3011329

BT: EGP 130

C.D.U.: 350

Trabajo de grado dirigido por la asesora

Tanya Alejandra Cruz Tovar

Universidad INCCA de Colombia

Facultad Ciencias Administrativas y Contables

Especialista en Gerencia Pública

Noviembre, 2021

*Dedicatoria*

La presente investigación está dedicada a nuestras familias por haber sido el apoyo y la fuerza a lo largo de esta Especialización, y el fundamento para culminar el plan de estudios con éxito. A todas las personas que nos acompañaron e hicieron parte de esta gran etapa académica (docentes y compañeros de estudio), quienes aportaron de manera significativa a la formación de cada uno de nosotros, tanto a nivel profesional como personal, a través del debate y el diálogo.

A monto personal, yo, Ana María Albarracín Quintero, dedico este trabajo de grado a la Dra. Susan Rodríguez Rodríguez, quien confió en mi potencial y me brindó su apoyo desde el inicio de esta especialización hasta su finalización. Todo el esfuerzo imprimido ha sido motivado por su respaldo, confianza y guía.

### **Agradecimientos**

Esta investigación la agradecemos primero y fundamentalmente a Dios por ser quien nos guio y acompañó siempre, brindándonos sabiduría e inteligencia para culminar con éxito nuestras metas académicas. A nuestras familias, por su compañía y respaldo incondicional, que permitieron hallar la inspiración y el impulso requerido para llevar a realización este proyecto. A nuestra docente y asesora Tanya Alejandra Cruz Tovar, porque a través de su experiencia, cualificación y alta calificación profesional nos condujo en la elaboración y consolidación de este documento, brindándonos un direccionamiento adecuado y acertado para la materialización de nuestros fines. Por último, y sin restar importancia, a la Universidad INCCA de Colombia, por brindarnos la oportunidad de cursar esta Especialización y aumentar así nuestro conocimiento.

## Tabla de Contenido

Agradecimientos .....	3
Listado de Tablas .....	7
Listado de Figuras.....	8
Resumen .....	9
Abstract .....	10
Introducción .....	11
1. Planteamiento del Problema .....	14
1.1. Tema de Investigación .....	17
1.2. Descripción del Problema .....	17
1.3. Formulación del Problema .....	20
1.4. Sistematización del Problema .....	21
2. Objetivos de la Investigación .....	22
2.1. Objetivo General .....	22
2.2. Objetivos Específicos .....	22
3. Justificación Teórica.....	23
4. Antecedentes Investigativos .....	26
5. Marco de Referencia.....	32

	5.1. Marco Teórico.....	32
	5.2. Marco Conceptual .....	35
	5.3. Marco Espacial.....	39
	5.4. Marco Legal .....	42
6.	Marco Metodológico .....	45
	6.1. Población y/o Unidad de Estudio.....	45
	6.2. Técnicas.....	46
	6.3. Procedimiento.....	46
	6.4. Diseño del Instrumento .....	50
7.	Resultados - Capítulo(s) Resultado de la Investigación .....	51
	7.1. Caracterización de la Primera Infancia en la Ciudad de Santiago de Cali.....	51
	7.1.1. <i>Análisis General de la Primera Infancia, Posición de Santiago de Cali respecto a otras Ciudades del País</i> .....	51
	7.1.2. <i>Análisis Específico de la Primera Infancia en Santiago de Cali</i> .....	59
	7.2 Política Pública: Cali, Municipio Responsable y Amigo de los Niños, Niñas y Adolescentes .....	63
	7.3 Análisis de la Inversión de Recursos para la Atención a la Primera Infancia en la Ciudad de Santiago de Cali.....	77
8.	Conclusiones.....	84
9.	Referencias Bibliográficas.....	87

10. Anexos ..... 94

## Listado de Tablas

Tabla 1.	Líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria, resultados 2020.	54
Tabla 2.	Evolución de la población en situación de pobreza monetaria, resultados 2019-2020 .....	55
Tabla 3.	Acceso a servicios públicos a nivel departamental, años 2018 - 2019.....	56
Tabla 4.	Porcentaje de personas afiliadas al SGSSS por tipo de régimen, año 2019 ....	57
Tabla 5.	Porcentaje de personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por tipo de régimen, año 2020.....	58
Tabla 6.	Indicadores de la Política Pública Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes .....	67
Tabla 7.	Planeación de inversión para sectores vulnerables, POAI- 2020. ....	78
Tabla 8.	Presupuesto de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del periodo 2015-2019 .....	79
Tabla 9.	Presupuesto de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del periodo 2020-2023 .....	80

## Listado de Figuras

Figura 1.	Referencia geográfica de Cali y sus corregimientos. ....	39
Figura 2.	Distribución poblacional según comunas de Cali.....	41
Figura 3.	Distribución de la población de primera infancia según comunas .....	41
Figura 4.	Índice de pobreza monetaria según departamento.....	53
Figura 5.	Planeación de inversión para sectores vulnerables, POAI- 2020. ....	78

## Resumen

El presente documento se trata de una investigación de carácter descriptivo, en la que se hace uso de la técnica y método de la observación, cuyo propósito fue identificar la eficiencia de la Política Pública: “Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes” en Santiago de Cali durante el año 2020.

Metodológicamente el análisis de esta política se realizó con base al estudio de los indicadores proporcionados por la Alcaldía de Santiago de Cali en torno a la población de primera infancia (constituida por los niños y niñas de cero (0) a seis (6) años); la cual contempla la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Es así, como se tiene en cuenta el comportamiento de los indicadores con los cuales miden la eficiencia de esta, y su nivel de avance respecto a las metas trazadas para el periodo 2020.

La investigación concluye que la política pública objeto de análisis, está respondiendo de manera gradual, aunque parcialmente eficiente, a las necesidades de la población de primera infancia, a través de los diferentes entes: la Secretaría de Bienestar Social, la Subsecretaría de Primera Infancia, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, la Secretaría del Deporte y la Recreación y la Secretaría de Cultura. Lo que muestra gestión aceptable, aunque en aras de perfeccionarse, frente a la atención de la población focalizada.

*Palabras Clave:* Política pública, Santiago de Cali, Primera Infancia, Eficiencia, Indicadores.

### **Abstract**

This document consists of an investigation of a descriptive nature, in which the technique and method of observation is used, the purpose of which was to identify the efficiency of Public Policy: “Cali, responsible municipality and friend of children and adolescents” in Santiago de Cali during the year 2020.

Methodologically, the analysis of this policy was carried out based on the study of the indicators provided by the Mayor's Office of Santiago de Cali regarding the early childhood population (made up of children from zero (0) to six (6) years). age); which contemplates the stage of the life cycle in which the bases for the cognitive, emotional and social development of the human being are established. This is how the behavior of the indicators with which it measures its efficiency is considered, and its level of progress with respect to the goals set for the 2020 period.

The research concludes that the public policy under analysis is responding gradually, although partially efficiently, to the needs of the early childhood population, through the different entities: The Ministry of Social Welfare, the Undersecretary of Early Childhood, the Ministry of Health, the Ministry of Education, the Ministry of Sports and Recreation and the Ministry of Culture. Which shows acceptable management, although for the sake of improvement, in the face of the attention of the targeted population.

*Keywords:* Public policy, Santiago de Cali, Early Childhood, Efficiency, Indicators.

## Introducción

La política pública para la Primera infancia, infancia y adolescencia de Cali surge como respuesta a las necesidades de los ciclos vitales de la comunidad. Para su formulación se identifican dos razones fundamentales:

1. El cumplimiento de lo dispuesto dentro del Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), específicamente dentro del artículo 204, el cual establece que el Presidente, los alcaldes y gobernadores, son los responsables de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de infancia y adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, respectivamente.

2. La necesidad de asegurar que los niños, niñas y adolescentes del municipio de Cali, tengan un desarrollo integral a través de la promoción, prevención, restablecimiento y garantía de los derechos desde las acciones conjuntas y coordinadas del gobierno municipal, la sociedad civil y las familias.

En esta investigación se analiza cómo a través de los indicadores fijados dentro del Plan de Acción de la Política y del Plan de Desarrollo de la ciudad de Santiago de Cali se da respuesta a las necesidades de preservación de la vida, acceso a educación y salud de la población, que se ubica en el rango de los 0 a 6 años, considerado primera infancia.

El propósito de esta investigación es evaluar la eficiencia de la política pública “Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes” implementada en la ciudad de Santiago de Cali, orientada a la protección de la primera infancia y al desarrollo integral, durante el año 2020. Lo anterior, con el objetivo de visibilizar la buena práctica emprendida por la ciudad de Santiago de Cali al realizar seguimiento a atenciones priorizadas y con ello obtener datos confiables para gestionar a nivel territorial su cumplimiento, reconociendo las alertas y los

avances en las gestiones a cada beneficiario atendidos en algunos de los ciclos de vida de la primera infancia.

Es así como, se realizó un estudio descriptivo mediante la técnica de observación simple, no estructurada, no regulada, ni controlada, donde se abordó diferentes variables que repercuten en la implementación de la política pública. Para tal fin a través de la recopilación documental se logró recaudar información y datos sobre las características socioeconómicas de la población infantil en Cali, indicadores e inversión de la política.

Bajo este panorama, en el capítulo primero, correspondiente a la caracterización de la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali se realizó la descripción de las características propias de esta población, ahondando en dos vías: la general y la particular. Para ello, en la sección general, se recurrió a información de carácter estadístico, contenida dentro de estudios de acceso público realizados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, lo que permitió hacer una descripción de los niños y niñas entre los 0 y 6 años del departamento del Valle del Cauca y de la ciudad de Cali, valorando aspectos fundamentales como: la afiliación a seguridad social, el nivel de pobreza monetaria y el acceso a la educación. Adicionalmente, en la sección particular, mediante acceso a informes de índole municipal, se realizó una tipificación de la situación y el contexto de la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali.

En el segundo capítulo, denominado *Política pública: Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*, se procedió a realizar una descripción de los aspectos más importantes de la política y la manera de monitorear, realizar seguimiento y evaluación a la eficiencia de ésta, a través de sus indicadores de resultados, teniendo en cuenta las garantías de derecho: Existencia, Desarrollo, Protección y Ciudadanía, enmarcados en el acuerdo No. 0392 de 2015.

El tercer y último capítulo comprende el análisis de la inversión de recursos para la atención a la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali, se estableció la manera de visualizar la ejecución y eficacia del presupuesto definitivo para los indicadores que conciernen la población a la primera infancia.

Se concluye, que la ciudad de Santiago de Cali es una ciudad que está en constante crecimiento poblacional; no obstante, al revisar el comportamiento de los indicadores de la política pública investigada, se identifica que no ha sido eficaz, debido a que los resultados en términos de ejecución y de garantías de derecho no han sido los que se estimaban dentro de la proyección realizada para el año 2020, por lo cual se puede afirmar que un bajo avance de los indicadores respecto a las metas fijadas.

## 1. Planteamiento del Problema

Actualmente, la ciudad de Santiago de Cali, capital del Valle del Cauca, enfrenta diferentes problemas de naturaleza política, económica y social. Ello se debe, principalmente, a que gran parte de la población se encuentra impedida fácticamente para satisfacer sus necesidades básicas, debido a una reconocible situación de pobreza y desigualdad social; lo cual se vive tanto en los sectores rurales como en los urbanos (Lázaro, López & Upequi, 2018, p. 12). Esta ciudad recibe constantemente gran migración de comunidades afro e indígena desplazadas por la violencia que provienen de los departamentos del Cauca, Chocó y Nariño; así como de extranjeros, sobre todo provenientes de Venezuela. Comunidades que se asientan en diferentes sectores de la ciudad, especialmente en sus periferias. Esta situación ha decantado en la exclusión de servicios básicos como: salud, bienestar, acceso a agua potable y educación, teniendo en cuenta que no hay cobertura en todo el territorio, o en algunos casos, los servicios se prestan, pero en malas condiciones.

Lo descrito es consecuencia de diferentes factores que convergen entre sí, y se relaciona, en mayor medida con la dirección estatal, la cual, no ha actuado de manera eficiente para superar la pobreza latente de Cali. De acuerdo con un estudio realizado por el DANE, esta ciudad tiene un alto índice de pobreza, encontrándose en el puesto 19 del promedio de ciudades capitales en el territorio colombiano, aportando al índice nacional un 15,7% en el indicador de pobreza extrema y un 3,4% en el indicador de pobreza monetaria en lo que respecta al año 2018 (DANE, 2020b).

La pobreza resulta ser un asunto determinante en la medida en que no solo afecta las condiciones de vida dignas de las personas, sino que impide el disfrute de los derechos fundamentales, y más aún los vulnera. Esto impacta a la sociedad civil y con mayor

contundencia a la población infantil, pues, al encontrarse en un estado de vulnerabilidad manifiesta y dependencia absoluta para su subsistencia, la situación de sus padres o cuidadores afecta necesariamente la suya (Lázaro, López & Upequi, 2018). Por tal motivo, la niñez requiere de una mayor atención por parte de las diferentes esferas sociales: familia, sociedad civil y estado.

Las personas nacen libres e iguales ante la ley, a pesar de ello, la Primera Infancia es uno de los grupos poblaciones más vulnerados cuando se habla de derechos y aunque existe una gran normatividad que vela por ellos, los programas o servicios que ofrece el estado no logran garantizar el 100% del desarrollo integral, la protección y garantía de la educación inicial, cuidado, salud y participación de la población infantil. Según el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia de 1991, los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Empero, esto no garantiza su cumplimiento.

La población infantil, es uno de los grupos poblacionales que se ven más afectados por la inobservancia, amenaza y vulneración de sus derechos. La pobreza, los conflictos armados, la falta de educación, la explotación sexual, alta tasa de mortalidad, la violencia infantil, el abandono infantil, el abuso sexual, la desnutrición, las muertes violentas, el embarazo infantil y el trabajo infantil son el drama que día a día viven los menores de edad (Humanium, s.f.).

De conformidad con lo expuesto, se hace necesario pensar en una política pública que vele por la seguridad y la garantía de los derechos infantiles, acorde con las disposiciones constitucionales y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), orientada a diferentes aspectos que se han visto perjudicados en los últimos años, tales como: preservación de la vida, educación, desarrollo integral, protección de la integridad y reconocimiento de derechos infantiles. Es por ello que a partir del Acuerdo No. 0392 de 2015, el Concejo de

Santiago de Cali adopta la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia 2015-2024 “*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*”.

Esta Política Pública, aprobada y adoptada mediante Acuerdo Municipal 0392 de 2015, comprende un conjunto de principios, objetivos, enfoques y líneas de acción, reconociendo la problemática de la niñez. Por lo tanto, contempla la población entre los 0 y 18 años, por los siguientes ciclos vitales:

- **Primera Infancia:** Menores de 6 años de vida, incluida la gestación, etapa propicia para el desarrollo de funciones cerebrales que determinan el conocimiento.
- **Infancia:** Entre los 6 y 12 años. Se consolidan muchos de los rasgos formados en la primera infancia al tiempo que se preparan el cuerpo y la mente para experimentar otro período de cambios y descubrimientos determinante en el desarrollo del ser humano.
- **Adolescencia:** Entre los mayores de 12 y menores de 18 años. Etapa que consolida la identidad del sujeto como ser social e individual y se desarrolla la capacidad de analizar, escoger e imponer un nuevo orden que lo represente y lo proyecte, situación que genera tensiones para el sujeto mismo y para los demás.

Asimismo, la Política Pública *Cali, Ciudad Responsable y Amiga con los Niños, Niñas y Adolescentes*, tiene los siguientes principios rectores: Protección Integral, Interés Superior, Universalidad, Progresividad y Sostenibilidad, Igualdad y no discriminación, Corresponsabilidad, Participación, Perspectiva de Género, Integralidad y articulación, Eficacia y Eficiencia, Transversalidad, y, Protección Especial.

Ahora bien, el propósito de esta investigación es definir si durante el año 2020, esta política pública ha resultado ser eficiente en su ejecución, de conformidad con lo dispuesto en la *Guía metodológica para la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas*

*de Santiago de Cali* (2019), emitida por la Alcaldía. Lo anterior implica el estudio de los programas derivados, la identificación de la inversión para su ejecución y su eficacia para minimizar las problemáticas que atraviesa la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali. Esto en coherencia con la normatividad vigente (Constitución Política de Colombia; Convención Internacional de los Derechos del Niño, Ley 12 de 1991; Ley 1098 de 2006 "Código de Infancia y Adolescencia"; Ley 1804 de 2016 "Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre").

### **1.1. Tema de Investigación**

Evaluación de la eficiencia de la política pública "*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*" implementada en la ciudad de Santiago de Cali, en el año 2020.

### **1.2. Descripción del Problema**

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece una serie de derechos y deberes, fijando límites y definiendo las relaciones entre los poderes del Estado y de éstos con sus ciudadanos. Sin embargo, en contravía con lo consagrado constitucionalmente, en la actualidad la realidad de las personas y en especial de la población de la primera infancia es una vulneración tácita de sus derechos, la cual se soporta en diferentes fenómenos que tienen lugar en el territorio nacional, entre los más sobresalientes: la pobreza, la tasa de mortalidad de menores de edad, la violencia, el desplazamiento, el reclutamiento, los abusos sexuales, el confinamiento, la inequidad, el analfabetismo y el sistema educativo ineficiente (UNICEF, s.f.). Estos fenómenos han repercutido negativamente en la población generando serias limitaciones en el acceso de los niños y niñas entre los 0 y 6 años a salud, educación y bienestar.

De acuerdo con las estadísticas reportadas por el DANE, en el año 2020, el 42,3% de la población en Colombia estuvo en condición de pobreza, lo que representa un incremento

porcentual del 6,8% respecto a la cifra presentada en el año 2019 (35,7%). Lo que equivale a 21,02 millones de colombianos que subsisten con menos de \$331.688 mensuales, ingreso que no alcanza para alimentarse de la forma adecuada y vivir en condiciones de bienestar mínimas. Lo anterior se debe, en gran medida, al impacto económico y social que ha surtido la expansión epidemiológica del Covid-19, que ha impedido el correcto flujo del mercado y de todos los sectores productivos (DANE, 2021). Adicionalmente, otro indicador que resulta preocupante es el concerniente a las cifras de desigualdad, el cual pasó del 0,52 al 0,54 en la escala Gini, siendo el índice más alto presentado en la nación. En cuanto al Valle del Cauca, se posiciona como el tercer departamento con mayor aporte en materia de pobreza, teniendo una participación de 1,67 millones de habitantes en el indicador (La República, 2021). Ahora, de conformidad con el DANE (2021), para el mes de julio de 2021, la tasa de desempleo fue del 14,3%, para la ciudad de Cali con una tasa de 20,2%.

En la desagregación por género se puede notar que, el 46,7% de las mujeres en Colombia vive en situación de pobreza, mientras que el porcentaje de hombres es menor, representando un 40,1%. Asunto que preocupa, pues la mayoría de estas mujeres son madres cabeza de hogar, lo que nos lleva a deducir que los niños a su cuidado viven en situaciones paupérrimas, lo que decanta en una vulneración de sus derechos.

De otra parte, el Observatorio Global del Desplazamiento Interno (IDMC) reportó en su más reciente informe una cifra de alrededor de 5,6 millones de personas desplazadas internas (PDI), como consecuencia del conflicto armado en Colombia, a 31 de diciembre de 2019. Quienes, a través de la implementación de políticas públicas y planes y proyectos derivados, están superando su vulnerabilidad, especialmente la concerniente a la vivienda digna (Unidad de Víctimas, 2020). Sin embargo, la mayoría de los desplazados, hacen parte de la ciudadanía que

vive en condiciones de pobreza. Las familias desplazadas y los niños a su cargo, por tanto, también se ven afectados por la falta de oportunidades, más aun perdiendo todas sus propiedades.

Adicionalmente, en el marco del conflicto armado, según un documento elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, más de 14 mil menores de edad han sido reclutados en el país por los grupos armados ilegales en los últimos 18 años. Al sondear acerca de las causas que llevan al reclutamiento, este estudio identificó tres: sociales, culturales y económicas. Dentro de las causas sociales se encuentran: el deseo de poder (41%), la pobreza (28%) y la falta de escolaridad (6%). En lo que atañe al nivel cultural es determinante la ideología (76 %) y la generación (24 %). Mientras que en lo tocante a las causas económicas se establecen la presencia de esas organizaciones (65 %), la oportunidad laboral (24 %) y la economía ilegal (10 %) (El Tiempo, 2020). En virtud de estos resultados, se concluye que se requiere de acciones contundentes para mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y jóvenes, que se ven tentados a acceder a grupos armados al margen de la ley en la búsqueda de cambiar su situación inmediata.

Por las causas anteriormente descritas, resulta necesario realizar un estudio pormenorizado de las políticas públicas en materia de infancia, validando su efectividad y planteando estrategias mediante las cuales mejorar su evaluación y ejecución. Ahora bien, para que la Primera Infancia sea el centro de nuestras acciones, debemos comenzar por conocer los antecedentes de esta:

- **1990:** Colombia se adhiere a la Convención de los Derechos del Niño.
- **1991:** Se expide la Ley 12 de 1991 por la que se aprueba la convención de los derechos del niño.

- **2006:** Se emite el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), el cual obliga a los gobiernos locales a desarrollar políticas públicas de infancia y adolescencia, incluyendo diagnósticos de la situación de los derechos de los niños, metas y presupuesto. Adicionalmente, se define el concepto de derecho al desarrollo integral en la primera infancia.
- **2007:** CONPES 109 Primera Infancia.
- **2010:** Colombia define la primera infancia como prioridad del Gobierno. Asimismo, se encuentra la siguiente situación: baja cobertura en primera infancia, falta de articulación entre los sectores, duplicación de esfuerzos, baja inversión, baja calidad en los servicios que se ofrecían, ausencia de política que guiará el trabajo a nivel local.
- **2011:** Lanzamiento de la estrategia “De cero a siempre”.
- **2016:** Se expide Ley 1804 Política de estado “De cero a siempre”.

Es necesario identificar la importancia de la atención integral a la primera infancia y de la eficiencia de sus políticas públicas, debido a que, mediante su perfeccionamiento y correcta ejecución se disminuye la desigualdad social, se le da mayor relevancia a la etapa más importante para el desarrollo del ser humano, se mejora el acceso y permanencia en el sistema educativo, se impacta positivamente en procesos sociales y culturales, y se genera una alta rentabilidad económica.

### **1.3. Formulación del Problema**

¿Ha sido eficiente la política pública “*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*” implementada en la ciudad de Santiago de Cali, en el año 2020, en materia de desarrollo integral de la Primera Infancia?

#### **1.4. Sistematización del Problema**

Con la finalidad de responder al problema central de la presente investigación, se han planteado diferentes cuestionamientos cuyo propósito principal es el de brindar un norte al documento y definir los aspectos que se han considerado fundamentales dentro de la comprensión de la Primera Infancia. Los interrogantes son: ¿La formulación de la política pública “*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*” responde a las necesidades identificadas en la población entre 0 a 6 años de la ciudad de Cali? En consonancia con esto, ¿qué problemáticas han sido detectadas por el gobierno presidencial de Iván Duque? ¿El presupuesto público asignado para la Primera Infancia es suficiente para suplir las necesidades de esta población, focalizando los grupos con mayor vulnerabilidad? ¿Qué normatividad rige la protección de la primera infancia?

## 2. Objetivos de la Investigación

### 2.1. Objetivo General

Evaluar la eficiencia de la política pública “*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*” implementada en la ciudad de Santiago de Cali en el año 2020, a partir del análisis de sus indicadores para el seguimiento.

### 2.2. Objetivos Específicos

- Identificar las condiciones materiales de la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali.
- Describir la política pública más reciente implementada en la ciudad de Santiago de Cali para la atención a la primera infancia, y sus indicadores.
- Analizar la inversión de recursos para la atención a la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali y su eficiencia.

### 3. Justificación Teórica

En el orden social las políticas públicas cumplen un rol fundamental, en tanto que legitiman el derecho y la legislación, atendiendo a los problemas y necesidades suscitadas en el marco de las relaciones sociales de determinado Estado. Esto permite beneficiar a la población y al territorio mediante: la regulación en la distribución de la riqueza, la asignación de recursos, la estabilidad económica y el fomento del desarrollo. Se parte de la premisa de que el estudio de las políticas públicas es primordial en la medida en que: su formulación, estructuración, implementación, seguimiento y evaluación, en justa proporción, hacen posible la exposición de los alcances, límites y restricciones del Estado (Gutiérrez, Restrepo & Zapata, 2017). En términos de Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017):

En la práctica, las políticas públicas se expresan en los planes, programas y proyectos dirigidos directa o indirectamente por el Estado, donde el contenido de la directriz se despliega de forma detallada y sistemática. Los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, los proyectos estatales y los programas de gobierno son mecanismos importantes para la puesta en marcha de políticas públicas y constituyen factores críticos de su éxito (p. 342).

Lo expresado en la cita precedente pone de manifiesto que la materialización de las políticas públicas se da a través de diferentes instrumentos cuya función es la de impactar favorablemente la sociedad aportando para el goce efectivo de sus derechos, entre estos: los planes, programas y proyectos, los cuales podrán ser coordinados directamente por el Estado o por las autoridades o entidades delegadas. Adicionalmente, se infiere que mediante la proyección y ejecución de estos instrumentos se podrán identificar los resultados de la implementación de una determinada política pública.

Las políticas públicas además de corresponder con el contexto y el momento histórico que atraviesa el Estado, deben emerger de modo que sean coherentes con la planeación fijada

para el territorio, tanto a nivel nacional como departamental. Por consiguiente, la formulación y estructuración de las políticas públicas de un municipio debe enmarcarse en los planes y programas nacionales, esto es, deben tener un comportamiento estructural administrativo, favoreciendo al tiempo la gestión particular y global. Esto se logra en la medida en que éstas se plantean teniendo en cuenta márgenes de tiempo para su cumplimiento y lineamientos para su cierre o renovación (Gutiérrez, Restrepo & Zapata, 2017). Por consiguiente, las políticas públicas deberán “entregar garantías a la población respecto a los derechos que están considerados en ellas; y haber sido lo suficientemente informadas y difundidas para que las personas a las cuales están dirigidas puedan hacer ejercicio de dichos derechos” (Gutiérrez, Restrepo & Zapata, 2017, p. 344).

Ahora bien, en cuanto a su implementación, ésta aflora de modo adecuado si se tiene claridad en el alcance, la magnitud, las cifras, los datos, los lineamientos y las orientaciones en lo relativo a las estrategias y acciones derivadas de las políticas públicas, debido a que el estudio de estos criterios permite definir si la ruta asumida para la puesta en marcha de una política específica es la correcta o si se deben establecer nuevas alternativas. En lo concerniente a la evaluación de políticas públicas municipales es necesario tener en cuenta que este ejercicio no solo tiene que ver con el análisis de lo accionado, ejecutado y contenido; sino que también contempla un examen acucioso de su alcance a nivel particular y general, es decir, de su impacto en relación al sector directo sobre el cual tiene repercusión, así como de su efecto en el nivel macro del que deviene su formulación. Para esto se deben tener en cuenta índices, criterios e indicadores de cumplimiento (Gutiérrez, Restrepo & Zapata, 2017). Con todo, el curso de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas:

Estará determinado por la mediación de los actores y la percepción que estos tengan del proceso de construcción y ejecución. En este sentido, es necesario conocer cómo es el ciclo de las políticas y cuáles modelos y enfoques hacen parte de ellas, puesto que estas herramientas permitirán examinar la forma en la que se implementan las políticas públicas en Colombia y cuáles son los alcances y límites (Mejía, 2012, p. 147).

De otra parte, es importante destacar que una de las causales por las cuales es esencial estudiar las políticas públicas con incidencia social es: identificar el incremento, conservación o superación de las secuelas de pobreza y exclusión, que ha dejado consigo una crisis económica latente en Latinoamérica, la cual ha ocasionado notables niveles de desigualdad social (Mejía, 2012), que repercuten de modo sistémico al desarrollo de la primera infancia, franja poblacional en la que se centra la presente investigación. Ello considerando que invertir en la primera infancia, no solo contribuirá a minimizar las brechas de desigualdad, sino que es necesario para superar el estado de vulneración de los derechos de los niños y así contribuir a su desarrollo integral, equitativo y sostenible (Aulicino, Díaz, 2015). El desarrollo integral se comprende como un proceso centrado en las necesidades de la primera infancia dentro de los siguientes ejes: “cuidado y crianza; salud, alimentación y nutrición; educación inicial; recreación; ejercicio de la ciudadanía y participación. Estos cinco estructurantes deben ser trabajados en cuatro entornos: hogar, salud, educación y espacios públicos” (Aulicino & Díaz, 2015, p. 18).

Para la finalidad académica que aquí nos convoca, el estudio de las políticas públicas: “permite no solo entretener reflexiones frente al cumplimiento de las garantías constitucionales, sino que reconoce en los modelos desde la teoría política una potencialidad existente y que ayuda a contrastar la epistemología con la acción práctica del Estado” (Mejía, 2012, p. 143).

#### 4. Antecedentes Investigativos

Las políticas públicas se definen como las acciones del gobierno, emitidas por éste, que tienen por finalidad: (i) dar respuesta a las diferentes demandas de la sociedad de manera que se pueda garantizar el pleno disfrute de sus derechos y el bienestar colectivo; (ii) lograr eficiencia en el funcionamiento del aparato público gubernamental; (iii) definir hacia dónde se orienta el desarrollo territorial y los logros que se quiere alcanzar a través de la intervención pública; (iv) convertirse en el puente que conecta el estado y la ciudadanía (Gómez, 2015, p. 15; Torres & Santander, 2013, p. 15).

La política pública busca entonces legitimar al Estado, y a través de ello, proveer los servicios básicos y administrar adecuadamente los bienes públicos. Se consolida como una apuesta socio-política que permite solucionar problemas concretos, así como también necesidades individuales o colectivas. En lo concerniente a la primera infancia, de acuerdo con el Concejo Superior de Cali:

Es misión de la política pública garantizar la protección integral y la plena realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, integrando a la Familia, el Estado y la sociedad, a través de compromisos y decisiones de ciudad para la sostenibilidad económica, la inclusión, el acceso, la participación, la calidad de los servicios, el seguimiento y la abogacía, dentro del marco legal existente, para que crezca física, mental y socialmente seguros y satisfechos (Secretaría de Desarrollo Territorial, 2010, p. 228).

Por consiguiente, es imperioso realizar un análisis de políticas públicas que permita valorar su estructuración, desarrollo y ejecución, toda vez que es de suma importancia comprender la relación de interacción entre gobierno- sociedad, así como identificar los avances o retrocesos que se han tenido con respecto al desarrollo integral de la primera infancia en

Santiago de Cali, bajo el entendido de que constituyen un grupo poblacional con jerarquía en el orden normativo.

La primera infancia se comprende como la etapa de la vida en la que los niños y niñas de entre 0 y 6 años, desarrollan el 90% de sus capacidades cerebrales. Se puede inferir, por tanto, que esta etapa es fundamental en la medida en que en ella tiene lugar el desarrollo de las emociones, la formación de la personalidad, el manejo del lenguaje, el relacionamiento inicial con la alteridad, entre otras tantas cosas. En Colombia, la normatividad sobre la cual se miden, diseñan y ejecutan las políticas públicas son, fundamentalmente: la Constitución Política y el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006). Siendo así, por una parte, la Carta Magna establece que:

*Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado, el amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las Leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

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

***Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.*** (C.P., 1991, art. 44, cursiva y subrayado fuera de texto).

Por otra parte, de conformidad con la Ley 1098 de 2006, son derechos de los niños, además de los amparados constitucionalmente: “[...] la atención a la salud y nutrición, el

*esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial”* (Ley 1098, 2006, art. 29, *cursiva fuera de texto*). A grandes rasgos, lo que los artículos referenciados plantean es que: el Estado debe ser garantista, por ende, tiene que asegurar que los niños y niñas ciudadanos del territorio nacional estén en posibilidad de acceder a: educación, salud, alimentación, vacunación y protección, y en general a las condiciones mínimas para asegurar su subsistencia. Por lo tanto, estos son los factores que constituyen el desarrollo integral de la primera infancia, que se abordarán en el presente documento.

Ahora bien, muchas son las investigaciones que hasta la fecha se han adelantado en torno al análisis de la efectividad de las políticas públicas de infancia y adolescencia en Colombia y más específicamente en la ciudad de Santiago de Cali. Dentro de ellas se destacan cinco, que siguen la estructura de un trabajo de grado y por tanto serán de ayuda para orientar la estructuración, el desarrollo y el cumplimiento de los objetivos que se han dispuesto en esta investigación.

- I. *Análisis de la implementación de políticas públicas para la primera infancia en materia de salud en el municipio de Santiago de Cali en el periodo 2012-2015* (Lázaro, López & Upegui, 2018). Esta investigación da cuenta de un análisis integral de la política pública en materia de salud para la primera infancia, implementada en la ciudad de Santiago de Cali, durante el periodo de administración del alcalde Rodrigo Guerrero (2012-2015). Dentro de sus principales apuestas se encuentra: lograr reflexionar acerca de la correspondencia entre la política pública planteada, la Declaración de los Derechos del Niño (adoptada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989), la Constitución Política de Colombia y la Ley 1098 de 2006; tasar el cumplimiento de lo comprometido

dentro de la política pública y evidenciar si ha generado un impacto considerable en relación con el bienestar de la primera infancia y su acceso a la salud.

*II. Caracterización de las políticas públicas de primera infancia en educación y salud ejecutadas en Santiago de Cali* (Gómez, 2015). La investigación se consolida como un documento descriptivo cuya finalidad es la de caracterizar las políticas públicas que versan acerca de la protección de la primera infancia, en materia de salud y educación, en el periodo comprendido entre el 2008 y el 2011, durante la administración del alcalde Jorge Iván Ospina. Se aplica un método interactivo e interrelacionado para el análisis de las políticas, el cual contiene cuatro fases: definición del problema, generación y selección de opciones, gestión de la opción seleccionada y, monitoreo y evaluación. A partir del análisis de la incidencia de las políticas públicas objeto de estudio se concluye que éstas respondieron correctamente a las necesidades de la población infantil, a través de la ampliación de la cobertura y el aseguramiento de la calidad educativa. No obstante, el documento, sobre su parte final, propone un modelo participativo para la construcción de las subsiguientes políticas públicas, en donde la comunidad cumple un papel decisivo al ser el ente sobre el cual recaen las medidas que orientan el ejercicio público.

*III. Aproximación al análisis de la política pública de educación para la primera infancia en Colombia y Santiago de Cali* (Valencia, L., 2013). Esta investigación parte de la identificación de un conglomerado de documentos que definen la política pública de Educación en la primera infancia en Colombia, y posteriormente realiza una articulación de las políticas públicas nacionales con las locales (Santiago de Cali), lo que deriva en el reconocimiento de planes orientados a la atención integral de la primera infancia. Esta

reflexión y los datos estadísticos recolectados permiten llegar a la conclusión de que la calidad y cobertura de la educación de primera infancia ha mostrado un avance incipiente, tanto a nivel nacional como municipal. En consecuencia, y a manera de solución se construye un sistema funcional para evaluar las políticas públicas educativas enfocadas a la primera infancia.

IV. *Políticas públicas de educación para la infancia en Colombia, 1968 - 2014.*

*Comprensiones de la infancia como sujeto social* (Marulanda, 2016). La investigación responde al interrogante ¿cuáles son las acepciones de primera infancia como sujeto social y educativo, contempladas en las Políticas Públicas de Educación para la Infancia (PPEI) en Colombia de 1968 a 2014? El cuestionamiento se responde a través de un análisis hermenéutico del discurso. De esta manera, el trabajo plantea la siguiente ruta metodológica: (i) contextualización del problema a comprender, estableciendo la relación de las políticas públicas con el marco normativo nacional e internacional; (ii) desarrollo del estado de la cuestión mediante el estudio de otras tesis doctorales interdisciplinarias, a nivel latinoamericano, cuya investigación versa sobre la primera infancia; (iii) definición de categorías conceptuales, entre ellas, Sociedad Contemporánea, Infancia Contemporánea y PPEI; (iv) análisis hermenéutico de material cualitativo y cuantitativo relevante, que resulta en el hallazgo de teorías, tendencias y paradigmas emergentes sobre la comprensión de la infancia como sujeto social y educativo.

V. *Políticas públicas para la protección de los derechos humanos de la primera infancia en Colombia* (Delgado, Espinel & Muñoz, 2019). La investigación se enfoca en describir las políticas públicas que contribuyen a la protección de los derechos humanos de la primera infancia en Colombia, como sujetos con carácter de protección especial. Para ello, se

sigue la siguiente ruta metodológica: (i) descripción de los derechos humanos y su inclusión dentro de las políticas públicas encaminadas a la protección de la primera infancia; (ii) caracterización de las herramientas que, desde el bloque de constitucionalidad, se han definido para la protección de los derechos humanos; (iii) delimitación de los planes gubernamentales conducentes a la preservación de los derechos de la primera infancia en Colombia.

## 5. Marco de Referencia

### 5.1. Marco Teórico

Las políticas públicas consolidan un campo de amplia envergadura, que ha sido definido acudiendo a variedad de acepciones, que permiten denotar, por una parte, la amplitud del tema como objeto de estudio, y, por otra parte, su importancia dentro del Estado. De acuerdo con P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone y F. Hinojosa Dieck (2007), y su modelo de políticas públicas operativas, éstas constituyen “una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo” (p. 12).

En cambio, para Roth, en términos de Martha Isabel Gómez (2006): “el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente a la sociedad, así como sus resultados y efectos. Es preciso señalar que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación” (p. 203). Lo cual implica a su vez que, para efectuar el proceso de constitución de políticas públicas, debe tener lugar el siguiente ciclo: (i) identificación del problema, (ii) formulación de posibles soluciones para solventarlo o superarlo, (iii) estructuración de la política mediante toma de decisiones, (iv) implementación de la política a través de planes y proyectos, y, (v) evaluación de impacto de la política.

En su libro *La hechura de las políticas* (1992), Luis F. Aguilar Villanueva afirma que el acercamiento analítico a una política pública puede ser tan decisivo como variado. La politología maneja un variado grupo de acepciones cuyas diferencias radican en la percepción que sostienen

acerca de: el poder, el conflicto y el consenso. De otra parte, la pregunta central que configura las diferentes acepciones del término es ¿de dónde provienen las políticas públicas? Ante lo cual se responde parcialmente que podrían ser: “producto de la dominación de clase (“bloqueo en el poder”, de los ajustes mutuos entre los grupos de interés (corporativos o pluralistas), de la hegemonía de una élite (tradicional o modernizante), del peso irresistible de la metrópolis sobre las periferias, etc., todo esto va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador-analista construye sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba” (Aguilar, 1992, p.8).

Ahora bien, de conformidad con lo estipulado dentro de la *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas DAPM Cali* (2019), una política pública es un instrumento de planificación que busca mitigar o solucionar una problemática específica relevante por su capacidad de ser de interés de la población y del gobierno, por las repercusiones que esta tiene sobre la vida cotidiana de la ciudadanía, por su progresividad e intensificación en el tiempo.

Y, conforme a lo definido dentro de la *Guía para el desarrollo de la asistencia técnica en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar* (2019), el ICBF asume como definición oficial y general de política pública dentro de la entidad, la siguiente:

La política es el arte de construir acuerdos en torno a los grandes objetivos que convienen a todos los miembros de la comunidad. Se trata de acuerdos sobre los logros que deben alcanzarse, sobre el proceso que debe emprenderse para alcanzarlos, sobre los esfuerzos financieros y operativos que corresponden a cada uno de los responsables de lograrlos, sobre las acciones en torno a los cuales se moviliza la comunidad y sobre el mecanismo para vigilar los avances del proceso emprendido (ICBF, 2019, p.11).

Según la *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas* de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2019), la importancia de un sistema de seguimiento a políticas públicas

representa dos beneficios principales: i) la gestión de la creación de valor público, ya que permite observar y medir el cambio social y a su vez determinar la efectividad de las respuestas del gobierno a las demandas sociales; y ii) el aporte de insumos valiosos para una mejor rendición de cuentas.

Así mismo, la *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas* del DNP (2014), resalta que “el proceso de seguimiento se enfoca en determinar el logro de las metas gubernamentales en los eslabones de producto y resultado, ofreciendo información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública establecidas en el PND” (DNP, 2014, p. 16). Por consiguiente, es fundamental generar información de manera sistemática que permita medir los avances y el cumplimiento de las metas de las intervenciones gubernamentales.

Por su parte, el documento *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?*, escrito por Karen Marie Mokate (IDB), expresa que: La eficiencia se puede entender como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulte ineficiente (o menos eficiente). Por lo tanto, para ser eficiente, una iniciativa tiene que ser eficaz (si logra o hace lo que debía hacer).

Adicionalmente, en lo concerniente a la niñez y a la incidencia de las políticas públicas en su desarrollo, en el texto *Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales*, Margarita Griesbach (2013) afirma que: “la obligación de garantizar un Estado útil para la infancia implica reconocer que las y los niños, al igual que todo ser humano, requieren de diversas instituciones públicas y sendas acciones para el cabal ejercicio de sus derechos” (p. 14).

En el mismo sentido, la organización no gubernamental internacional Save The Children (s.f.), en su artículo *Derechos de la Infancia*, declara que como menores de edad, a los niños todavía les queda un largo camino para completar su desarrollo y madurez. Esto es lo que les hace personas especialmente vulnerables que requieren de cuidados específicos y una protección cualificada. Sin embargo, ser menores de edad no significa ser menores en derechos.

## **5.2. Marco Conceptual**

Comúnmente las Políticas Públicas se entienden como los programas que un gobierno, cualquiera que sea, desarrolla en función de superar o responder oportunamente a un problema o situación determinada. En otras palabras, las políticas públicas son las acciones del gobierno, emitidas por éste, que tienen por finalidad dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, posibilitando el goce efectivo de sus derechos, y el acceso de las personas a bienes y servicios. Una parte importante para esta investigación referente a políticas públicas es la Primera Infancia, definida a través de la Ley 1098 de 2006, en los siguientes términos:

La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas (Art. 29).

De acuerdo con la *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas* (2019), “la política pública resulta ser una construcción social, un instrumento de planificación de interés público en tanto su formulación, seguimiento y

evaluación comprenden la participación de la sociedad en torno a la intervención de un problema sobre el cual existe un acuerdo social en que es prioritario su manejo” (p. 16).

Ahora, en vista de que las políticas públicas deben ser un garante de los derechos en su generalidad, es importante definir qué se entiende por derecho. El pensador escocés Neil McCormick, refiere que existen al menos dos teorías contrapuestas en relación a la naturaleza de los derechos, a saber:

La teoría que afirma que tener un derecho equivale al reconocimiento legal o moral de que la opción de un individuo es preeminente sobre la voluntad de otros en una materia y en una relación dada, y la que afirma que tener un derecho significa tener los propios intereses protegidos de cierta manera por la imposición de limitaciones normativas (legales o morales) a los actos y actividades de otras personas con relación al objeto de los intereses propios (McCormick, 1988, p. 294).

Teniendo en cuenta que la existencia de un derecho requiere de legitimación por parte de un ente competente a través de una normatividad, que tenga aplicación en determinados territorios, dentro de la investigación se asumirá la acepción del derecho de acuerdo con la cual se entiende que éste compromete una serie de imposiciones y limitaciones normativas que tienen tanto implicaciones legales como morales. En cuanto al reconocimiento de los derechos a un determinado grupo poblacional, es necesario referir, apelando nuevamente a la postura de McCormick, que esta acción requiere de los siguientes presupuestos:

Para la clase en cuestión (en nuestro caso, los niños) hay algún acto u omisión (en nuestro caso, los actos y omisiones implicados en el cuidado, la educación y el amor) cuya realización, en el caso de todos y cada uno de los miembros de esa clase, está destinada a satisfacer o proteger alguna necesidad, interés o deseo es de tal importancia, que *sería incorrecto denegarla a*

*cualquiera de ellos*, independientemente de las ulteriores ventajas que se puedan derivar”

(McCormick, 1988, p. 299; *cursivas fuera de texto*).

En términos del derecho legal: “Si un derecho T es conferido por ley a todos los miembros de C, la ley está protegiendo de antemano los intereses de todos y cada uno de los miembros de C sobre la base de que T es un bien para todos los miembros de C, la ley tiene el efecto de declarar ilegal al retirar T de cualquier miembro de C” (McCormick, 1988, p. 300).

En consonancia con lo expresado en las citas anteriores, se puede destacar que los derechos están fundamentalmente orientados a proteger y suplir necesidades básicas, intereses o deseos, cuyo impedimento en el acceso sería desacertado, por cuanto se asume que es un bien necesario y su negación iría en contra del sentido común y lo que es correcto. En lo que toca a la primera infancia, debido a que es un grupo que se encuentra bajo una dependencia manifiesta, dada su imposibilidad para darse a sí mismo lo que requiere para solventar su existencia, se precisa de una atención plena que vele por el cuidado de esta población en sus diferentes aristas.

Dos fenómenos han sido decisivos para la definición del estatus social y jurídico de la infancia: por una parte, la *Declaración de los derechos del niño* de 1959, donde constan sus derechos fundamentales; por otra parte, la *Convención de Derechos del Niño* de Naciones Unidas de 1989<sup>1</sup>, mediante la cual los 191 Estados que la ratifican se comprometen a tenerla presente al momento de formular políticas públicas centradas en la infancia. Mediante ambos documentos se reafirma que los niños son sujetos de pleno derecho, lo que debe incidir en su protección contra cualquier tipo de maltrato y/o explotación, libre expresión; libertad de conciencia; acceso a educación, alimentación y salud, entre otras cosas (Pedreño & Giménez, 2007). Adicionalmente,

---

<sup>1</sup> “Los derechos de la infancia están plenamente estipulados en la Convención sobre los Derechos del Niño. Elaborada durante 10 años con las aportaciones de representantes de diversas sociedades, culturas y religiones, la Convención fue aprobada como tratado internacional de derechos humanos el 20 de noviembre de 1989” (UNICEF, 2006, p. 6).

para la formulación de políticas públicas se debe tener en cuenta que la infancia, es un grupo poblacional caracterizado por:

A) Su *dependencia*, no solo social, sino física en los primeros años y que se centra habitualmente en la familia.

B) Su *duración* (dimensión temporal) que, a pesar de ser variable, es consistente en cuanto que supone un tiempo acotado desde el nivel máximo de dependencia hasta la autonomía del individuo, y que en la sociedad occidental podría coincidir con el periodo de escolarización obligatoria.

C) La *identificación y uso* que los primeros agentes sociales hacen de ella, en la medida en que la sociedad marca una diferencia entre niños y adolescentes, que viene a tener su propia traducción en términos jurídicos, lingüísticos, culturales, etc. Esta característica es fundamental en cuanto que marca el grado de diversidad de la infancia en distintos contextos culturales y, por tanto, es imprescindible tenerla en consideración en cualquier investigación. (Pedreño & Giménez, 2007, p.18).

De lo anterior se puede concluir que, los niños, según su falta de madurez física y mental, requieren de cuidados y protección especial, esto es, de una atención integral sin excepción alguna, sin ningún tipo de distinción o discriminación a causa de su raza, sexo, idioma, religión, opinión política, orientación sexual, origen, posición económica u otra condición de sí o de su familia. Por ende, “el niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensando todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad” (Ferrer, 2008, p. 95). En la legislación colombiana, el Código de Infancia y Adolescencia es contundente al declarar la validez y el reconocimiento de la normativa interna e internacional, así: “Desde la primera infancia, los niños y las niñas son

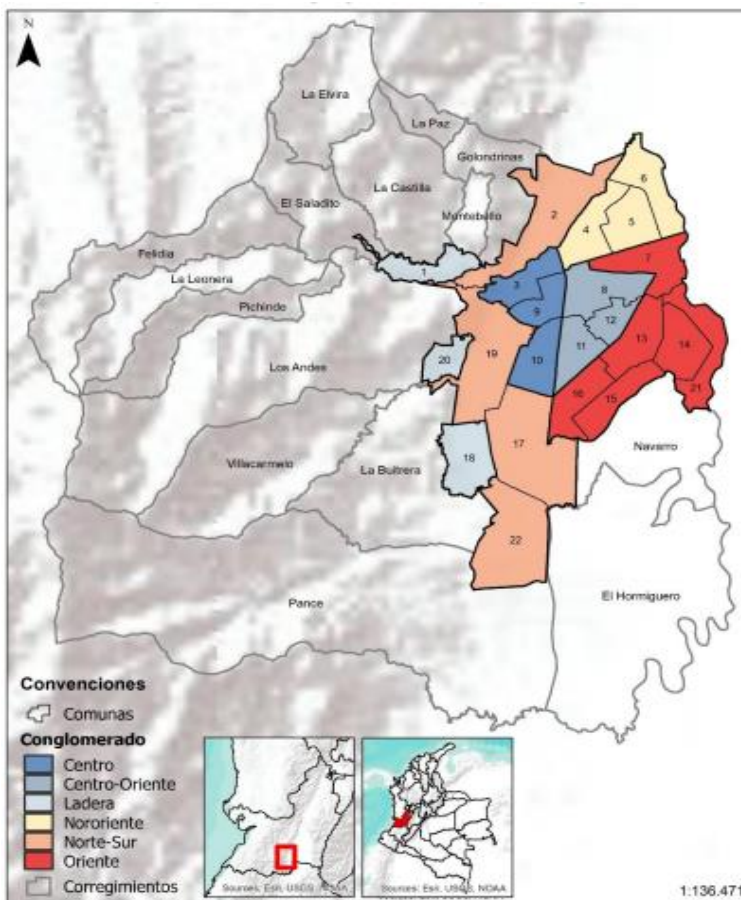
sujetos titulares de los derechos reconocidos en los *tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código*. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial”. (Ley 1098, 2006, art. 29. *Cursiva fuera de texto*).

### **5.3. Marco Espacial**

La investigación se centrará en la Ciudad de Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, que representa el centro económico más importante del Pacífico colombiano, y limita al sur con el municipio de Jamundí; al norte con La Cumbre y Yumbo; al occidente con Buenaventura y Dagua, y al oriente con Palmira, Candelaria y Puerto Tejada, en el año 2021, tiempo en el que ha tenido desarrollo el objeto de estudio, a saber: la Política Pública: *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*. De otra parte, se enfocará únicamente en los resultados obtenidos a partir de la atención dada, mediante los proyectos y planes derivados de esta política, a la población que compone la primera infancia, es decir, la que se encuentra entre los 0 y 6 años.

***Figura 1.***

***Referencia geográfica de Cali y sus corregimientos***



Fuente: Infraestructura de Datos Espaciales de Santiago de Cali (IDESC).

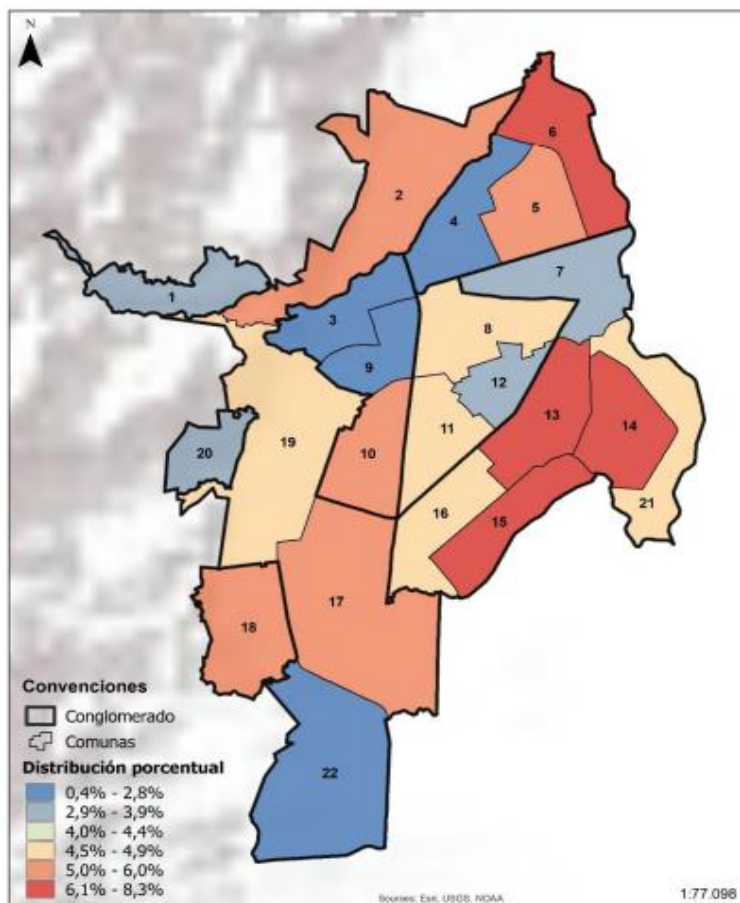
De acuerdo con cifras del DANE a corte de 2018, en Colombia hay 5.220.203 niños menores de 5 años. Mientras que en el departamento del Valle del Cauca hay 366.909 niños y en la ciudad de Santiago de Cali viven 212.890 niños, de los cuales el 7,4% están registrados en el Sisbén-III viviendo en hogares en pobreza extrema y el 6,6% se encuentran viviendo en hogares en condiciones de hacinamiento no mitigable (más de cinco personas por cuarto) (DANE, 2018).

Según cifras preliminares del DANE, entre enero y julio de 2021 se registraron 12.296 nacimientos (nacidos vivos) de madres residentes en Cali, cifra 9,2% inferior a la registrada en el mismo periodo del 2020 (13.537). Desagregando por sexo, del total de nacidos, 51,9% fueron hombres (6.385) y 48,1% mujeres (5.911). Del total de nacidos vivos en Cali entre enero – julio

de 2021, el 10% registraron bajo peso al nacer (un peso igual o inferior a 2.499 gramos) (Alcaldía de Cali, 2021).

**Figura 2.**

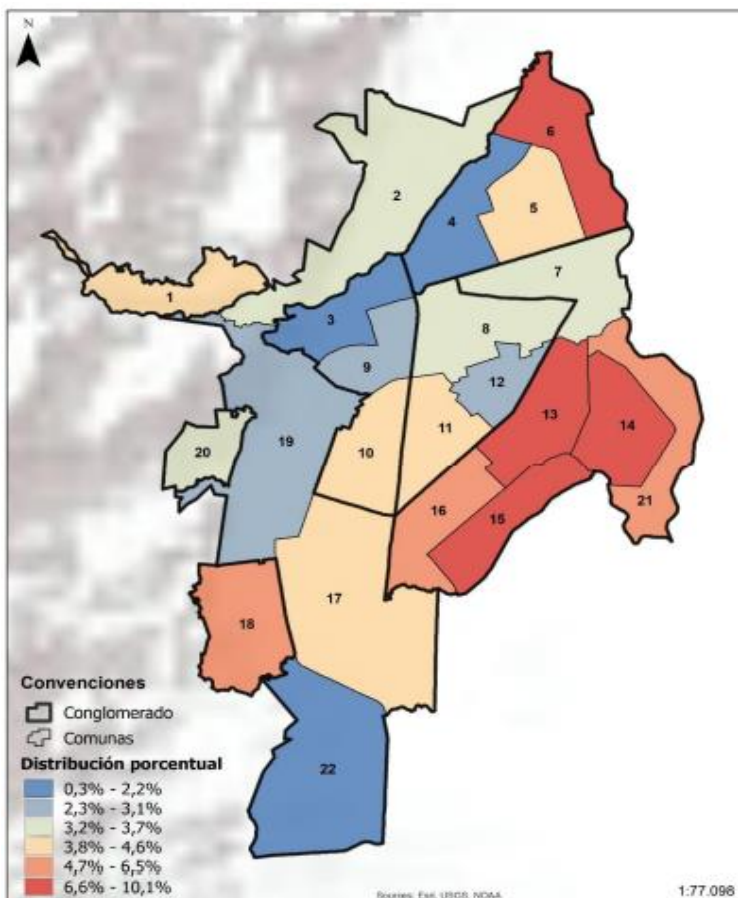
**Distribución poblacional según comunas de Cali**



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

**Figura 3.**

**Distribución de la población de primera infancia según comunas**



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

## 5.4. Marco Legal

Partimos de la Carta Magna, **la Constitución Política de Colombia**, conformada por los derechos y deberes fundamentales de los colombianos, que define la organización del Estado y que decreta los derechos de la población infantil en su Artículo 44, el cual reza:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán

también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia (C.P, 1991, art. 44).

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Aunado a esto, como parte del bloque de constitucionalidad, se abordará la Convención de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y adoptada por el Estado Colombiano mediante la Ley 12 de 1991. A través de esta norma se reconoce que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.

Adicionalmente, tendremos presente la **Política Pública Nacional de Primera Infancia: “Colombia por la primera infancia”**, la cual surge como respuesta a un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado, a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. Así mismo, el documento CONPES Social 109 que establece la política pública nacional de primera infancia<sup>2</sup>.

Sumado a esto, se tendrá como uno de los mayores referentes, la **Ley 1098 de 2006 "Código de Infancia y Adolescencia"**, norma que dentro de su artículo primero establece que:

Este código 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

---

<sup>2</sup> Para más información ver: [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828\\_archivo\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177828_archivo_pdf.pdf)

de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna (Ley 1098, 2006, art. 1).

Igualmente se tendrá en cuenta, la Ley 1804 de 2016, por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual tiene como propósito: “establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral” (Ley 1804, 2016, art. 1).

Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho.

## 6. Marco Metodológico

El estudio se sitúa como descriptivo debido a que pretende identificar la eficiencia de la Política Pública: *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* en Santiago de Cali en el año 2020. Es así, como queremos describir la naturaleza de la política y distinguir características como la recopilación de información cuantitativa y métodos de observación para llevar a cabo la investigación.

### 6.1. Población y/o Unidad de Estudio

La población y/o unidad de estudio la cual es objeto de investigación es la población de primera infancia, la cual comprende desde el nacimiento hasta los 6 años.

De acuerdo con la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* (2015), según las proyecciones del DANE de la población de la ciudad de Santiago de Cali, se esperaba que en 2015 hubiese un total de 2.369.821 habitantes, mientras que en el año 2020 2.496.364 habitantes. Lo que quiere decir que la proyección sigue un patrón de tipo ascendente la cual se distribuye en las diferentes clases poblacionales, y atiende a tres criterios principalmente: la transición demográfica, la disminución de la tasa de mortalidad y la disminución de la tasa de natalidad. Factores que han incrementado la esperanza de vida.

En lo tocante a la población de primera infancia, ésta constituye el 10,1% de la población total de la ciudad, lo que equivale alrededor de 212.417 niños y niñas, de los cuales 40.850 tienen un servicio de salud subsidiado, es decir que cuentan con SISBEN. En lo que atañe a su ubicación espacial, los niños y niñas se concentran mayormente en el oriente y la ladera de la ciudad, especialmente en las comunas 14, 13, 15, 21, 18 y 20. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a).

## 6.2. Técnicas

La técnica y método para utilizar en esta investigación, es la observación. Lo anterior, consiste básicamente en observar y analizar el comportamiento los indicadores de la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* dentro del contexto de los ciclos vitales de la misma en el año 2020, sin necesidad de intervenir o alterar el resultado de estos. Asimismo, implementar técnicas secundarias como por ejemplo la revisión, observación y el análisis documental.

La Observación será simple, no estructurada, no regulada, no controlada. Se hará uso de lineamientos generales para observar y luego se escogerá lo que se estima relevante a los efectos de la investigación propuesta.

## 6.3. Procedimiento

Debido a que el propósito de la investigación en curso es: evaluar la eficiencia de la política pública “*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*”, es imperativo describir la ruta de acción a seguir, no sin antes definir las categorías de las que se hará uso para poder cumplir con los objetivos trazados. La evaluación se entiende como un proceso cuya finalidad es definir el nivel de avance alcanzado con respecto a un asunto definido; en relación a las políticas públicas se trata de establecer el porcentaje de avance que se ha logrado, a través de su ejecución, la cual tiene lugar cuando se formulan planes y proyectos que dan cuerpo a la política y cuyo rendimiento se mide mediante indicadores, que evolucionan a la luz de las diferencias, incrementos o reducciones que se presenten respecto al estado inicial de la población o situación sobre la que tiene repercusión la política pública. En síntesis, “la evaluación permite verificar el impacto sobre la población y establecer la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas, planes y proyectos” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019, p. 60).

Un indicador es una expresión verificable, bien sea de carácter cualitativo o cuantitativo, que versa sobre características, comportamientos o fenómenos de la realidad que tienen lugar a través de una variable o la relación de varias variables. Se expresa mediante una proposición, la cual debe estar planteada de manera que permita cuantificar los cambios que tienen lugar entre un estado inicial, uno intermedio y uno final, en relación con las metas definidas dentro de los planes y proyectos derivados de las políticas públicas; es por ello que un indicador debe permitir comparar resultados de diferentes periodos. Esto posibilita determinar el desempeño y evaluación de lo que se ha comprometido. Es decir que un indicador debe simplificar, medir y comunicar<sup>3</sup>.

En concordancia con lo establecido en la *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali* (2019), la evaluación de las políticas públicas se da por medio de un grupo de indicadores pensados para el seguimiento de estas. Estos son jerarquizados del siguiente modo: “los *primarios* presentan una trayectoria y evolución general y macro de la problemática que aborda la política; y los *secundarios*, tienden a explicar de manera específica el trasegar de los primarios [...]. Los indicadores son informativos en todo el ciclo de la política pública, desde el diagnóstico y el diseño hasta la evaluación, siendo insumo de la planeación y estándar de comparación en los procesos de evaluación y seguimiento” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019, p. 61. *Cursivas fuera de texto*). A tal efecto se identifican cuatro tipos de indicadores:

---

<sup>3</sup> “Simplicidad: la realidad, al ser diversa y compleja, posee diversas dimensiones, un indicador por tanto es una síntesis y como tal captura sólo algunos elementos de la realidad. No es la realidad, es una representación cuantitativa de la misma. Medición: permite la comparación de una dimensión en el tiempo actual con el pasado o entre sujetos de observación. Comunicación: transmite información sobre un fenómeno” (Alcaldía de Cali, 2019, p. 73).

1. *Indicadores de medición:* pueden ser de carácter cuantitativo o cualitativo. Los cuantitativos refieren a datos numéricos aptos para ser cuantificados y comparados contra resultados de diferentes periodos, por ejemplo, la tasa de desempleo. Los cualitativos refieren al conjunto de percepciones que tienen los ciudadanos o una colectividad específica frente a un asunto, cuya información se reúne por medio de la aplicación de encuestas con preguntas abiertas (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).
2. *Indicadores según nivel de intervención:* se refiere a aquellos cuyas metas se trazan en términos de resultados de intervenciones y procesos, por ejemplo, número de niños que asisten a instituciones educativas públicas, número de edificaciones construidas para la atención de la primera infancia, etc. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).
3. *Indicadores según la jerarquía:* son de dos clases, de gestión y estratégicos. Los de gestión se refieren a la relación existente entre un valor y otro, por ejemplo, número de estudiantes por docente, o gasto por habitante del hogar. Los estratégicos recogen conceptos y estadísticas previas para realizar nuevas mediciones, como, por ejemplo, la tasa de mortalidad o morbilidad infantil. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).
4. *Indicadores según calidad:* se identifican cuatro clases de indicadores para definir la calidad de las políticas públicas: a) eficiencia o uso eficiente del recurso, alude al óptimo uso de los recursos respecto a los planes y programas adelantados y al logro de austeridad en el gasto, lo que permite generar un impacto mayor al esperado con una menor inversión; b) eficacia o cumplimiento, hace referencia a

la plena ejecución de lo planeado con independencia del recurso que se había estimado; c) efectividad, da cuenta de la combinación entre el nivel de inversión para efectuar las acciones planificadas y el nivel de cumplimiento alcanzado. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019).

Para alcanzar la finalidad que se ha propuesto dentro de la investigación, se hará un análisis de los indicadores que dispuso la Alcaldía de Santiago de Cali para hacer seguimiento y evaluación de la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*, atendiendo a la acepción de “indicador de calidad de conformidad con la eficiencia o uso eficiente del recurso. Para ello se seguirán una serie de fases, que dan respuesta al objetivo general y a los objetivos específicos derivados, las cuales se resumen a continuación:

Fase I. Identificar las condiciones generales de la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali relacionadas con los problemas a los que responde la política pública. Para este caso se revisarán los indicadores que reflejen la problemática social de la población infantil para el periodo de estudio, así como otras características que influyeron en la formulación de las políticas públicas y los programas para hacerlas cumplir.

Fase II. Identificar la política pública más reciente implementada en la ciudad de Santiago de Cali para la atención a la primera infancia, y describir sus indicadores de seguimiento y evaluación y definir si, de acuerdo con el semáforo de resultados, están en un promedio de avance alto, medio o bajo.

Fase III. Analizar la inversión de recursos para la atención a la primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali. En esta fase se analizó el CONPES 3887, el POAI de Cali 2020 y los indicadores de la política pública para establecer la eficiencia de esta.

#### **6.4. Diseño del Instrumento**

Los principales instrumentos utilizados para el desarrollo de la presente investigación fueron proporcionados por la Alcaldía de Santiago de Cali. Consiste, por una parte, en una matriz de indicadores, que da cuenta de la evolución y ejecución de la política pública “*Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes*” por clase de derecho que se pretende restituir o afirmar (ver anexo 1). Por otra parte, en una presentación que contiene los resultados obtenidos a partir de la implementación de la política pública en el año 2020, junto con la inversión realizada por grupo de derechos (ver anexo 2).

## **7. Resultados - Capítulo(s) Resultado de la Investigación**

### **7.1. Caracterización de la Primera Infancia en la Ciudad de Santiago de Cali**

Conocer el estado de la población objetivo que se aborda dentro de la presente investigación es de suma importancia para dar cuenta de los aspectos de vital relevancia al momento de definir las orientaciones de las políticas públicas, definiendo la situación real en la que se encuentran los niños y niñas pertenecientes a la primera infancia. Se pretende realizar un análisis deductivo, partiendo de información de carácter general, nacional, y finalizando con datos de carácter particular, local; lo que permitirá valorar globalmente el contexto en el que se encuentra inmerso el sector poblacional en estudio.

Cuatro son las fuentes de información imprescindibles para cumplir con el propósito del capítulo “hacer una caracterización fidedigna de la primera infancia en Cali”, a saber: la *Gran Encuesta Integrada de los Hogares* del DANE (2020 y 2019), la *Encuesta Nacional de Calidad de Vida* del DANE (2020), el *Diagnóstico de Primera Infancia del municipio de Santiago de Cali* emitido por la Alcaldía de Santiago de Cali (2018) y los *Indicadores para la acción.: Midiendo y visibilizando el bien estar en la primera infancia en Cali 2018-2019* producto de un proyecto adelantado por la Pontificia Universidad Javeriana seccional Cali (2019).

#### ***7.1.1. Análisis General de la Primera Infancia, Posición de Santiago de Cali respecto a otras Ciudades del País***

En este acápite se pretende hacer un breve recorrido y una presentación de datos estadísticos extraídos de diferentes estudios realizados por el DANE, lo que permitirá construir un panorama general respecto al estado de pobreza y acceso a servicios de los hogares y en consecuencia de la primera infancia. Esto produce como efecto un mapeo global del

departamento del Valle del Cauca comparando sus resultados con los obtenidos en el plano nacional.

Uno de los primeros factores a definir es el relativo a la pobreza monetaria, puesto que es de suma importancia conocer las limitaciones a nivel de ingresos presentadas en las familias caleñas, situación que por supuesto afecta a los menores de edad, específicamente a quienes componen la primera infancia; en vista de que la posición económica de sus cuidadores definirá, entre otras cosas, sus oportunidades, en la medida en que ello es determinante en aspectos tales como el acceso a servicios básicos.

La pobreza monetaria es un indicador que da cuenta de las familias que tienen un ingreso per cápita inferior al que se ha fijado como mínimo para la subsistencia en condiciones dignas. Éste se calcula mediante la división de los ingresos brutos percibidos y el número de personas que conforman el círculo familiar que depende de estos ingresos, lo que da como resultado un valor promedio de asignación por miembro del hogar. Cuando este valor es inferior al que se fija como mínimo para subsistir dentro de determinado territorio, se considera que se está bajo el umbral de pobreza, debido a que no es suficiente para acceder a las condiciones básicas y dignas de subsistencia.

Ahora bien, para tasar la pobreza monetaria se consideran dos componentes principales: el costo frente a la adquisición de una canasta básica de alimentos (que contenga el mínimo de calorías que debe ser ingerida a diario) y el costo de los restantes bienes y servicios requeridos para la sobrevivencia (DANE, 2021d).

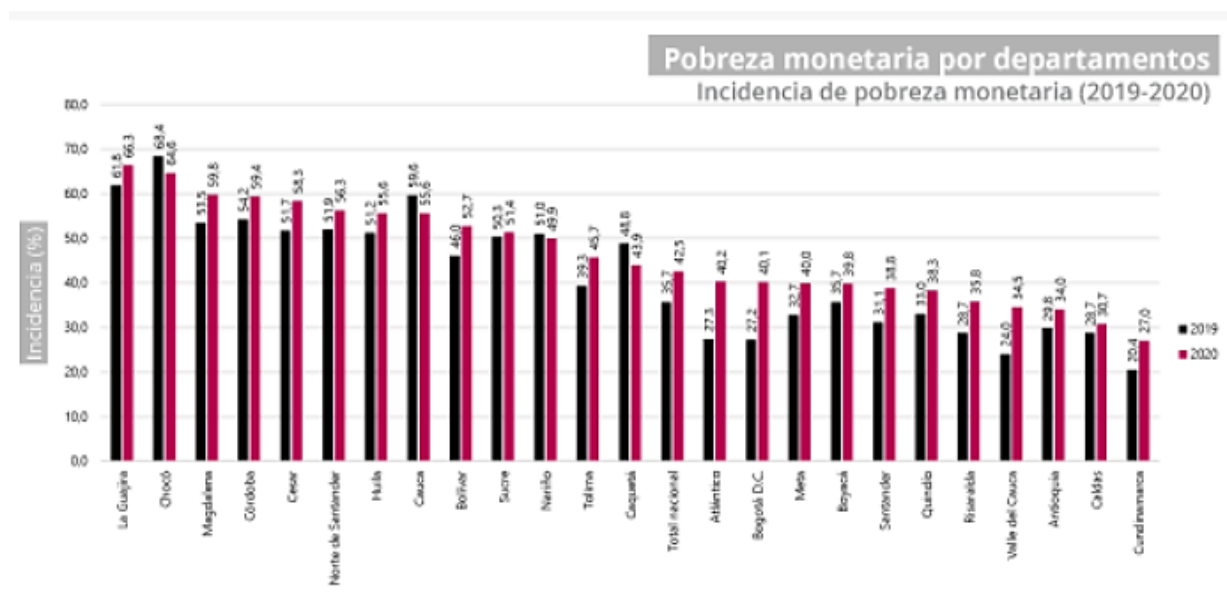
En este sentido, el procedimiento que se lleva a cabo para determinar la pobreza monetaria de los hogares es como sigue: (i) selección de la población de referencia y recolección de información acerca de los hábitos de consumo de los diferentes hogares; (ii) definición de la

canasta básica de alimentos de acuerdo al índice de calorías diarias requeridas para la alimentación (2.100); (iii) cálculo de línea de pobreza extrema identificando el número de hogares que no tienen acceso a las calorías mínimas diarias; (iv) definición de los rubros que conforman el componente no alimentario; (v) cálculo del coeficiente de Orshansky (gasto total vs gasto en alimentos). Finalmente, la tasa de pobreza monetaria se obtiene mediante la multiplicación de la pobreza extrema por el coeficiente de Orshansky (DANE, 2021d).

En consonancia con lo anterior el DANE (2021b) ha realizado una tasación de la incidencia en la pobreza monetaria por departamento, haciendo un análisis comparativo de los períodos correspondientes a los años 2019 y 2020, cuyos resultados se presentan a continuación:

**Figura 4.**

**Índice de pobreza monetaria según departamento**



Fuente. DANE. Gran Encuesta Integrada de los Hogares GEIH, 2021b.

Como se puede observar dentro de la gráfica el departamento con mayor aporte a la pobreza monetaria es el del Chocó, el cual dentro del año 2019 alcanzó un índice del 63,4%, y cuya tendencia es decreciente, presentando un índice porcentual en el 2020 de 54,6%. El departamento del Valle Cauca se ubica dentro del grupo de departamentos con menor incidencia

en la pobreza monetaria, aunque presenta un comportamiento ascendente, pasando de un porcentaje de 24,0% en 2019 a uno de 34,5% en 2020. No obstante, este resultado es inferior al promedio nacional, el cual registra un 35,7% en el 2019 y un 42,5% en el 2020.

En relación con el valor del per cápita por municipio, el DANE, a partir de datos estadísticos, llegó a la conclusión de que los ingresos por cada miembro del hogar, para definir si hay pobreza extrema o pobreza monetaria, son:

**Tabla 1.**

***Líneas de pobreza monetaria extrema y pobreza monetaria, resultados 2020***

<b>Dominio</b>	<b>Línea de Pobreza Extrema</b>	<b>Línea de Pobreza Monetaria</b>
<b>Total nacional</b>	<b>145.004</b>	<b>331.688</b>
Cabeceras	154.417	369.748
Centros poblados y rural disperso	112.394	199.828
Armenia	160.010	400.047
Barranquilla	152.410	338.666
Bogotá	178.607	455.030
Bucaramanga	184.632	453.611
Cali	152.415	356.962
Cartagena	147.600	360.187
Cúcuta	139.370	326.075
Florencia	143.033	365.716
Ibagué	146.345	384.428
Manizales	137.890	389.370
Medellín	149.342	417.731
Montería	145.948	333.700
Neiva	158.218	408.233
Pasto	162.079	397.444
Pereira	154.131	393.697
Popayán	178.426	427.908
Quibdó	171.685	407.182
Resto urbano	140.522	302.673
Riohacha	137.658	288.753
Rural	112.394	199.828
Santa Marta	159.170	344.371
Sincelejo	130.185	316.856
Tunja	177.130	441.693
Valledupar	136.608	332.030
Villavicencio	168.289	373.046

Fuente. DANE. Gran Encuesta Integrada de los Hogares GEIH, 2021b.

Como se puede ver el ingreso por persona requerido en la ciudad de Cali, en relación con los costos por concepto de alimentación y acceso a otros bienes y servicios básicos, corresponde a \$152.415 para hacer parte del grupo poblacional que se encuentra en una condición de pobreza extrema y \$356.962 en la línea de pobreza monetaria. En cuanto a la población identificada, que compone la población en situación de pobreza monetaria los datos reunidos nos revelan que, como se evidencia a continuación, el aporte de Cali frente a este criterio se halla en el tercer lugar con respecto a otras ciudades, aportando a este indicador el 10,6%, y se identifica un crecimiento significativo en la condición de pobreza monetaria de sus habitantes hacia el año 2020.

**Tabla 2.**

***Evolución de la población en situación de pobreza monetaria, resultados 2019-2020***

<b>Dominio</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Diferencia</b>	<b>Aporte(%)</b>
Bogotá	2.246.851	3.357.585	1.110.734	31,3
Resto urbano	4.944.099	5.799.855	855.756	24,1
Cali A.M.	558.360	934.350	375.990	10,6
Medellín A.M.	921.111	1.255.526	334.415	9,4
Barranquilla A.M.	489.536	797.114	307.578	8,7
Bucaramanga A.M.	344.142	509.177	165.035	4,6
Cartagena	345.304	486.166	140.862	4,0
Pereira A.M.	182.349	260.463	78.114	2,2
Cúcuta A.M.	385.743	458.432	72.689	2,0
Villavicencio	152.512	221.715	69.203	1,9
Ibagué	168.066	236.965	68.899	1,9
Santa Marta	219.752	279.642	59.890	1,7
Valledupar	172.663	230.835	58.172	1,6
Manizales A.M.	87.429	138.559	51.130	1,4
Neiva	111.408	158.803	47.395	1,3
Montería	129.346	172.177	42.831	1,2
Sincedejo	99.848	138.188	38.340	1,1
Pasto	141.055	178.842	37.787	1,1
Armenia	100.785	134.246	33.461	0,9
Tunja	64.192	89.512	25.320	0,7
Riohacha	124.322	148.432	24.110	0,7
Popayán	115.224	131.466	16.242	0,5
Florencia	71.626	83.789	12.163	0,3
Quibdó	66.595	72.510	5.915	0,2
Rural	5.227.726	4.747.214	-480.512	-13,5
<b>Total nacional</b>	<b>17.470.042</b>	<b>21.021.564</b>	<b>3.551.522</b>	<b>100,0</b>

Fuente. DANE. Gran Encuesta Integrada de los Hogares GEIH, 2021b.

En relación con el acceso a servicios públicos esenciales, los resultados obtenidos a través de la aplicación de la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2020, muestran que el índice de acceso en diferentes departamentos de Colombia ha tenido el siguiente comportamiento entre los años 2018 y 2019:

**Tabla 3.**

*Acceso a servicios públicos a nivel departamental, años 2018 – 2019*

Departamento	Energía eléctrica			Gas natural			Acueducto			Alcantarillado			Recolección de basuras		
	2018	2019	Diferencia significativa	2018	2019	Diferencia significativa	2018	2019	Diferencia significativa	2018	2019	Diferencia significativa	2018	2019	Diferencia significativa
Amazonas	84,8	84,7	No	0,0	0,0	-	24,7	34,2	Sí	22,6	20,1	No	41,7	50,4	Sí
Antioquia	99,5	99,8	Sí	57,8	62,2	No	87,0	91,4	Sí	78,2	83,8	Sí	88,0	90,6	No
Arauca	96,2	98,0	No	5,2*	5,1*	No	75,7	72,8	No	57,6	59,6	No	69,9	69,9	No
Atlántico	99,7	99,7	No	89,5	87,7	No	98,5	97,8	No	82,4	84,8	No	95,4	96,3	No
Bogotá	99,9	100,0	No	92,5	90,4	No	99,6	99,9	No	99,4	99,7	No	99,2	99,8	No
Bolívar	96,3	98,3	Sí	68,7	68,3	No	76,5	81,4	No	45,9	45,4	No	72,3	71,0	No
Boyacá	98,6	98,4	No	49,2	55,4	Sí	81,8	85,5	No	60,3	61,9	No	62,2	63,7	No
Caldas	99,8	99,8	No	64,2	63,7	No	90,8	88,8	No	83,1	81,3	No	85,9	85,7	No
Caquetá	91,7	92,2	No	33,7	33,4	No	72,1	71,8	No	63,1	60,5	No	69,2	70,1	No
Casanare	97,7	96,6	No	73,0	74,3	No	84,4	82,8	No	70,9	69,6	No	77,6	76,8	No
Cauca	97,5	98,1	No	29,5	28,9	No	78,4	78,9	No	44,4	41,8	No	45,0	42,7	No
Cesar	96,4	96,5	No	64,4	67,2	No	87,5	86,5	No	75,5	73,1	No	79,3	78,8	No
Córdoba	98,0	98,5	No	47,4	47,2	No	76,0	68,5	Sí	38,9	40,2	No	55,6	56,4	No
Cundinamarca	99,3	99,7	No	69,0	65,7	No	91,5	89,7	No	77,2	74,5	No	82,8	85,0	No
Chocó	80,4	95,9	Sí	0,7*	1,2*	No	33,9	35,1	No	17,1	21,4	No	46,3	51,8	Sí
Guainía	66,3	70,2	No	0,0	0,0	-	23,5	21,1	No	25,1	25,4	No	37,9	38,3	No
Guaviare	83,4	85,8	No	17,0	15,1	No	42,5	39,7	No	41,0	40,8	No	60,6	57,9	No
Hulla	99,1	99,0	No	65,5	65,2	No	84,8	86,5	No	68,8	66,5	No	69,7	70,8	No
La Guajira	64,7	65,6	No	35,4	40,1	No	51,4	50,8	No	36,6	40,9	No	45,2	49,4	No
Magdalena	95,5	98,0	Sí	60,7	58,2	No	79,1	78,7	No	48,3	47,4	No	75,2	72,9	No
Meta	97,4	96,2	No	65,3	65,4	No	78,1	78,6	No	78,6	74,6	Sí	83,1	81,4	No
Nariño	98,2	98,6	No	4,6	5,8	No	76,0	73,0	No	39,1	42,4	No	50,5	53,0	No
Norte de Santander	98,1	99,4	Sí	48,6	46,3	No	86,2	84,1	No	79,5	78,5	No	83,9	84,0	No
Putumayo	84,4	87,9	No	11,8	14,2	No	49,2	48,1	No	50,9	48,4	No	55,3	57,0	No
Quindío	99,1	99,7	No	77,5	77,5	No	97,3	97,4	No	88,4	91,1	Sí	94,8	95,0	No
Risaralda	99,7	99,8	No	71,1	71,3	No	94,8	95,9	No	83,6	81,3	Sí	88,9	88,9	No
San Andrés	99,8	100,0	No	0,0	0,0	-	51,1	30,3	Sí	28,9	19,2	Sí	99,8	99,9	No
Santander	99,6	99,4	No	71,8	66,1	Sí	82,8	82,6	No	77,2	74,5	No	79,1	78,4	No
Sucre	97,7	93,2	Sí	59,1	57,9	No	84,7	85,0	No	52,2	53,9	No	60,9	59,1	No
Tolima	98,4	98,7	No	66,9	67,2	No	85,8	86,1	No	71,9	69,9	No	73,5	72,3	No
Valle	99,1	99,4	No	75,9	79,4	No	95,4	94,9	No	88,3	88,8	No	95,0	95,4	No
Vaupés	40,9	49,6	No	0,0	0,0	-	24,6	25,2	No	20,3	19,6	No	23,4	22,1	No
Vichada	51,5	39,4	Sí	0,0	0,0	-	45,6	33,5	Sí	2,6*	0,9*	Sí	30,9	32,0	No

Fuente. DANE, ECV, 2021a.

De acuerdo con la información presentada en el departamento del Valle del Cauca el acceso tiende a aumentar, presentando resultados favorables, que, aunque muestran una aceleración reducida tienden hacia una cobertura significativa, exceptuando el servicio de acueducto y alcantarillado, el cual tiene una variación menor frente al acceso. No obstante, es

lícito inferir que gran parte de los hogares dentro del departamento tienen acceso a servicios básicos.

En lo que sigue, se presenta la información concerniente a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social (SGSSS) en el año 2019, desagregado por tipo de régimen (contributivo o subsidiado):

**Tabla 4.**

**Porcentaje de personas afiliadas al SGSSS por tipo de régimen, año 2019**

Departamento	Personas que manifestaron estar afiliadas al SGSSS*	Afiliados régimen Contributivo**	Afiliados régimen Subsidiado**
Bogotá	91,3	83,7	15,9
San Andrés	98,3	70,3	29,6
Cundinamarca	91,8	64,5	35,2
Antioquia	92,4	60,2	39,6
Valle	94,4	57,1	42,8
Risaralda	94,8	56,5	43,5
Quindío	93,5	55,6	44,2
Caldas	94,3	54,7	45,0
Santander	92,8	51,8	48,1
<b>Total nacional</b>	<b>92,8</b>	<b>48,4</b>	<b>51,3</b>
Meta	93,2	46,1	53,7
Atlántico	91,6	42,5	57,4
Tolima	95,3	42,0	57,8
Boyacá	95,5	39,5	60,3
Norte de Santander	86,6	34,4	65,4
Casanare	91,4	34,4	65,5
Huila	96,3	30,0	69,8
Magdalena	90,9	28,0	71,6
Cesar	91,1	26,7	72,9
Bolívar	93,8	25,9	73,8
Guaviare	89,6	25,5	74,3
Cauca	95,7	21,3	78,5
Córdoba	96,8	20,4	79,5
Caquetá	95,6	19,4	80,3
La Guajira	82,1	17,4	82,2
Sucre	94,8	17,2	82,5
Amazonas	96,6	17,2	82,7
Nariño	96,9	17,1	82,9
Arauca	84,5	16,2	83,6
Putumayo	94,9	13,6	86,3
Chocó	95,2	12,6	87,2
Guaínia	94,5	11,4	88,2
Vaupés	98,6	10,5	89,4
Vichada	89,4	7,1	91,4

Fuente. DANE, ECV, 2021a.

Conforme a la información antes expuesta, dentro del departamento del Valle del Cauca, 94,4% de la población en el año 2020 se encontraba afiliada al Sistema General de Seguridad Social, 57,1% cubiertas por un régimen de carácter contributivo y el 42,8% restante por régimen subsidiado. Comportamiento que es favorable en comparación con el índice nacional, que muestra que el 92,8% de la población estaba afiliada al Sistema General de Seguridad Social en el año 2020, 48,4% en régimen contributivo y 51,3% en régimen subsidiado. Se devela entonces que, el departamento presenta una mayor fracción de afiliación respecto a la dada nacionalmente y una inclinación mayor hacia el régimen contributivo. Tendencia que se mantiene en el año 2020 como se podrá verificar en la tabla 5. Empero, es de subrayar que las afiliaciones decrecieron en un 0,8%.

***Tabla 5.***

***Porcentaje de personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) por tipo de régimen, año 2020***

Departamento	Personas que manifestaron estar afiliadas al SGSSS*	Afiliados régimen contributivo**	Afiliados régimen subsidiado**
Bogotá	89,8	77,6	22,2
Cundinamarca	92,0	61,8	37,8
Risaralda	94,0	56,9	43,0
Valle	93,6	56,8	43,0
Caldas	94,1	56,4	43,4
San Andrés	97,8	55,2	44,6
Antioquia	93,9	55,1	44,3
Quindío	92,4	50,7	48,7
Santander	94,5	45,8	53,8
Total nacional	93,2	45,4	54,3
Atlántico	93,7	42,0	57,7
Meta	95,0	41,8	57,9
Tolima	93,9	41,5	58,4
Boyacá	96,6	41,1	58,8
Casanare	90,9	35,9	63,8
Norte de Santander	86,8	30,9	68,6
Huila	95,8	28,7	70,9
Guaviare	93,1	25,2	74,1
Bolívar	94,0	25,2	74,6
Cesar	92,4	24,6	75,2
Magdalena	94,3	23,8	76,0
Caquetá	96,3	21,2	78,5
Cauca	95,2	18,5	81,3
Nariño	95,8	17,4	82,3
Córdoba	97,6	15,3	84,6
Sucre	95,8	15,1	84,7
Amazonas	97,2	13,7	85,9
La Guajira	88,9	13,2	86,6
Putumayo	94,9	12,7	87,1
Vaupés	98,3	12,7	86,8
Arauca	84,5	12,6	87,2
Guaínia	91,6	10,7	88,7
Chocó	96,5	9,8	89,9
Vichada	90,3	8,1	91,2

Fuente. DANE, ECV, 2021a.

### 7.1.2. Análisis Específico de la Primera Infancia en Santiago de Cali

En este apartado se pretende realizar un diagnóstico de los niños y niñas que conforman el grupo poblacional de primera infancia en Santiago de Cali, acción que permite identificar las situaciones neurálgicas, que se presentan dentro de la ciudad, que requieren de intervención (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a). Esto es vital dentro del ejercicio de analizar el resultado de la política pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia actualmente vigente, en vista de que posibilita tener claridad acerca del panorama actual de la población objetivo.

La ciudad de Santiago de Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, se caracteriza por ser uno de los centros económicos más importantes del Pacífico y es considerada como el epicentro de migración afrodescendiente; al limitar con los municipios de Jamundí, Cumbre, Yumbo, Buenaventura, Dagua, Palmira, Candelaria y Puerto Tejada. En materia de extensión geográfica, Cali es el segundo municipio más grande de todo el país, después de Bogotá, al contar con una superficie de 560 km<sup>2</sup>, desagregada en 120,9 km<sup>2</sup> de área urbana, 410,9 km<sup>2</sup> de área rural y 28,5 km<sup>2</sup> restantes de suelo dotacional de expansión urbana y protección del río Cauca. El área urbana se distribuye en 22 comunas y el área rural en 15 corregimientos (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a).

En lo que concierne a su población, según una estimación del DANE, en el 2018 había aproximadamente 2.445.281 habitantes “de los cuales el 98,5% se encuentra en el perímetro urbano (2.408.773) y el resto en zona rural (36.632)” (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a, p. 17). Ahora bien, geográficamente el 35,0% de la población se encuentra concentrada en el conglomerado oriente, el 11,1% en la ladera y el 15,4% en el corredor norte-sur. El tipo de distribución de la población denota la serie de desigualdades profundas de la ciudad de Cali, en el entendido de que gran parte de los habitantes de los sectores periféricos (corredor norte-sur) se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. Dentro de esta comunidad están contempladas las víctimas del Conflicto Armado, que por un evento de desplazamiento forzado, se han visto obligadas a migrar y asentarse en Cali; “de acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV) de la Red Nacional de Información (INF), entre 1985 y 2018, se registraron 41.318 víctimas del conflicto armado en Cali, siendo el desplazamiento forzado el evento más reiterativo (54,0%) seguido por homicidios (20,6%) y las amenazas (10,4%)” (Alcaldía de Cali, 2018, p. 27).

En relación con la población de primera infancia, ésta constituye el 10,1% de la población total de la ciudad, lo que equivale alrededor de 212.417 niños y niñas, de los cuales 40.850 tienen un servicio de salud subsidiado, es decir que cuentan con SISBEN. En lo que atañe a su ubicación espacial, los niños y niñas se concentran mayormente en el oriente y la ladera de la ciudad, especialmente en las comunas 14, 13, 15, 21, 18 y 20. (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a). Respecto a la ocupación de los padres y las madres, vale decir que el 91,6% de los padres gozan de empleo, pero tan solo el 45% de las madres trabaja.

El tipo de habitabilidad en vivienda se clasifica en: contrato de arrendamiento o subarriendo, modalidad en la que se ubica el 55,8% de la población; viviendas de tipo familiar que corresponden a un 26,4% y las casas propias con un porcentaje del 16,5%. Esto lleva a concluir justificadamente, que la mayor parte de la población no cuenta con una casa de su propiedad, lo que incrementa fenómenos tales como: la falta de permanencia de la población en un solo lugar y el constante cambio de residencia, lo que afecta las redes de apoyo que se construyen entre estado y familia (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018a).

Dadas las situaciones difíciles de las familias, entre el 2015 y 2018 se registraron 1039 decesos de menores de 6 años, lo que representa el 1,5% de las defunciones totales en el año 2015. En el año 2016 se presentó un aumento significativo de muertes de esta población pasando a 2,4%, lo que corresponde a un total de 203 casos en el 2015 y 330 casos en 2016. No obstante, “para 2017, el porcentaje de muertes de la población de primera infancia se mantuvo casi invariable (2,3%), aunque se registró una tasa de crecimiento anual negativa (-7,3%)” (Alcaldía de Cali, 2018, p. 70).

En un estudio realizado por la Pontificia Universidad Javeriana seccional Cali, titulado *Indicadores para la Acción: Midiendo y Visibilizando el Bienestar de la Primera Infancia en*

*Cali 2018-2019*, se realiza un análisis comparativo del desempeño de los indicadores de bienestar y desarrollo integral de la primera infancia entre los años 2018 y 2019, lo que reveló la necesidad de brindar una especial atención a las zonas ladera y oriente, en atención a la alta tasa de: mortalidad infantil, mortalidad materna, bajo peso al nacer y embarazos producto de abusos sexuales.

Sumado a ello, en estas zonas se ubican el 61% de los niños que se encuentran en condición de extrema pobreza. Estos resultados develan la necesidad de hacer evaluaciones referentes a las diferentes comunas, y así, mediante la identificación de las dificultades presentes en cada sector idear estrategias, metas y acciones que se focalicen en los sectores donde hay mayor complejidad, para repercutir positivamente en las condiciones de accesibilidad a bienes y servicios por parte de la población de primera infancia, y así contribuir al desarrollo integral y el bienestar de la misma (Osorio, Aguado, Arbona y Balanta, 2019). En consideración con la caracterización realizada y la variación en las condiciones de vida de los niños y niñas,

[...]Se espera que los programas de atención integral a la primera infancia en Colombia reconozcan y valoren las distintas condiciones de vida y la diversidad cultural de los niños y niñas, lo que les ayuda a conformar su identidad como sujetos inmersos en una cultura, a partir de las experiencias que faciliten los agentes encargados de su socialización primaria (Cuesta Ordoñez, Duarte Herrera & Monroy Machado, 2020, p. 102).

En consideración de las condiciones de la primera infancia de la ciudad de Cali, a través del reconocimiento y la clasificación de las problemáticas a las que se debe enfrentar para obtener un estado más favorable para el desarrollo integral de esta población fue formulada la política pública *Cali, municipio responsables y amigo de los niños, niñas y adolescentes* (2015), cuya puesta en marcha ha resonado en el estado actual de este grupo social, sobre todo en el año 2020, en el cual se asignó gran parte de la inversión pública a la primera infancia, la infancia y la

adolescencia en aras de beneficiar la población joven de la ciudad. En lo que sigue se realizará una descripción *grosso modo* de la política pública, así como se expondrán sus indicadores, metas y resultados conseguidos en el año 2020.

## **7.2 Política Pública: Cali, Municipio Responsable y Amigo de los Niños, Niñas y Adolescentes**

En esta sección se presentan los aspectos más importantes de la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* (2015), del programa de gobierno de la Alcaldía de Cali liderada por el alcalde Jorge Iván Ospina Gómez.

Mediante el acuerdo No. 0392 de 2015 se adopta la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia de la Ciudad de Santiago de Cali para el periodo comprendido entre el 2015 y el 2024, la cual comprende la población de 0 a 18 años de edad. Esta política es el conjunto de principios, decisiones y acciones estratégicas lideradas por el Estado, en corresponsabilidad con las familias y la sociedad para prevenir situaciones que amenacen los derechos, generen transformaciones sociales, culturales y económicas que influyan en la vida de los niños, niñas y adolescentes.

El seguimiento y la evaluación de la Política Pública constituyen acciones y/o prácticas importantes para la administración pública, porque permiten la toma de decisiones, la retroalimentación orientada a la mejora de los procesos e identificación de dificultades en la gestión. El seguimiento está asociado a la observación continua de un proceso que conlleva al cumplimiento de un objetivo o meta; la evaluación remite a un proceso sistémico de observación, medida y análisis de una intervención pública a los programas, proyectos o políticas en función de unas metas o logros previamente establecidos.

La Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, el Plan de Desarrollo 2020-2023 “Cali Unidad por la Vida” y específicamente de este el “Programa Puro Corazón por la Primera Infancia”, en conjunto permiten hacer seguimiento y evaluación a la implementación en el territorio de la Política Pública en mención. El ejercicio de seguimiento y evaluación a la Política incluye un seguimiento al estado de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) que se constituye como un instrumento de implementación territorial de la Política Nacional de Cero a Siempre. Esto con el objetivo de visibilizar la buena práctica emprendida por la ciudad de Santiago de Cali al realizar seguimiento a atenciones priorizadas y con ello obtener datos confiables para gestionar a nivel territorial su cumplimiento, reconociendo las alertas y los avances en las gestiones a cada beneficiario atendido en algunos de los ciclos de vida de la primera infancia.

La Política Pública, *Cali Municipio Responsable y Amigo de los Niños, Niñas y Adolescentes* (2015), presenta 4 categorías de derechos (Existencia, Desarrollo, Protección y Ciudadanía) que a su vez se relacionan con 15 objetivos de política que estructuran y organizan su plan de acción. El Plan de Acción de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia (Acuerdo 0392 de 2015) está compuesto por 73 indicadores de los cuales: 31 corresponden a indicadores relacionados con la población de Primera Infancia (26 Existencia, 3 Desarrollo y 2 Ciudadanía), 4 con la población de Infancia, 15 con la población de Adolescencia, 9 con Infancia y Adolescencia y 14 transversales a los tres grupos poblacionales<sup>4</sup>.

El ejercicio de monitoreo, seguimiento y avance de la implementación de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, se centra en la revisión de la implementación de los indicadores de producto, relacionados a la población de primera infancia

---

<sup>4</sup> Está información consta y se corrobora en la documentación allegada por la Alcaldía de la Ciudad de Santiago de Cali, mediante la cual se ha desarrollado el presente capítulo.

(45 indicadores que corresponden al 61.7% del total de indicadores) a través de los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI); asociándose al cumplimiento tanto del Plan de Desarrollo, como a los Ejes y Líneas Estratégicas de la Política Pública, sumado al seguimiento del “Programa Cariños Puro Corazón por la Primera Infancia”, que tiene como Proyecto Movilizador: el Sistema Distrital de Atención Integral a la Primera Infancia y 11 indicadores.

Los indicadores del Plan de Acción de La Política Pública relacionados con la población de niños y niñas entre 0-5 años tiene nueve (9) Organismos responsables de su implementación, entre estos la Secretaría de Salud es la que mayor cantidad de indicadores tiene a su cargo (31 que equivalen al 69% del total de indicadores relacionados con la población de primera infancia), los otros organismos tienen 3, 2 o 1 indicador a su responsabilidad. Respecto a los resultados de la información suministrada por las diferentes secretarías, para el segundo semestre del año 2020, reportaron información cuatro (4) de los nueve (9), quienes relacionan catorce (14) proyectos que responden a treinta y ocho (38) indicadores relacionados a la Población de Primera Infancia y Transversales a los tres grupos poblacionales. Esto deja como resultado 7 indicadores sin ningún proyecto relacionado y sin conocer su estado de ejecución.

Se destaca la imposibilidad de conocer el estado de todos los indicadores relacionados con los niños y niñas de 0-5 años, las madres gestantes y/o lactantes o en general los indicadores que son transversales a toda la población, pues cinco (5) de los nueve (9) organismos encargados del reporte no suministraron la información necesaria para realizar el seguimiento.

Respecto al “Programa Cariños Puro Corazón por la Primera Infancia” está compuesto por once (11) indicadores, cada uno con su meta definida, a cargo de 5 organismos: Secretaría de Bienestar Social con cinco (5) indicadores a su cargo, Secretaría de Educación y Cultura con dos (2) indicadores respectivamente, y las Secretaría de Salud y Deporte y la Recreación con un (1)

indicador cada una. El ejercicio adelantado por parte de la Subsecretaría ha permitido conocer el avance del Programa para el año 2020; en la siguiente ilustración se detalla con claridad el número de metas programadas y ejecutadas a corte de diciembre de 2020<sup>5</sup>. Para el corte de diciembre del 2020, la información reportada por los organismos da cuenta de 7 proyectos relacionados, que responden a 6 indicadores asociados a las metas programadas para el año 2020 del “Programa Puro Corazón Por la Primera Infancia”, uno (1) de estos proyectos sin poderse ejecutar por dificultades externas a la Administración, 3 indicadores sin reportar, y 2 sin meta programada para el año 2020. Para el informe preliminar del 2021, de las 11 metas programadas, se tiene una sin ejecución.

La metodología para la medición del avance y estado de la ejecución de los indicadores relacionados con la población de Primera Infancia de la Política Pública (Decreto 0392 de 2015) tiene el siguiente semáforo:

- **Rojo:** Indicadores con porcentaje de ejecución entre el 0% y el 30% o con resultados muy por debajo de la tasa esperada.
- **Amarillo:** Indicadores con porcentaje de ejecución entre el 31% y el 60%.
- **Verde:** Indicadores con porcentaje de ejecución mayor al 60% o resultados por encima de la tasa esperada.

Estos indicadores tienen como objetivo medir y mostrar el balance de la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* (2015), la cual se ha orientado hacia la creación de una ruta integral de atención a la primera infancia en el marco de la Ley 1804 de 2016, priorizando la población de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad.

---

<sup>5</sup> Es fundamental poner de manifiesto que la ventana de tiempo dentro de la cual se realiza el presente estudio se ha limitado al año 2020, en vista de que pese a la solicitud elevada a los funcionarios competentes de la Alcaldía de Santiago de Cali, no fue posible acceder a los datos sobre la ejecución de esta política en años previos (desde su expedición) ni a información específica sobre los proyectos y programas que se han adelantado en el marco de esta política, debido a que para ello se requiere de una solicitud formal elevada por órgano estatal.

En virtud de lo descrito anteriormente, en el año 2020 se presentaron los resultados enunciados en la tabla que sigue:

**Tabla 6.**

**Indicadores de la Política Pública Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes**

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
Secretaría de Bienestar Social	Número de Centros de Desarrollo Infantil con procesos participativos de los niños y niñas	El 100% de los Centros de Desarrollo Infantil lograrán la ejecución de procesos participativos de niños y niñas.	Ciudadanía	Primera Infancia	100%	100%	100%	100%
Secretaría de Bienestar Social/ Sub Primera Infancia	Porcentaje de niños y niñas vinculados al programa de educación inicial con atención integral	Al 2024 el 50% de la totalidad de la población de niños y niñas que componen el grupo poblacional de primera infancia en Cali serán vinculados a programas de educación inicial con atención integral	Desarrollo	Primera Infancia	50%	No establecida	43.477 niños y niñas que conforman la población de primera infancia se encuentran favorecidos por programas de atención integral.	36%
Secretaría de Bienestar Social/ Sub Primera	Número de familias fortalecidas con hábitos de crianza,	Para 2024 15.000 familias serán fortalecidas con hábitos de crianza,	Existencia	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	15.000	9.000	10.161	100%

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
Infancia	inteligencia emocional, prevención de la violencia familiar.	inteligencia emocional y prevención de la violencia familiar.						
Secretaría de Salud	Número de entornos saludables y seguros para los niños, niñas y adolescentes	Al 2025 se habrán consolidado 120 entornos saludables y seguros para niños, niñas y adolescentes con medidas tales como: ley calabaza; cámara de vigilancia; actividades lúdicas, culturales y deportivas; iluminación de parque y zonas verdes.	Protección	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	120	72	2	2,80%
Secretaría de Salud	Tasa de mortalidad en menores de 1 año - Mortalidad infantil	Al 2024 se disminuirá la tasa de mortalidad infantil a 6.5 cada 1000.	Existencia	Primera Infancia	6,5 X 1.000	6,99	7,6	Tasa por encima de la meta en 0,61%
Secretaría de Salud	Tasa de mortalidad de niños y niñas menores de 5 años	Al 2024 disminuir la tasa de niños y niñas entre los 0 y los 4 años de edad a 7.5 cada 1000.	Existencia	Primera Infancia	7,5 X 1.000	8,3	9	Tasa por encima de la meta en 0,7%
Secretaría de	Tasa de	Al 2024 mantener	Existencia	Primera	0 X 1.000	0	1,9	Tasa por

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
Salud	morbilidad por EDA -Enfermedad Diarreica Aguda - en menores de 5 años	la tasa actual de mortalidad por EDA en menores de cinco años		Infancia				encima de la meta en 1,9
Secretaría de Salud	Tasa de morbilidad por Enfermedad Respiratoria Aguda -IRA- en personas entre 0 y 5 años (porcentaje) (línea base tasa 5.7 por cada 100.000)	Al 2024 disminuir un 50% la tasa actual de Mortalidad por IRA en menores de cinco años	Existencia	Primera Infancia	3,99 x 1.000	4,91	2	Tasa por debajo de la meta en 2,91
Secretaría de Salud	Porcentaje de niños y niñas menores de 1 año que asisten a controles de crecimiento y desarrollo	Al 2024 el 85% de niños y niñas menores de 1 año que asistirán a controles de crecimiento y desarrollo	Existencia	Primera Infancia	85%	79,60%	47%	59%
Secretaría de Salud	Porcentaje de niños, niñas menores de 10 años que asisten a controles de crecimiento y desarrollo.	Al 2024 aumentar el porcentaje de niños y niñas entre 0 y 10 años que asisten a controles de crecimiento y desarrollo al 60%	Existencia	Primera Infancia	60%	45,60%	12%	26%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra el BCG -	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	33,40%	35%

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
	tuberculosis- en niños, niñas menores de 1 año.	encima del 95% en BCG						
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra la hepatitis B de recién nacidos	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación en recién nacidos, por encima del 95%, en Hepatitis B	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	33%	33%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra el polio (tercera dosis) en niños, niñas menores de 1 año.	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en Polio (tercera dosis)	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	24,16%	25%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra pentavalente (tercera dosis) en niños, niñas menores de 1 año.	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en Pentavalente (tercera dosis) (DPT, HiB, HB)	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	24,16%	25%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra el rotavirus (segunda dosis) en niños, niñas menores de 1 año.	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en rotavirus (segunda dosis)	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	23,82%	25%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra el neumococo	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	23,38%	25%

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
	(tercera dosis) en niños, niñas de 1 año.	Neumococo (tercera dosis)						
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra la triple viral en niños, niñas de 1 año.	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en triple viral	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	24,32%	26%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra la hepatitis A en niños, niñas de 1 año	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en Hepatitis A	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	25,12%	26%
Secretaría de Salud	Cobertura de inmunización contra la fiebre amarilla en niños, niñas de 1 año.	Al 2024 lograr coberturas útiles de vacunación por encima del 95% en Fiebre Amarilla	Existencia	Primera Infancia	95%	Sin definir	19,48%	21%
Secretaría de Salud	Porcentaje de desnutrición global	Al 2024 reducir a 2.6 la prevalencia de desnutrición global en niños menores de 5 años.	Existencia	Primera Infancia	2,60%	3,60%	3,10%	Tasa por debajo de la meta en 0,50
Secretaría de Salud	Porcentaje de desnutrición crónica en niños menores de 5 años.	Al 2024 reducir a 4.1 % la prevalencia de desnutrición crónica en escolares.	Existencia	Primera Infancia	5,60%	6%	7,30%	Tasa por encima de la meta 1,3 puntos porcentuales
Secretaría de Salud	Porcentaje de niños y niñas con	Al 2024 mantener en <8% la	Existencia	Primera Infancia	<8%	8,30%	2,80%	Tasa por debajo de la

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
	bajo peso al nacer (peso menor a 2.500 gramos)	proporción de bajo peso al nacer						meta en 5,5 puntos porcentuales
Secretaría de Salud	Porcentaje de embarazos en mujeres adolescentes	Al 2024 reducir los embarazos en la población adolescente a menos de 20 x 1000 adolescentes	Existencia	Primera Infancia	<20%	<20%	3,50%	Tasa por debajo de la meta en 16,5 puntos porcentuales
Secretaría de Salud	Porcentaje de recién nacidos en la IPS amamantados en la primera hora de nacidos	No se registra meta específica	Existencia	Primera Infancia	66%	62%	74%	Tasa por encima de la meta en 12 puntos porcentuales
Secretaría de Salud	Razón de mortalidad materna	Al 2024 disminuir la razón de mortalidad materna a 25 muertes maternas por 100,000 nacidos vivos.	Existencia	Primera Infancia	24.7 x 100.000 NV	28,2	34,6	Tasa por encima de la meta en 6,4%
Secretaría de Salud	Porcentaje de mujeres gestantes que asistieron a control prenatal.	Al 2024 lograr que el 95% de mujeres gestantes tengan 4 controles o más	Existencia	Primera Infancia	95	95%	73,44%	77,30%
Secretaría de Salud	Tasa de transmisión materno infantil de VIH	Al 2024 mantener por debajo de 2 la prevalencia de infección por VIH	Existencia	Primera Infancia	<2	<2	0	100%
Secretaría de	Número de casos	Al 2024 disminuir	Existencia	Primera	0,5	2	1	100%

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
Salud	de sífilis congénita	a 0,5 casos de sífilis congénita por 1000 nacidos vivos		Infancia				
Secretaría de Salud	Porcentaje de mujeres gestantes con diagnóstico de anemia nutricional	Al 2024 reducir a 14% la prevalencia de anemia nutricional en madres gestantes	Existencia	Primera Infancia	14%	15,4	3,50%	Tasa por debajo de la meta en 11,9 puntos porcentuales
Secretaría de Salud	Número de servicios de salud amigables bajo modelo de atención integral	Incrementar a 36 servicios de salud amigables bajo modelo de atención integral	Protección	Primera Infancia	36	36	34	94%
Secretaría de Salud	Número de zonas de orientación escolar para la promoción de la salud, la prevención y mitigación del consumo de sustancias psicoactivas y violencias	No se registra meta específica	Protección	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	100%	40 zonas	32 zonas	80%
Secretaría de Salud / ICBF	Porcentaje de casos denunciados de maltrato en niños, niñas y adolescentes entre cero (0) y 17 años atendidos.	Promoción permanente de rutas de atención y prevención contra el maltrato infantil y abuso sexual.	Protección	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	100%	100%	100%	100%

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
Secretaría de Salud	Porcentaje de casos de denuncia por abuso sexual en niños, niñas y adolescentes entre cero (0) y 17 años atendidos.	Implementar rutas de atención integral por competencias interinstitucionales en el 100% de los casos presentados (situación de maltrato y abuso sexual en los niños, niñas y adolescentes).	Protección	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	100%	100%	100%	100%
Secretaría de Salud	Número de IPS públicas y privadas y EAPB con población de los regímenes subsidiados y contributivos, asistencia técnica en protocolos y guías de atención en intento de suicidio.	No se registra meta específica	Protección	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	55	55	51	93%
Secretaría de Salud	Tasa de mortalidad de 0 a 17 años por causas externas (homicidio, suicidio, accidentes, violencia)	Al 2024 disminuir la tasa de mortalidad de 0 a 17 años por causas externas (homicidio, suicidio, accidentes,	Existencia	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	26 x 100.000 habitantes	28,7	No registra	No se tiene información de ejecución del indicador

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
	intrafamiliar).	violencia intrafamiliar) a 26 cada 100.000 habitantes						
Secretaría de Educación	Instituciones educativas oficiales beneficiadas con desayunos escolares	Al 2024 en el 100% de las instituciones educativas oficiales se beneficiarán de los desayunos escolares	Existencia	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	100%	100%	98,29%	98,29%
Secretaría de Educación	Porcentaje de sedes educativas que ofrecen alimentos de alto valor nutricional según Decreto 0666 de 2010.	Incrementar un 10 % de sedes educativas que ofrecen alimentos de alto valor nutricional según Decreto 0666 del 2010	Existencia	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	85%	81%	No registra	No se tiene información de ejecución del indicador
Secretaría de Educación / Secretaría del Deporte y la Recreación	Porcentaje de las sedes educativas públicas, espacios públicos (parques, estadios, oficinas públicas, etc.) y escenarios deportivos nuevos o por renovar serán adecuados para facilitar el	El 100% de las sedes educativas públicas, espacios públicos (parques, estadios, oficinas públicas, etc.) y escenarios deportivos nuevas o por renovar serán adecuados para facilitar el acceso	Protección	Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	100%	100%	Adecuación de 1 Sede (Sede educativa Miguel Antonio Caro)	No se tiene información de ejecución del indicador

Organización gubernamental	Indicador	Metas al culminar la Política Pública	Categoría de Derecho	Población objetivo	Meta de la política	Meta 2020	Resultado obtenido a 2020	Nivel de ejecución
	acceso para niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad.	para niños, niñas y adolescentes en condición de discapacidad.						
Secretaría de Cultura	Número de niños, niñas entre 0 y 5 años que participan de los programas y proyectos realizados para la promoción de los derechos culturales.	En el período 2015-2024, se promueve la participación de 10.000 Niños y niñas de primera infancia, a procesos de promoción y reconocimiento de los derechos culturales, a través de lenguajes expresivos y estéticos	Desarrollo	Primera Infancia	13.000	1.500	453	30%

Fuente. Plan de acción con indicadores de la PPPIIA. Construcción del instrumento para el seguimiento por parte del equipo de seguimiento y evaluación de la SPI, 2021.

Como se pudo notar en la tabla precedente, aunque varias de las metas establecidas para el año 2020 fueron cumplidas e incluso superadas, lo cierto es que la tendencia muestra, por un lado, incumplimiento en el reporte de resultados, lo que impide hacer un análisis adecuado por carencia de información; por otro lado, la imposibilidad de la culminación de metas propuestas. En el capítulo que sigue, se realizará un estudio del presupuesto asignado para la ejecución de la política pública de primera infancia y de su coherencia con los resultados logrados, para medir el nivel de eficiencia obtenido.

### **7.3 Análisis de la Inversión de Recursos para la Atención a la Primera Infancia en la Ciudad de Santiago de Cali**

El presente capítulo se plantea como un momento de seguimiento y evaluación de la política pública de infancia y adolescencia de la ciudad de Santiago de Cali. Se denomina “seguimiento” al proceso sistemático y continuo a través del cual se recolecta y analiza información y datos, que permiten valorar el estado de avance de las metas establecidas dentro de los planes y proyectos derivados de las políticas públicas, de tal manera que es posible retroalimentarlas.

De este modo, se entiende que el seguimiento es el producto de la verificación y estudio pormenorizado de la información acerca de resultados con valor público (ICBF, 2018). En este caso, se pretende realizar un seguimiento de los indicadores al margen de los resultados concretados de conformidad con lo planteado dentro de las metas de la política pública “Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes” para la vigencia 2020. Empero, se debe subrayar que, el correcto ejercicio de seguimiento requiere de referencias que describan de modo amplio y suficiente las acciones (el conjunto de actos que se llevaron a cabo para cumplir con las metas y que se contemplan dentro de los planes y proyectos emanados de la política pública), los tiempos (periodos estimados para la ejecución de las metas) y los servicios (las atenciones brindadas y su continuidad en el tiempo). Sin embargo, ello no es factible en la medida en que estos datos no son de acceso público, por lo cual, se hará el estudio con los datos proporcionados.

Como datos con especial relevancia, es fundamental destacar que dentro del Plan Operativo Anual de Inversiones (instrumento de gestión cuyo propósito es planificar el cumplimiento de objetivos y metas trazadas en el Plan de Desarrollo para la vigencia fiscal,

realizando asignaciones presupuestales por rubros) del año 2021 de la Alcaldía de Cali, dentro de la destinación del capital público priorizó los sectores vulnerables, con el objeto de apoyar las políticas en torno a la reivindicación de los derechos de estos grupos poblacionales. Sobresale, dentro de estos sectores, el conformado por niños, niñas, adolescentes y jóvenes, al cual se le asignó un total de \$808.524.830.489 lo que equivale al 91,30% de este rubro incluido dentro del plan de inversiones.

**Tabla 7.**

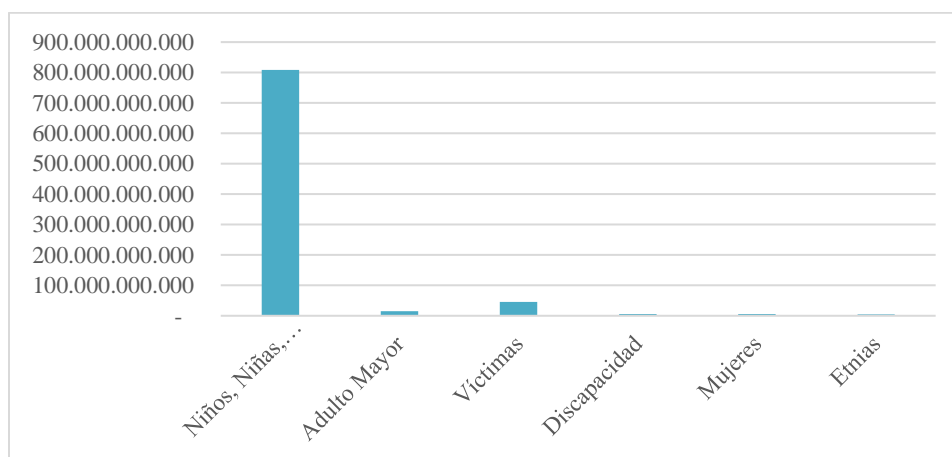
**Planeación de inversión para sectores vulnerables, POAI- 2020**

Grupos vulnerables y otros grupos	Valor (pesos)	% part.
Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes	808.524.830.489	91,30%
Adulto Mayor	14.573.603.705	1,66%
Víctimas	46.087.318.271	5,27%
Discapacidad	5.561.658.900	0,62%
Mujeres	5.124.250.005	0,61%
Etnias	4.919.254.556	0,54%
<b>TOTAL</b>	<b>884.790.915.926</b>	<b>100%</b>

Fuente. Alcaldía de Santiago de Cali, POAI, 2020.

**Figura 5.**

**Planeación de inversión para sectores vulnerables, POAI- 2020**



Fuente. Alcaldía de Santiago de Cali, POAI, 2020.

Ahora bien, en lo tocante a la asignación presupuestal frente a la implementación de la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* (2015), dentro del documento de proyección de esta, se establecieron unas estimaciones presupuestales, desde el año de su puesta en marcha hasta el año en que se planea finalizar (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015b). Las estimaciones se establecen por líneas de acción estratégica, las cuales se relacionan de modo directo con las Categorías de Derecho erigidas en la Ley 1098 de 2016, a saber: existencia, desarrollo, protección y participación (Alcaldía de Santiago de Cali, 2018b). Por otra parte, se establecen los objetivos por cumplir dentro de la política; no obstante, dos carecen de asignación presupuestal: “todos y todas con familia” y “todos y todas registrados”. En lo que sigue se presentan las tablas con la asignación por año y objetivo:

**Tabla 8.**

***Presupuesto de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del periodo 2015-2019***

Derechos	Objetivo de política	2015	2016	2017	2018	2019
Existencia	Todos y todas vivas	967.833.721,92	832.429.590,46	866.559.203,67	902.088.131,02	939.073.744,39
	Todos bien nutridos	1.802.600.960,37	1.778.188.804,88	1.851.094.545,88	1.926.989.422,26	2.005.995.988,57
	Todas y todos saludable	18.473.373.804,65	18.138.546.338,59	18.692.188.609,48	18.920.868.488,10	19.499.467.482,85
	Todas y todos con familia					
Desarrollo	Todos y todas con educación	15.101.667.806,25	9.107.425.484,02	9.480.829.928,87	9.869.543.955,95	10.274.195.258,15
	Todos y todas jugando, en actividades lúdicas y deportivas	8.970.525.022,05	6.267.366.547,96	6.152.275.176,42	6.729.026.734,11	6.729.026.734,11
	Todos y todas participan de arte y cultura	12.300.000.000,00	512.300.000,00	533.304.300,00	555.169.776,30	555.169.776,30
	Todos y todas	450.000.000,00	468.450.000,00	487.656.450,00	507.650.364,45	507.650.364,45

Derechos	Objetivo de política	2015	2016	2017	2018	2019
	capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad					
Protección	Ninguno y ninguna maltratado o abusado	2.956.963.760,00	3.269.112.050,00	3.403.145.644,05	3.542.674.615,46	3.542.674.615,46
	Ninguno y ninguna discriminado o en situación de vulnerabilidad	8.966.157.792,80	7.965.657.253,89	8.291.859.267,43	8.616.797.279,39	8.616.797.279,39
	Los y las adolescentes infractores de la ley, con debido proceso y sanciones educativas proporcionales	3.450.000.000,00	312.300.000,00	325.104.300,00	338.433.576,30	338.433.576,30
Participación	Todos participan en los espacios sociales e institucionales	3.385.000.000,00	156.150.000,00	162.552.150,00	169.216.788,15	169.216.788,15
	Todos y todas registradas					
<b>Total, por objetivo de política</b>		76.824.122.868,05	48.807.926.575,81	50.246.569.575,81	52.078.459.131,49	52.078.459.131,49

**Fuente.** Departamento Administrativo de Planeación Municipal – Plan Operativo Anual de Inversiones Vigencia 2012-2015. Cálculos: Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar.

**Tabla 9.**

**Presupuesto de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del periodo 2020-2023**

Derechos	Objetivo de política	2020	2021	2022	2023
Existencia	Todos y todas vivas	977.575.767,91	1.017.656.374,40	1.059.380.285,75	1.102.814.877,46
	Todos bien nutridos	2.088.241.824,11	2.173.859.738,89	2.262.987,19	2.355.770.495,70

Derechos	Objetivo de política	2020	2021	2022	2023
Desarrollo	Todas y todos saludable	19.739.200.101,25	20.343.267.270,99	20.594.646.114,22	21.225.371.728,04
	Todas y todos con familia				
	Todos y todas con educación	10.695.437.263,73	11.133.950.191,54	11.590.442.149,40	12.065.650.277,52
	Todos y todas jugando, en actividades lúdicas y deportivas	7.226.093.398,13	7.118.524.734,77	7.762.022.770,94	7.659.856.872,95
	Todos y todas participan de arte y cultura	601.626.938,35	626.293.642,82	651.971.682,18	678.702.521,15
	Todos y todas capaces de manejar los afectos, las emociones y la sexualidad	550.131.054,60	572.686.427,84	596.166.571,38	620.609.400,80
	Protección	Ninguno y ninguna maltratado o abusado	3.839.129.169,95	3.996.533.465,92	4.160.391.338,02
Ninguno y ninguna discriminado o en situación de vulnerabilidad		9.321.755.198,27	9.703.486.684,74	10.085.004.794,39	10.497.990.333,55
Los y las adolescentes infractores de la ley, con debido proceso y sanciones educativas proporcionales		366.754.036,40	381.790.951,89	397.444.380,92	413.739.600,54
Participación		Todos participan en los espacios sociales e institucionales	183.377.018,20	190.895.475,95	198.722.190,46
	Todos y todas registradas				
<b>Total, por objetivo de política</b>		<b>55.589.321.770,90</b>	<b>57.258.944.959,75</b>	<b>59.359.180.264,84</b>	<b>61.158.343.290,97</b>

**Fuente.** Departamento Administrativo de Planeación Municipal – Plan Operativo Anual de Inversiones Vigencia 2012-2015. Cálculos: Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar.

De conformidad con la tabla expuesta y con el periodo temporal de competencia de la presente investigación, se puede acentuar que, los objetivos con mayor nivel de inversión son: “Todos y todas saludables” con una asignación correspondiente a \$19.739.200.101,25, “Ninguno y ninguna discriminado o en situación de vulnerabilidad” con una asignación correspondiente a \$9.321.755.198,27, y “Ninguno y ninguna maltratado o abusado” con una asignación correspondiente a \$3.839.129.169,95. Por lo que se puede inferir que la prioridad del gobierno es brindar un servicio de salud y acompañamiento a la población que conforma la infancia y la adolescencia, así como también avanzar para erradicar sus condiciones de vulnerabilidad.

Ahora, de acuerdo con la política pública *Cali, municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes* y el Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali “CaliDA una ciudad para todos”, una de las líneas estratégicas es garantizar la cobertura de la atención integral a la Primera Infancia. Para brindar la atención a la población en condición de precariedad, y teniendo en cuenta las comunas más pobres ubicadas en Territorios de Inclusión de Oportunidades, la Alcaldía de Santiago de Cali realizó la inversión de \$16.483.574.421, en la construcción de centros de desarrollo infantil (Alcaldía de Santiago de Cali, 2015a).

Teniendo en cuenta los indicadores con los cuales se realiza seguimiento y control a la política pública, se tiene un presupuesto de \$43.922.369.248 para la ejecución de los indicadores que se encuentran a cargo por la Secretaría de Bienestar Social (Subsecretaría de Primera Infancia), de los cuales se han gestionado un total de \$29.283.088.449, equivalente a una efectividad en la ejecución del gasto del 67%.

Para la Secretaría de Salud, en cambio, se asignó un presupuesto definitivo de \$8.156.681.424, de los cuales se han ejecutado \$6.924.255.854, equivalente a una efectividad del 84%.

Así mismo, para la Secretaría de Educación / Secretaría del Deporte y la Recreación, se asignó un presupuesto definitivo de \$66.020.709.678, de los cuales se han ejecutado \$53.453.397.883, equivalente a una efectividad del 81%. Mientras que, para la Secretaría de Cultura, se asignó un presupuesto definitivo de \$160.202.761, de los cuales se han ejecutado \$87.438.255, equivalente a una efectividad del 55%. Esto quiere decir que en total hubo una ejecución presupuestal de \$106.304.519.368, casi el doble un poco más del doble de la que se estimó dentro de la planeación inicial de la política pública, que fijó un valor de \$55.589.321.770,90.

Empero, pese a que la ejecución presupuestal revela que, en todos los casos, hubo un nivel de inversión ejecutado superior al 50% del asignado, prima el bajo avance de los indicadores respecto a las metas fijadas (ver tabla 6). Así, frente al derecho de ciudadanía el cumplimiento del único indicador fue en un 100% alto (verde); en lo concerniente al derecho de desarrollo hubo un cumplimiento medio de los dos indicadores asociados (amarillo); en lo que atañe al derecho de protección y los 7 indicadores que incorpora, 2 fueron de bajo cumplimiento (rojo) lo que equivale a un 28,57% y 5 fueron de cumplimiento alto, equivalente al 71,42%; en términos del derecho de existencia se hallan 28 indicadores, de los cuales 15 muestran un cumplimiento bajo (53,5%), 3 un cumplimiento medio (10,7%) y 10 un cumplimiento alto (35,7%).

## 8. Conclusiones

Santiago de Cali es una ciudad que está en constante crecimiento poblacional; al revisar el comportamiento de los indicadores de la política pública investigada, se identifica que no ha sido eficaz, debido a que los resultados en términos de ejecución y de garantías de derecho no han sido los mejores, teniendo en cuenta el avance incipiente de los indicadores respecto a las metas fijadas.

Los indicadores del Plan de Acción de la Política Pública relacionados con la población de niños y niñas entre 0-5 años tiene nueve (9) Organismos responsables de su implementación, de estos la Secretaría de Salud es la que mayor cantidad de indicadores tiene a su cargo (31 que equivalen al 69% del total de indicadores relacionados con la población de primera infancia), los otros organismos tienen 3, 2 o 1 indicador bajo su responsabilidad.

En relación a los resultados de la información suministrada por las diferentes secretarías, en el año 2020, reportaron información cuatro (4) de los nueve (9), quienes relacionan catorce (14) proyectos que responden a treinta y ocho (38) indicadores relacionados a la Población de Primera Infancia y Transversales a los tres grupos poblacionales. Esto deja como resultado 7 indicadores sin ningún proyecto relacionado y sin conocer su estado de ejecución.

En términos financieros, los proyectos ejecutados que fueron reportados por los diferentes organismos dan respuesta a un total de presupuesto definitivo que equivale a: ciento dieciocho mil doscientos cincuenta y nueve millones novecientos sesenta y tres mil ciento once pesos (\$118,259,963,111) y un presupuesto ejecutado de (ochenta y nueve mil setecientos cuarenta y ocho millones ciento ochenta mil cuatrocientos cuarenta y un mil pesos (\$89,748,180,441) lo que responde a un 76% de ejecución financiera del presupuesto para el cumplimiento o avance de los indicadores de la política pública relacionados a la población de primera infancia.

Se destaca la imposibilidad de conocer el estado de todos los indicadores relacionados con los niños y niñas de 0-5 años, las madres gestantes y/o lactantes o en general los indicadores que son transversales a toda la población, pues cinco (5) de los nueve (9) organismos encargados del reporte no suministraron la información necesaria para realizar el seguimiento.

Ante la información de la que se tiene acceso es lícito afirmar que es bastante general y no permite realizar un estudio a detalle, que a su vez, posibilite la ejecución de una evaluación pormenorizada de la eficacia de las políticas públicas, pues para ello se requeriría un insumo importante de información documental acerca de la estructuración, implementación y seguimiento de los diferentes proyectos y planes que se han puesto en marcha en aras de consolidar y llevar a efecto lo comprometido dentro de la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia. Vale decir que gran parte de la población de la ciudad de Santiago de Cali está concentrada en este sector poblacional, el cual es calificado como vulnerable, mayor razón por la cual su desatención podría causar graves perjuicios en torno a la garantía de los derechos humanos y los derechos del niño.

Como se pudo observar dentro de los indicadores, hay vacíos informativos por cuanto las entidades encargadas de la práctica de las acciones necesarias para cumplir con las metas estipuladas no proporcionaron informe de resultados alguno que diera paso a la consolidación de un reporte íntegro. Sumado a esto, se debe hacer énfasis en que, pese a que existen grandes dificultades en la primera infancia, sobre todo en la población menor de 1 año, los indicadores con un margen de cumplimiento menor al 20% (situándose en la franja roja del semáforo) se concentran, en su mayor parte, en la debida atención de salud y en la preservación de la vida (temas asociados con la existencia), lo que muestra, según se puede comprobar dentro de la información proporcionada, que hay un bajo progreso con referencia a: el número de entorno

saludables y seguros para los niños; la tasa de mortalidad infantil; la tasa de morbilidad por Enfermedad Diarreica Aguada; el porcentaje de los niños que asisten a controles de crecimiento y desarrollo; la cobertura de inmunización para prevenir enfermedades o bacterias tales como el polio, la hepatitis A, la hepatitis B, el neumococo y la fiebre amarilla; el porcentaje de desnutrición crónica; y la razón de mortalidad materna.

Esto lleva a concluir, aunque varios han sido los intentos realizados por la Alcaldía para alcanzar las metas dispuestas para superar las condiciones en las que se encuentra la primera infancia, estos no han sido suficientes, aun cuando el mayor nivel de inversión de población vulnerable se destinó a la atención de la primera infancia, la infancia y la adolescencia en el año 2020. De ello se deduce que, no hay una debida implementación de la política pública, ni un seguimiento adecuado, ni mucho menos una articulación apropiada de los diferentes entes que intervienen para hacer cumplir lo que se ha comprometido, de allí que esta política pública se haya extendido en el tiempo, pues, su primera vigencia se planteó hasta el año 2020 y se prorrogó posteriormente hasta el 2024. Se presume que, de no realizar el debido proceso frente al registro de los ejercicios adelantados, no será posible llevar un seguimiento fidedigno, ni efectuar los momentos evaluativos, intermedio y final; asimismo, se imposibilita la retroalimentación y la estructuración de planes de mejoramiento que sean útiles para la reestructuración de los proyectos que han mostrado no ser plenamente funcionales para alcanzar sus fines. Finalmente, continuar con una relación parcial e incompleta de los resultados impedirá una planeación eficaz del presupuesto asignado a la primera infancia. Desatender a este sector poblacional es de suma gravedad por cuanto en los niños se encuentra el futuro, en ellos palpita la esperanza, la vida, la ilusión y el sueño por una ciudad con mejores oportunidades, con una niñez sana en donde prime el desarrollo integral y la prevalencia de sus derechos.

## 9. Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Santiago de Cali (2021). Demografía, Boletín #4 - septiembre de 2021.  
[https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905\\_1b629944620d436ba1a573bb9d2130a6.pdf](https://e6a9d32d-3a33-462e-9c91-cd6a04132224.filesusr.com/ugd/ba6905_1b629944620d436ba1a573bb9d2130a6.pdf).
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2018a). *Diagnóstico de primera infancia del municipio de Santiago de Cali*.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2018b). *Documento de trabajo. Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia*.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2019). *Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali*. <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/146502/guia-metodologica-de-politicas-publicas/>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2015a). *Programa de atención integral a la primera infancia*.  
[https://www.cali.gov.co/educacion/publicaciones/105168/educacion\\_primera\\_infancia/](https://www.cali.gov.co/educacion/publicaciones/105168/educacion_primera_infancia/)
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2015b). *Proyección Política Pública: Cali, ciudad responsable y amiga con los niños, niñas y adolescentes*.
- Aulicino, C., Díaz, G. (2015). Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. *Panorama y análisis de experiencias*.
- Concejo de Cali. (23 de diciembre de 2015). Acuerdo No. 395/2015. *Por medio del cual se adopta la política pública de primera infancia, infancia y adolescencia 2015-*

2024, Cali, Municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

[http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos\\_2015](http://www.concejodecali.gov.co/Documentos/Acuerdos/acuerdos_2015)

Congreso de la República de Colombia. (8 de noviembre de 2006). *Código de Infancia y Adolescencia* (Ley 1098 de 2006).

<https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/codigoinfancialey1098.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (22 de enero de 1991). *Por medio del cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989* (Ley 12 de 1991).

[https://www.oas.org/dil/esp/Convencion\\_Internacional\\_de\\_los\\_Derechos\\_del\\_Nino\\_Colombia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Convencion_Internacional_de_los_Derechos_del_Nino_Colombia.pdf)

Constitución Política de Colombia [C.P.]. (1991). (2.a ed.). Legis.

Cuesta Ordoñez, M.E.; Duarte Herrera, M.; y Monroy Machado, E. (2020). Diversidad y primera infancia: relato de la experiencia del trabajo con maestros, líderes comunitarios, familias, niños y niñas de Santiago de Cali. En: Cano Quintero M.C. y Giraldo García, L. K. (Eds. Científicas). *Perspectivas de la enseñanza en educación infantil* (pp. 100-127). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali.

DANE. (2020a). *Boletín técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2019*.

[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2019/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2019.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2019/Boletin_Tecnico_ECV_2019.pdf)

- DANE. (2020b). *La información del DANE en la toma de decisiones de las ciudades capitales*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/220120\\_Info\\_Regional\\_CALI.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/planes-desarrollo-territorial/220120_Info_Regional_CALI.pdf)
- DANE. (2021a). *Boletín técnico Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ECV) 2020*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/calidad\\_vida/2020/Boletin\\_Tecnico\\_ECV\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/calidad_vida/2020/Boletin_Tecnico_ECV_2020.pdf)
- DANE. (2021b). *Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Mercado laboral*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- DANE (2021c). *Pobreza monetaria en Colombia. Resultados 2020*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf)
- DANE (2021d). *Presentación pobreza monetaria en Colombia. Resultados 2020*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria\\_2020.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf)
- Delgado, T., Espinel, M. & Muñoz, B. (2019). *Políticas públicas para la protección de los derechos humanos de la primera infancia en Colombia* (Tesis de Especialización). Universidad Libre, seccional Cúcuta.
- Departamento Nacional de Planeación – DNP (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

El Tiempo. (12 de febrero de 2020). *Desde 2002 los grupos irregulares han reclutado más de 14 mil niños.* <https://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/reclutamiento-de-menores-van-mas-de-14-000-desde-2002-461490>

Ferrer, A. T. (2008). Declaración de los Derechos del Niño y Convención sobre los Derechos del Niño. *Transatlántica de educación*, (5), 95-111.

Gómez, J. (2015). *Caracterización de las políticas públicas de primera infancia en educación y salud ejecutadas en Santiago de Cali 2008-2011* (Tesis de pregrado). Universidad Autónoma de Occidente.

Griesbach, M. (2013). *Bienes públicos regionales para la atención integral de la primera infancia: lineamientos comunes, garantías mínimas y protocolos regionales.*

Gutiérrez, J., Restrepo, R., Zapata, J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, (8), 2, 333-351.

Humanium. (s.f.). *Niños de Colombia. Descubriendo los derechos infantiles en Colombia.* <https://www.humanium.org/es/colombia/>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. (2019). *Guía para el desarrollo de la asistencia técnica en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

[https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/g1.de\\_guia\\_para\\_el\\_desarrollo\\_de\\_la\\_asistencia\\_tecnica\\_en\\_el\\_icbf\\_v1.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/g1.de_guia_para_el_desarrollo_de_la_asistencia_tecnica_en_el_icbf_v1.pdf)

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar [ICBF]. *Guía para la formulación, ajuste, implementación y seguimiento de políticas públicas de primera infancia, infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar en el territorio.*

- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo: Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia política*, (3), 9-42.
- Lázaro, L., López, N. & Upegui, H. (2018). *Análisis de la implementación de las políticas públicas para la primera infancia en materia de salud en el Municipio de Santiago de Cali, en el periodo 2012-2015* (Tesis de pregrado). Universidad Cooperativa de Colombia.
- Lee, M. I. G. (2008). Reseña de " Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación" de André-Noël Roth Deubel. *Revista Opera*, (8), 202-204.
- MacCormick, N. (1988). Los derechos de los niños: una prueba de fuego para las teorías de los derechos. *Anuario de filosofía del derecho*, (5), 293-306.
- Marulanda, L. (2016). *Políticas públicas de educación para la infancia en Colombia, 1968-2014. Comprensiones de la infancia como sujeto social y educativo desde un análisis crítico del discurso* (Tesis doctoral). Universidad Santo Tomás.
- Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta Política* (2), 3, 141-164.
- Mokate, K. (2001). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? Banco Interamericano de Desarrollo.  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Eficacia-eficiencia-equidad-y-sostenibilidad-%C2%BFQu%C3%A9-queremos-decir.pdf>
- Ortiz, A. (2019). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Secretaría Distrital de Planeación. ISBN 978-958-8964-39-3.

- Osorio, A. M., Aguado, L. F., Arbona, A., & Balanta, S. (2019). *Indicadores para la acción.: Midiendo y visibilizando el bien estar en la primera infancia en Cali 2018-2019*. Sello Editorial Javeriano-Pontificia Universidad Javeriana, Cali.
- Pedreño, M. H., & Giménez, T. V. (2007). *Los Derechos de los niños: responsabilidad de todos*. EDITUM.
- Save the Children (s.f.). *Derechos de la infancia*. <https://www.savethechildren.es/trabajo-ong/derechos-de-la-infancia>
- Torres, J. & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Procuraduría General de la Nación.
- UNICEF. (s.f.). *Situación de la Infancia. Conozca el panorama de la infancia en Colombia, los avances y los principales retos del país para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes*.  
<https://www.unicef.org/colombia/situacion-de-la-infancia>
- Unidad de Víctimas. (27 de abril de 2020). *Más de un millón y medio de víctimas de desplazamiento en Colombia han avanzado hacia soluciones duraderas, según informe del Conservatorio Global de Desplazamiento Interno*.  
<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/victimas-en-el-exterior/mas-de-un-millon-y-medio-de-victimas-de-desplazamiento-en-colombia-han>
- Valencia, L. (2013). *Aproximación al análisis de la política pública de educación para la primera infancia en Colombia y Santiago de Cali* (Tesis de pregrado). Universidad del Valle.

Villanueva, L. F. A. (Ed.). (1992). *La hechura de las políticas* (pp. 15-84). Miguel Ángel Porrúa.

## **10. Anexos**

Anexo 1. Matriz de indicadores de seguimiento y evaluación de la política pública.

Anexo 2. Presentación de Resultados de la ejecución de la política pública, año 2021.