

EFICIENCIA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN EN
EL DESARROLLO INTEGRAL DE PRIMERA INFANCIA.

YURY MILENA ROCHA CASTAÑEDA

CÓDIGO: 20500055

ASESOR DE INVESTIGACIÓN

DAVID MENDOZA BELTAN

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
DIRECCIÓN DE POSGRADOS
ESPECIALIZACIÓN EN FINANZAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CAJICA
2016

Resumen

La transferencia de recursos por medio del Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales presenta características complejas en el marco de la inversión de programas de primera infancia, en el CONPES 109 se establecen la política pública de primera infancia y los distintos referentes normativos y conceptuales, brindando herramientas para atender las necesidades de los niños de cero a cinco años a nivel nacional.

El departamento de Boyacá, en concordancia con la normativa nacional, establece a través de la ordenanza 026 de 2010, la política pública el “Nuevo Ciudadano Boyacense”, la cual busca brindar una atención integral a todos los niños del departamento. Así pues, el desarrollo del presente trabajo pretende realizar un análisis específico de la situación de inversión y gasto social por medio del Sistema General de Participaciones para la atención de la niñez en la Provincia de Oriente del departamento.

Palabras Clave: Sistema General de Participaciones, Primera Infancia, Asociatividad.

Abstract

The transfer of resources through the General System of Participations to territorial entities presents complex characteristics within the framework of the investment in early childhood programs, in CONPES 109 are established the public policy of early childhood and normative and conceptual referents, providing tools to attend needs of children from zero to five years around the national territory.

The department of Boyacá, in accordance with national regulations, establishes through public ordinance 026 of 2010, the public policy "New Citizen of Boyacá", which aims to provide comprehensive care to all children in the department. So, the development of the present document intends to achieve a specific analysis of the investment situation and social spending through the General System of Participations for the care of the children in the Province of Oriente of the department.

Key Words: General System of Participations, Early Childhood, Associativity.

INTRODUCCIÓN

Considerar la garantía de los derechos de los niños, en Primera Infancia significa que los niños son sujetos reales de derechos que requieren desarrollarse en espacios y ambientes de acuerdo con sus competencias evolutivas. De esta manera, consolidar y gestionar procesos de planificación en torno a ellos implica incluirlos en la agenda pública territorial, en donde se realice una planeación de los recursos transferidos a través del Sistema General de Participaciones de forma eficiente.

En esta vía, Colombia ha avanzado en la comprensión de los grandes retos que se deben asumir en términos de planificación territorial. A partir del CONPES 109 de 2007 se dan los lineamientos técnicos de la Estrategia de Cero a Siempre y el marco normativo legal vigente a nivel nacional, el cual sustenta y reconoce la garantía de derechos de los niños en primera infancia y permite crear un horizonte con acciones técnicas y de gestión.

De esta manera, la garantía de los derechos de los niños constituye actualmente una de las orientaciones fundamentales de la política de atención integral a la primera infancia que adelanta el país con el propósito de generar las condiciones y ámbitos necesarios que promuevan el desarrollo integral y garanticen el reconocimiento de los niños como sujetos de derechos. Es por esto que, a partir de la Ley 1804 del 02 de agosto de 2016 se establece el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre como Política de Estado, ratificando el compromiso de asignar recursos a los municipios a través de las transferencias del Sistema General de Participaciones.

EFICIENCIA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO INTEGRAL DE PRIMERA INFANCIA

Para entender el valor de los recursos del Sistema General de Participación en la operatividad y la atención de las Necesidades Básicas Insatisfechas propias de cada municipio, es importante realizar una descripción legal del mismo.

En primera instancia, por medio del artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, es creado el Sistema General de Participaciones con el fin de atender los servicios de acuerdo a las competencias departamentales o municipales y proveer los recursos para atender oportunamente la prestación de servicios; además, en el artículo 357 se plantea la distribución de dichos recursos en el territorio nacional. Si bien, los artículos mencionados son reglamentados a partir de la Ley 60 de 1991 posteriormente, mediante Acto Legislativo 01 de 2001 son reformados y con el Acto Legislativo 04 de 2007 se dictan nuevas disposiciones para su conformación, su cálculo y la asignación para nuevas necesidades de los municipios. (Banco de la Republica, 2014)

La Ley 715 de 2001 la cual reglamenta el Acto Legislativo 01 de 2001, cita en su artículo 3 y artículo 4 la conformación y la distribución sectorial de los recursos del Sistema General de Participaciones así: destinación específica para el sector educación 58,5%, destinación específica para el sector salud 24,5% y la participación para propósito general, en donde se incluían los recursos para agua potable y saneamiento básico 17%. Posteriormente, por medio del Acto 04 de 2007 y la Ley 1176 de 2007 se dictan disposiciones donde se modifican los artículos anteriores principalmente en la asignación de los recursos para agua potable de forma independiente, de esta manera las asignaciones del Sistema General de Participación mediante esta ley quedan

distribuidas en un 58,5% para educación, 24,5% para salud, un 5,4% corresponderá a la participación para agua potable y saneamiento básico y un 11,6% para propósito general. Dentro de la composición de los recursos del Sistema General de Participaciones también se incluye una asignación especial del 4% distribuida así: alimentación escolar 0,5%, los municipios y distritos ribereños del río magdalena 0,08%, los fondos de pensiones territoriales 2,9% y la población indígena de los resguardos 0,52%.

A partir de la Ley 1176 de 2007 se realiza una reforma importante, donde se establece como se asignarán nuevos recursos para la atención integral de primera infancia cuando la economía crece por encima del 4%, también se define que dichos recursos serán distribuidos de acuerdo a lo expuesto por el Consejo Nacional de Política Social, como se señala en el artículo 206 del Código de Infancia y Adolescencia: “Es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.”

Respecto al reconocimiento de la infancia y la adolescencia vemos que en la Constitución Política de 1886 no es reconocida esta población como agentes de vulnerabilidad de los derechos. Tan solo en el año 1968, en el gobierno de Alberto Lleras Camargo, se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que se encargaría de cubrir el vacío que existía en materia de políticas públicas de atención a la infancia y a la adolescencia. El ICBF, inicialmente se encarga de diseñar y llevar a cabo programas de salud, nutrición, educación, protección y promoción legal en los sectores más vulnerables de todo el país.

A partir de la constitución de 1991 se logra el reconocimiento de esta población, estableciéndose los derechos fundamentales de los niños:

Artículo 44: “Son derechos fundamentales de los niños: La vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado 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”.

Además, se promulga en Colombia la Ley 12 de 1991 que acoge, aprueba y adopta la Convención sobre los Derechos Del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. Allí se hace explícito que toda persona que no haya cumplido los 18 años es considerada menor de edad y por ello sujeto de derechos universales. En esta ley se garantizan todas las atenciones que requieren los niños por su estado natural de vulnerabilidad y se insta al Estado a diseñar políticas públicas de prevención y protección. Es así como en el año 2006 entra en vigor la Ley 1098 de 2006 o más conocida como el Código de Infancia y Adolescencia que tiene como finalidad, según su primer artículo:

Artículo 1: “Garantizar a los niños, a las niñas y a los adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Prevalecerá el reconocimiento a la igualdad y la dignidad humana, sin discriminación alguna”.

Algunos aspectos importantes que se pueden resaltar de esta la ley son los siguientes: se mantiene la prevalencia y el interés superior de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, sobre el interés de los adultos, ratificando de alguna manera lo que había plasmado la Constitución Política; propone una corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad para garantizar la protección de la niños y jóvenes y ratifica los derechos y deberes de este rango de población. La importancia de entender a los niños como sujetos de derechos implica que el Estado y las entidades dirijan estrategias directas y eficaces en donde se ejecuten recursos en el territorio nacional.

Contexto Internacional de la Atención a la Primera Infancia

Para entender la importancia del tema en el ámbito internacional y las estrategias a las cuales se enfoca la educación y la atención a la primera infancia es significativo realizar una descripción de los compromisos adquiridos, los avances en la disminución de la desigualdad y el acceso oportuno a diferentes servicios públicos que debe prestar el Estado.

Los esfuerzos han tenido repercusiones positivas para la búsqueda de la no vulneración de los derechos de los niños; estas políticas tienen mayor impacto en los países en vía de desarrollo con la participación de las diferentes entidades de la banca multilateral, el apoyo del sector público, privado y las instituciones que a nivel nacional adopten las recomendaciones para dirigir los gobiernos a cumplir con políticas responsables que permitan el acceso a los servicios y bienes mínimos y con esto se garantice el bienestar de la comunidad y así empezar a visualizar economías en vía de desarrollo con una perspectiva diferente y positiva.

A partir de la Declaración de la Cumbre del Milenio, realizada en el año 2000, se establecen los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en donde se da como plazo el año 2015 para cumplir 8

objetivos claros y enfocados a la búsqueda de desarrollo con condiciones equitativas y en el marco de la protección de los derechos humanos y la democracia en los países. En el informe realizado para el año 2015, por Naciones Unidas, se presentan efectos positivos y evidencias estadísticas del cumplimiento por parte de los países en vía de desarrollo con la convicción de dar cumplimiento a los indicadores plasmados en cada objetivo, si bien todos los objetivos son de gran importancia, señalaré avances que benefician a la primera infancia y la adolescencia. Entre los más significativos: la pobreza extrema paso de 47% en el año 1990 a 14% en el año 2015; el segundo objetivo establece metas para la enseñanza primaria universal, donde también se obtienen resultados positivos con un 91% para el año 2015 en la tasa neta de matriculación; en el cuarto objetivo, reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, se evidenció un gran impacto gracias a una efectiva política de vacunación a nivel mundial, teniendo para el año 2013 una cobertura del 83%; en el objetivo de mejorar la salud materna se pasó de 59% nacimientos atendidos por personal capacitado en el año 1990 a 71% en el año 2015; respecto al objetivo 6, que se refiere a combatir enfermedades que afectan la salud de los niños, como lo es el paludismo, se evidencia, principalmente en África, una disminución en muertes de niños a causa de esta enfermedad con un 58%. Aunque hay avances importantes, el informe de 2015 expone que aún existe gran porcentaje de población vulnerable sin acceso ni atención en sectores de salud y educación, también, de forma muy concreta, se hace un llamado a los países a realizar mecanismos efectivos en las bases estadísticas pues, como lo señala el informe, esto tiene impacto directo a nivel local ya que, la información estadística “permitió a los gobiernos a niveles nacionales y subnacionales enfocar de manera eficaz sus políticas, programas e intervenciones de desarrollo” (Naciones Unidas, 2015).

En este mismo año se realiza el Foro Mundial sobre la Educación, en donde se plantea la nueva agenda para la Evaluación de la Educación para Todos ¹ también con un plazo de cumplimiento para el año 2015. *El Marco de Acción de Dakar Educación para Todos: Cumplir nuestros compromisos comunes* plantea 6 objetivos, entre los cuales destaco los siguientes por ser los que impactan directamente a la primera infancia:

i) Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos; ii) velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen.

En consecuencia, y teniendo en cuenta el cumplimiento del primer objetivo, el Informe de Seguimiento de Educación para Todos EPT (Organización para las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura UNESCO, 2007) centra su atención en el estudio en primera infancia, dando referentes importantes para entender la relevancia de la educación en estos años de vida y se plantean características de acuerdo a los conceptos y los responsables de las estrategias para la atención de este objetivo. El informe plantea la necesidad de unificar diferentes términos del objetivo, dada la complejidad del mismo, por esto sugiere englobarlas en Atención y Educación de la Primera Infancia AEPI entendido como:

“La atención y educación de la primera infancia sustentan la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y el aprendizaje de los niños –incluyendo la salud, la nutrición, la higiene y el desarrollo cognitivo, social, físico y afectivo– desde su

¹ La nueva agenda se refiere a la reiteración de los compromisos realizados en el año 1990 Declaración Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtien (Tailandia)

nacimiento hasta su ingreso en la escuela primaria en contextos formales, no formales e informales.”

Descripción esquemática de los enfoques de la atención y educación de los niños pequeños

Edad	Atención y educación organizadas	Atención y educación informales.	
8	C. Enseñanza primaria (nivel 1 de la CINE*)	D. Atención informal prestada a niños de edades comprendidas entre 0 y 8 años, por parte de sus padres o de la familia amplia, principalmente a domicilio, pero también en otros contextos familiares o comunitarios. Lo ideal es que se atiendan las necesidades de los niños en el plano de la salud, la nutrición y el desarrollo cognitivo y psicosocial.	
7			
6	B. Políticas y programas de AEPI para niños de 3 años de edad o más		
5			B.1. Programas de enseñanza preescolar para niños de 3 años de edad como mínimo (nivel 0 de la CINE).
4			B.2. Programas de educación no formal (para niños de 3 años de edad o más).
3	A. Políticas y programas de AEPI** para niños de edades comprendidas entre 0 y 2 años		
2			A.1. Programas organizados de atención y educación.
1			A.2. Programas no formales de atención y educación.
0	A.3. Licencia de trabajo de los padres.		

Proveedores Organismos gubernamentales (nacionales, regionales y locales). Organismos privados (con fines de lucro y sin fines de lucro). Organizaciones internacionales no gubernamentales. Organizaciones comunitarias.

Fuente: Tomada del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Bases sólidas Atención y educación de la primera infancia

Las características socio culturales y económicas de los países en vía de desarrollo presentaban una exclusión reiterativa a los niños en los primeros años de vida, en donde si bien se priorizaba en la educación teniendo en cuenta el acceso a la etapa de educación primaria, se desconocía en términos más amplios la atención desde el momento de la gestación hasta los 6 años de vida, momento en que se ingresa al esquema educativo. En esta medida las políticas públicas para la atención de la primera infancia no se encontraban en las agendas presupuestales de los países y el reconocimiento de la población no se priorizaba como un punto de partida para el cumplimiento de los demás objetivos de Educación Para Todos y los agendados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Teniendo en cuenta los avances a nivel mundial, el 25 de septiembre de 2015 se dictan los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS como la nueva agenda para los próximos 15 años, estableciéndose principios y compromisos comunes identificados en 17 objetivos para dar continuidad a las estrategias de la disminución de la pobreza, el mayor acceso a la salud y la educación y se da un enfoque importante a los temas de desarrollo sostenible del medio ambiente. En consecuencia, se afianzan los compromisos en primera infancia, donde también se define una nueva agenda a nivel mundial para la educación, por medio de la Declaración de Incheon, en la cual se definen los compromisos con cumplimiento para el año 2030 y se da el lineamiento a nivel mundial de la educación como el eje fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Política Pública de Primera Infancia en Colombia

La primera infancia, desde la perspectiva de la psicología, es vista como parte del crecimiento de la persona, es decir, la primera de cuatro grandes etapas de vida del individuo (infancia, adolescencia, adultez y vejes), cuya importancia radica en que es en esta etapa donde se socializa al niño y se le enseña lo que debe saber para hacer parte de una sociedad, como afirma (Gallardo Rodríguez & González Mesa, 2013). “Es la infancia una época clave de la vida, en la cual se configuran todos los resortes afectivos e intelectuales del individuo, de cuyo correcto desarrollo depende buena parte del éxito o fracaso posterior de cada individuo en su proyecto vital”

En el reconocimiento y la importancia del desarrollo temprano, estudiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, se visibilizan los primeros años de vida como momento indispensable para el bienestar, en términos de salud y educación en la edad adulta y como

política indispensable en los países en vía de desarrollo para potencializar sus economías. De esta manera se expone:

En los países en desarrollo más de 200 millones de niños menores de 5 años no alcanzan su potencial de desarrollo debido a la pobreza y a una salud y nutrición precarias y a bajos niveles de estimulación en el hogar. Estos niños probablemente tendrán un desempeño pobre en la escuela y limitadas oportunidades económicas en la edad adulta que así perpetuarán el ciclo de pobreza. Se considera que esta pérdida del potencial de desarrollo en los niños conduce a un 20% de déficit en los ingresos en la edad adulta. (Grantham McGregor, 2007)

Dentro del ámbito nacional son importantes los postulados realizados por Rodolfo Llinás, quien ha realizado estudios en la neurociencia y su importancia en la educación inicial, el científico Llinás expone en la conferencia realizada para la Cumbre de Líderes de la Educación cómo las características neuro cerebrales y el sistema educativo deben estar alineados para una educación basada en acompañar al niño en el entendimiento del entorno y el contexto de las cosas que se están enseñando, mas no en imponer los conocimientos estructurados por el sistema educativo; esto a partir de la identificación y el entendimiento de las habilidades de cada niño, las cuales se realizan de forma particular y donde el mismo sistema debe brindar herramientas, en primera medida, en términos de la calidad de los docentes y en el acompañamiento de la familia.

De acuerdo al contexto normativo del Sistema General de Participaciones y la Atención Integral a la Primera Infancia y teniendo en cuenta las estrategias y los compromisos asumidos

por Colombia es importante realizar una descripción cronológica de las leyes concernientes a los temas que se están desarrollando:

Tabla 1 Leyes del Sistema General de Participación y de la Atención Integral de la Primera Infancia

AÑO	LEY	DESCRIPCION
2001	Ley 715 de 2001	Art 1: Sistema General de Participaciones está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la presente ley.
2006	Ley 1098 de 2006	Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.
2006	Ley 1098 de 2006	Artículo 206. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional. (a nivel departamental y municipal fueron creados a partir del Decreto 1137 para el 1999)
2007	Ley 1176 de 2007	Artículo 14 Destinación y distribución. Los recursos de que trata el párrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007 se destinarán a la financiación de las acciones en primera infancia...
2007	CONPES 109	Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia
2009	Ley 1295 de 2009	"por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de primera infancia de los sectores clasificados como 1,2 y 3 del Sisben"
2011	Ley 1450 de 2011	El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: Prosperidad para Todos en donde se reconoce la primera infancia y se establecen medidas para su protección y desarrollo

Fuente: Tomado de Informe de Evaluación (UNICEF ,2014)

Colombia ha avanzado en la comprensión de los grandes retos que se deben asumir en términos de planeación territorial, es así como a partir del CONPES 109 de 2007 se plantea el objetivo de “Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia.” esto teniendo en cuenta la familia como eje fundamental tanto para el desarrollo de la primera infancia como para las acciones por parte del Estado para su protección y garantías en los diferentes contextos políticos, económicos y sociales.

Con la implementación de la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Colombia entra en la dinámica de planeación nacional y territorial, esto implica el diseño de

políticas públicas y programas de gestión que garantizan por un lado la correcta gestión de los recursos públicos, y por otro el cumplimiento de los mandatos constitucionales en materia de administración pública. De esta manera, a partir del “Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014: Prosperidad para Todos”, se plantean las estrategias para la protección de los niños de cero a cinco años atendidos por medio de una Ruta de Atención Integral que involucra su reconocimiento por parte del Estado como sujetos de derechos primordiales.

En el año 2011, y en consecuencia con el propósito de atender de forma prioritaria a la primera infancia, se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia por medio del Decreto 4875 de 2011, la cual cumple la función de: “Coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, en su calidad de instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados”. Teniendo en cuenta un diagnóstico de los diferentes lineamientos que afectan la primera infancia, las características de los territorios y las necesidades y agentes potenciales para satisfacer los requerimientos de la primera infancia, se crea la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre en donde se citan cinco estructurantes fundamentales para el desarrollo de la educación temprana:

Tabla 2 Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre

ESTRUCTURANTE	DEFINICIÓN	ORIENTACIONES
El cuidado y la crianza.	Este estructurante de la atención integral busca favorecer y fortalecer los vínculos entre las niñas y los niños, con su familia y con las personas responsables de su cuidado a través de la creación de ambientes enriquecidos, seguros, protectores, incluyentes, participativos y democráticos.	Formación y acompañamiento a familias
		Restablecimiento de derechos
La salud, la alimentación y la nutrición.	Este estructurante de la atención integral busca preservar la existencia de niñas y niños en condiciones de plena dignidad mediante la promoción de su bienestar, la prevención de condiciones que lo alteren, el tratamiento de la enfermedad con calidad y calidez, y la rehabilitación de su estabilidad emocional y funcional para llevar una existencia autónoma y activa.	Salud y nutrición de la mujer
		Salud, alimentación y nutrición de la mujer gestante
		Salud y nutrición del neonato
		Salud, alimentación y nutrición de las niñas y los niños
La educación inicial.	Como derecho impostergable de la primera infancia, la educación inicial se constituye en un estructurante de la atención integral cuyo objetivo es potenciar de manera intencionada el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su	El juego en la educación inicial
		La literatura en la educación inicial

	nacimiento hasta cumplir los seis años, partiendo del reconocimiento de sus características y de las particularidades de los contextos en que viven y favoreciendo interacciones que se generan en ambientes enriquecidos a través de experiencias pedagógicas y prácticas de cuidado.	El arte en la educación inicial La exploración del medio en la educación inicial
La recreación.	Este estructurante busca promover la construcción de la autonomía y la autodeterminación de las niñas y los niños a través del favorecimiento de experiencias significativas que privilegien y promuevan el disfrute, el esparcimiento, la libre expresión creativa y el deseo de ser en relación con el mundo.	Como necesidad Como Derecho
Participación y ejercicio de la ciudadanía	Este estructurante de la atención a la primera infancia busca favorecer la construcción del sentido de identidad personal y colectiva en la diversidad, a través de la promoción de la participación de las niñas y los niños en sus entornos, como ejercicio de libertad y de inclusión de acuerdo con los distintos momentos del ciclo vital, reconociendo sus múltiples formas de expresión y las diversas manifestaciones de lo que significa ser escuchado, percibido, tenido en cuenta y tomar parte activa de las decisiones sobre la propia vida y la de los grupos y comunidades a los que se pertenece.	El cuidado, la crianza y la atención de las niñas y los niños: La comunicación El acceso y disfrute de la vida cultural La identidad de las niñas y los niños

Fuente: Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia Fundamentos Políticos y Técnicos de Gestión

La estrategia De Cero a Siempre ha tenido un gran impacto dentro de la política educativa del país al implementar estrategias educativas para la educación inicial desde los primeros años de vida, contrario a las políticas anteriores en las cuales los niños ingresaban al sistema educativo alrededor de los cinco a seis años. Por esta razón, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia CIPI crea como modalidad de educación inicial los Centros de Desarrollo Infantil, los cuales se conciben como:

“Instituciones dirigidas a atender y promover un desarrollo integral a través de la educación inicial, con la participación de profesionales idóneos en temas relacionados con los diferentes componentes de la atención integral, responsables de gestionar las condiciones materiales que hacen efectivos todos los derechos de los niños y niñas en primera infancia, así como de generar oportunidades de expresión y comunicación con pares y adultos y diversidad de experiencias que permiten a los niños y las niñas construir y comprender el mundo.” (Ministerio de Educación Nacional, 2012)

La política pública desarrollada para este grupo poblacional y el reconocimiento en la agenda política y gubernamental de Colombia han impactado positivamente en la protección de los

derechos de niños y niñas que estaban desprotegidos por el Estado, si bien las necesidades de la población difieren de acuerdo a su localización geográfica y al entorno específico, la responsabilidad del Estado en la protección de los derechos de los niños y niñas debe estar totalmente priorizada y con un cubrimiento sin parcialidades en el territorio nacional. La Ley 1804 del 02 de agosto de 2016 "Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones" ratifica el compromiso para la protección de la primera infancia y lo agenda en un marco de planeación a nivel territorial donde se incluye dentro de los planes de desarrollo el reconocimiento de los derechos de la primera infancia y la adolescencia, así como el diseño de programas de atención, prevención y mejoramiento de su calidad de vida.

Aunque se plantea una aplicación a nivel nacional, el reto está en el desarrollo e implementación de la estrategia a nivel territorial, en donde las orientaciones y el acompañamiento desde el nivel central deben ser permanentes. La descentralización, entendida como el esquema de planear el desarrollo en el plano político y económico desde adentro hacia afuera, plantea cómo las entidades territoriales son capaces de desarrollar esquemas organizados en donde pueden suplir los bienes y servicios públicos de primera necesidad así como la autonomía administrativa y fiscal. Si bien a partir de la elección popular de alcaldes en el año 1988 se plantea el esquema de descentralización en el marco político, dentro de las fases fiscales no es consecuente la descentralización en la medida que los recursos son manejados y atados desde el nivel central y donde las entidades territoriales no tienen ningún tipo de autonomía en el manejo de estos recursos. (Asela, J, 2015)

“La descentralización es un fenómeno reciente e irregular, y afirma que los riesgos de transferir competencias y recursos a gobiernos locales se puede transformar en una

herramienta para fortalecer el caudillismo de ciertos partidos y líderes políticos. Esto puede traer como consecuencia que se reduzca aún más el nivel de eficiencia del estado y se aumenten los riesgos de las crisis macroeconómicas.” (Nickson, 2003)

El autor plantea tres desafíos en las entidades territoriales: i) mejorar la gestión de los recursos humanos ii) mejorar la rendición de cuentas con el nivel central del gobierno y iii) promover la relación más estrecha con la ciudadanía.

La descentralización en los programas de primera infancia es apropiada en la medida que la coordinación para la atención de las necesidades está dirigida a mejorar la educación, la salud, la recreación y el bienestar en general, en donde interfieren diferentes ministerios y entidades; por esta razón, la coordinación es de carácter horizontal para poder atender dichas necesidades de forma integral. De esta manera, se expone que la descentralización crea oportunidades para el desarrollo de nuevos liderazgos en los servicios de primera infancia, señalando que se requiere de esfuerzos colaborativos entre oficiales del gobierno local, trabajadores, residentes de la comunidad y familias, en su rol de partes interesadas y de esta manera se asegura la atención de manera eficiente. (Yoshikawa, Rosman & Hsueh, 2002).

Eficiencia del Sistema General de Participaciones en los programas de Primera Infancia en la Provincia de Oriente del Departamento de Boyacá

El departamento de Boyacá, entendiendo la importancia en el reconocimiento de la primera infancia, desarrolló la Ordenanza 026 del año 2010 “El Nuevo Ciudadano Boyacense”, en donde se establece:

Artículo 1: “Adoptar la Política Pública Nacional (CONPES 109 de 2007) para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia desde la gestación hasta los seis años de edad,

en corresponsabilidad con la familia, la sociedad y el Estado, en el Departamento de Boyacá, acogiendo las categorías de derecho y las líneas de acción y adoptándolas a las necesidades de la población de la primera infancia en Boyacá”

Tabla 3 Objetivos por Categoría de Derecho y Línea de Acción “El Nuevo Ciudadano Boyacense”

Categoría	Línea de Acción	Descripción
Existencia	Mi encuentro con la vida	Manejo responsable de la reproducción, mejorar los cuidados de gestación, el parto el puerperio y en la atención del recién nacido.
	Crezco saludable	Fortalecer la prevención de las enfermedades y la discapacidad. Lograr que todos los gestantes tengan seguridad social en salud, garantizando óptimos servicios de atención y rehabilitación.
	Crezco con mi familia	Masificar las ofertas educativas y los servicios de orientación de apoyo para los padres y madres. Estrechar los lazos familiares, y prevenir el abandono.
	Aliméntame con amor	Busca que ningún niño ni niña este desnutrido.
Desarrollo	Desarrollo mis competencias	Busca que todos los niños y niñas tengan educación, que esta sea de calidad y sin discriminación por género, etnia, condición social o discapacidad
	Jugando comprendo	Busca que todos los niños y niñas de Boyacá puedan desarrollarse en los contextos del juego.
	Me quiero, los quiero y me quieren	Busca que todos los niños y niñas sean capaces de controlar sus emociones.
Ciudadanía	Soy boyacense	Busca que ningún niño o niña de Boyacá carezca de registro civil. El registro civil permite orientar los servicios del estado.
	Me gusta participar	Propende porque todos los niños y niñas boyacenses tengan oportunidades y espacios para participar en la vida en comunidad.
	Crezco con identidad	Propone el desarrollo de procesos formativos en educación artística para afianzar el arraigo, tradiciones, sentidos de pertenencia y amor por lo nuestro.
Protección	Disfruto en un ambiente seguro	Busca que ningún niño o niña sea sometido a maltrato o abuso.
	Disfruto mi infancia	Busca que ningún niño o niña participe de alguna actividad que sea perjudicial o sea víctima de acciones violentas

Fuente: Ordenanza 026 de 2010. Artículo 4

Además, el artículo 7 de la ordenanza promueve la creación de la gerencia para la operatividad de política pública en el departamento de Boyacá: “Crease la gerencia para operatividad de la política pública para el desarrollo integral de la primera infancia desde su gestación en corresponsabilidad con la familia, la sociedad, y el estado en el departamento de Boyacá con una dependencia adscrita al despacho del señor gobernador, con autonomía administrativa y financiera, y con el apoyo de una junta directiva conformada por los secretarios de despacho que asigne por escrito el señor gobernador”

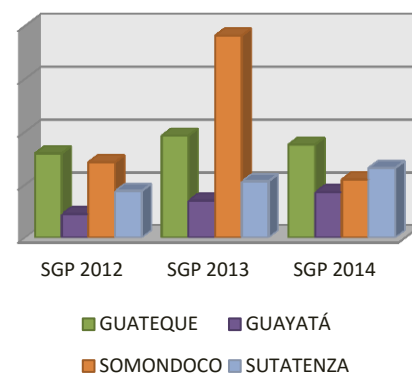
La división provincial del departamento de Boyacá se da en 12 zonas: Centro, La Libertad, Lengupá, Márquez, Neira, Norte, Occidente, Oriente, Ricaurte, Sugamuxi, Tundama y Valderrama. La provincia de Oriente, compuesta por los municipios de Guateque, Almeida, Chivor, Guayatá, La Capilla, Sutatenza y Tenza, se caracteriza por ser una región de atributos agrícolas y artesanales.

Teniendo como referente los datos expuestos en el informe de Gasto Público Social FUT², en donde se muestran estadísticas dirigidas al gasto público en niñez, a continuación, elijo 4 municipios, entre los cuales está Guateque como capital de la provincia, para mostrar las variables y describir cual es la situación de la primera infancia en términos de inversión.

Tabla 4 Fuentes de Financiación

AÑO	FUENTE	GUATEQUE	GUAYATÁ	SOMOND.	SUTATENZA
2012	Cofinanciación	365.334	0	28	143.060
	Otras fuentes	238.663	194.191	0	137.420
	Recursos propios	3.028	0	0	135.016
	SGP	795.924	222.126	712.154	440.917
2013	Cofinanciación	420.026	115.897	0	165.718
	Otras fuentes	595.411	436.379	0	340.006
	Recursos propios	167.580	24.756	0	94.291
	SGP	963.446	349.532	1.908.846	532.212
2014	Cofinanciación	493.760	184.800	161.259	254.995
	Otras fuentes	516.344	349.630	278.573	301.543
	Recursos propios	135.699	0	60.947	110.018
	SGP	879.223	430.197	549.121	657.048

Fuente: Informe Gasto Público Social-FUT



De acuerdo con los recursos para los programas de la niñez, la gráfica muestra como los municipios dependen de las transferencias hechas por el Sistema General de Participaciones para cubrir las necesidades de la primera infancia. El Sistema General de Participaciones

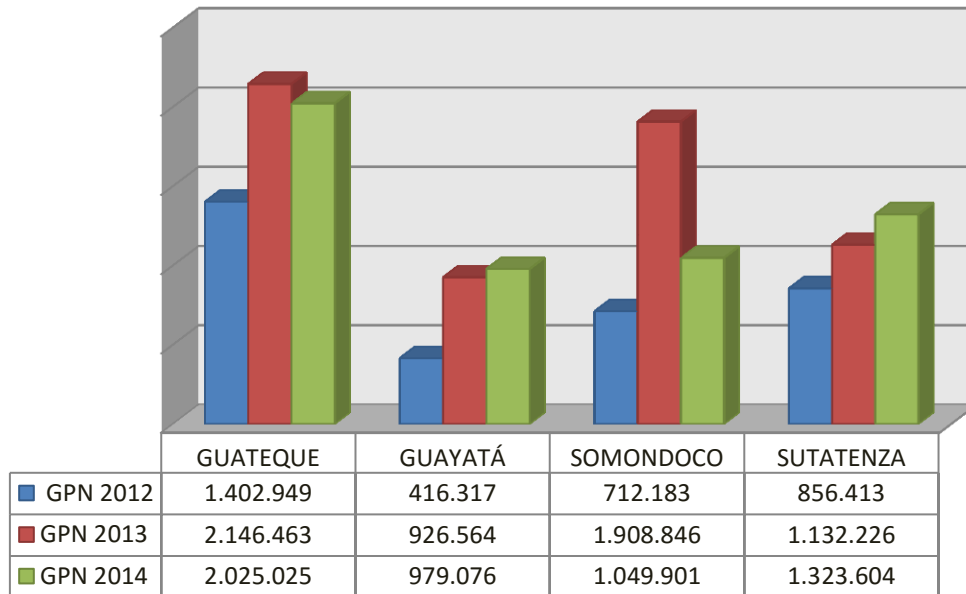
² Decreto 1536 de 2016: “Adóptese un Formulario Único Territorial, FUT, de reporte de información, mediante el cual se recolecte la información oficial básica que sea requerida por las entidades del Gobierno Nacional para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control.”

comprende diferentes rubros de destinación, en donde los propósitos se pueden dirigir a los beneficios directos o parciales para la atención de las necesidades de primera infancia. Conforme con el CONPES 152 de 2012 y sus lineamientos de recursos especiales, al pasar la meta de crecimiento del 4% se dan recursos a los municipios para realizar inversiones en tres líneas: infraestructura, formación de talento humano y dotación.

Por su parte, el CONPES 162 del año 2013, con una asignación total para el departamento de Boyacá de \$10.964.352.142, dio lineamientos para la inversión con prioridad en infraestructura, entornos para la educación inicial, estrategia de atención en salud para la primera infancia y atenciones educativas y culturales. Sin embargo, en el CONPES 181 de 2015, en donde se realiza un balance de los CONPES anteriores, se evidencia que del total de los recursos distribuidos en el año 2012 y 2013 solo fue ejecutado el 46,2% con corte al 30 de junio del año 2014.(CONPES 181, 2015)

La ineficiencia en la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones se presenta en los municipios del oriente de Boyacá al igual que en todo el territorio nacional; los lineamientos del CONPES están atados a la distribución de acuerdo con los recursos dados, las líneas de acción y su jerarquización y al cumplimiento secuencial que se debe realizar en cada municipio impactando directamente la atención de manera integral a la población de primera infancia.

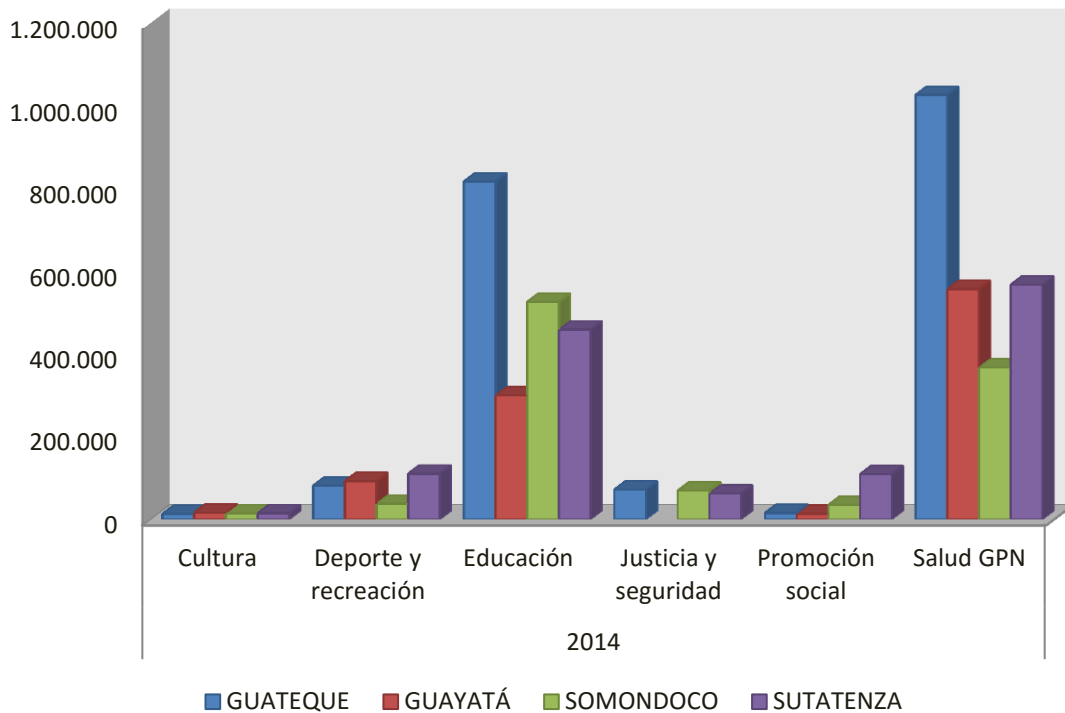
Gasto Público en Niñez



Fuente: Informe Gasto Público Social-FUT

En el gasto público del departamento de Boyacá, partiendo de la política pública de atención integral a la primera infancia “El Nuevo Ciudadano Boyacense” y articulando otras políticas públicas como los son la política pública de seguridad alimentaria, la política de juventud y la política pública de discapacidad, se han realizado acciones para cumplir con los objetivos estructurantes de la estrategia de cero a siempre, las categorías de derecho y las líneas de acción de la ordenanza 026 de 2010. Dentro de estas acciones se incluye a Guateque, junto con 14 municipios más, para la construcción de la Ruta de atención Integral en Salud de los niños menores de 5 años. El gasto público, en los municipios señalados de la provincia de oriente, muestra cómo las inversiones realizadas se incrementaron en el año 2013, especialmente en el municipio de Somondoco. (Gobernación de Boyacá, 2015).

Gasto Público en Niñez



Fuente: Informe Gasto Público Social-FUT

La educación, como lo señalan los compromisos a nivel internacional y los componentes del plan nacional de desarrollo, es fundamental en la atención integral de la primera infancia, ya que es el momento en donde se desarrolla todo el potencial del niño para poder ser un ciudadano; el acompañamiento de la familia y del Estado, desde el momento de gestación hasta los 5 años, permite visualizar a Colombia en un entorno más equitativo. De igual manera, la inversión en el sector salud permite que se disminuyan los niveles de desnutrición y mortalidad infantil y adicionalmente que la atención desde el momento de la gestación priorice también la atención de las madres gestantes. Asimismo, se evidencia que las gestiones solo se dirigen a estos sectores, desarticulando la inversión en otras líneas que impactan el desarrollo de la primera infancia.

Es así como, a pesar de que el planteamiento de la eficiencia de los recursos del Sistema General de Participación para la atención de la primera infancia en Colombia presenta una

estructura con características estratégicas y con programas y entidades sólidas para alcanzar objetivos en el marco del desarrollo de la educación temprana, no es consecuente con la realidad de las entidades territoriales. Si bien los lineamientos para la inversión de los recursos son dados de acuerdo a los análisis estadísticos y los diagnósticos específicos realizados por el Departamento Nacional de Planeación, la realidad de las entidades presenta concentración del poder político, manchado con características de corrupción y en donde la inversión de los recursos no es realizada de forma responsable sino por el contrario se enfoca en una dinámica de búsqueda de beneficios particulares por encima de los beneficios comunes.

Teniendo en cuenta las características geográficas de los municipios y las condiciones de conflicto armado, en muchos de ellos, también es importante mencionar que a nivel local el capital humano no tiene las herramientas para entender la complejidad en los temas de articulación de las estrategias ni entendimiento para iniciar gestiones a nivel departamental con el fin de poder elaborar los programas y proyectos que diseña el CONPES de la vigencia. Adicionalmente, el escenario actual nos muestra como los municipios, en su afán por cumplir la norma y establecer políticas públicas de primera infancia en sus territorios, están realizando desmesuradamente acciones en donde no se establecen diagnósticos claros de la situación de la población de primera infancia y de las necesidades propias de cada municipio, la estrategia presenta los estructurantes para realizar las acciones pertinentes, pero es necesario entender que no se puede tomar la política con un enfoque de repetir las mismas acciones desconociendo las estadísticas propias de cada municipio.

Los Esquemas de Asociatividad en las Entidades Territoriales

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, Ley 1454 de 2011, da a las entidades territoriales las herramientas para crear esquemas de asociatividad que permitan desarrollar propósitos comunes alineados con las estrategias nacionales y los planes de desarrollo territorial, como se plantea a continuación:

Artículo 9. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles. Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronterizos tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural...

Dadas las condiciones de cercanía geográfica y las necesidades comunes, en términos de planificación de la Política Pública de Primera Infancia, entre los municipios de Guateque, Somondoco, Sutatenza y Guayatá, se evidencia la oportunidad de proponer un escenario en donde se consolide la voluntad política de estas entidades territoriales para trabajar articuladamente en el desarrollo y bienestar de los niños de cero a cinco.

De esta manera, de acuerdo al artículo 14 de la Ley 1454 de 2011, se define la *Asociación de Municipios*: “una asociación voluntaria de dos ó más municipios conformada con un propósito común de desarrollo previamente identificado por los integrantes”, con objetivos como: prestación de servicios públicos, ejecución de obras, ejercicio de competencias y la promoción

del desarrollo local. Aunque la asociación para el tema de primera infancia no es específica, en el objetivo de ejercicio de competencias se señala cómo los municipios pueden integrar o articular los planes de desarrollo con un modelo de planificación integral conjunto para alcanzar metas comunes. El objetivo de ejecución de obras dispone que se tengan características donde se genere utilidad común para los municipios que se asocien y en donde se realice una identificación de la disminución de costos e impacto real que permita realizar infraestructuras más eficientes en el momento de asociarse. De igual manera, los Contratos-Plan también brindan una oportunidad para atender integralmente a la primera infancia ya que, establecen mecanismos en los cuales, de acuerdo a los planes de desarrollo y a los programas que se articulen, se puedan realizar acciones de diagnósticos y planificación de forma conjunta para poder implementar los programas con características más eficientes. (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

Los esquemas asociativos brindan una oportunidad a las entidades territoriales para fortalecer las dinámicas regionales sin perder autonomía y con la facilidad de potencializar programas y proyectos que beneficien a la comunidad. Los municipios de la provincia de oriente al acoger estas herramientas de planificación territorial pueden garantizar la prestación de servicios con características más eficientes y con unos impactos reales que garanticen los beneficios a largo plazo.

Conclusiones

La autonomía de las entidades territoriales para la formulación de políticas locales correspondientes a primera infancia se ve limitada por la dependencia de los recursos percibidos por transferencias del Sistema General de Participaciones. Aunque en el país existe una política pública de primera infancia es necesario el compromiso de gasto social que permita atender integralmente los derechos de esta población y una administración pública con el compromiso de coordinar las políticas y recursos logrando estrategias efectivas acordes con las necesidades de la población infantil.

Los esfuerzos para la protección de los niños han contribuido al desarrollo de una sociedad más equitativa, exigiendo una mirada multidimensional y convocando la intervención de los diferentes niveles de gobierno, con una mirada integral para la armonización de las políticas y las garantías para el pleno cumplimiento de los derechos y calidad de vida de los niños.

El contexto internacional muestra la relevancia de la educación como eje dinamizador de las economías en vía de desarrollo, entender que la atención se debe dar desde el momento de la gestación genera políticas más incluyentes y contextos a largo plazo con mejores resultados en el desarrollo cognoscitivo de los menores.

La importancia de desarrollar políticas públicas que atiendan de manera efectiva las necesidades de la población genera un contexto que permite dirigir las acciones de los ciudadanos a contribuir con el desarrollo del país. Entender que la disminución de las desigualdades es el camino para reducir los escenarios de conflicto armado y para tener una atención concreta y eficiente en todas las entidades territoriales, proporcionará un empoderamiento del capital humano que aportará en el futuro del país.

Referencias Bibliográficas

- Asamblea del Departamento de Boyacá. (14 de septiembre de 2010). Ordenanza 026 de 2010.
- Asela, J. (2015). La descentralización en Colombia, ¿realidad o espejismo? Consideraciones sobre la actualidad del proceso. *Revista CEA, 1*(1), 65-74.
- Banco de la Republica. (2014) Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia (205). Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo Lo que funciona, por qué y para quién. Recuperado de <http://www.iadb.org/>
- Colombia, Congreso de la República (2011, junio 16) Ley 1450 de 2011
- Congreso de Colombia. (21 de Diciembre de 2001). [Ley 715 de 2001]. DO: 44654
- Congreso de Colombia. (8 de Noviembre de 2006). Código de Infancia y Adolescencia [Ley 1098 de 2006]. DO: 46.446
- Congreso de Colombia. (28 de Junio de 2011). [Ley 1454 de 2001]. DO: 48.115
- Congreso de Colombia. (2 de Agosto de 2016). Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre. [Ley 1804 de 2016].
- Consejería Presidencial para la Primera Infancia. (2013) Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia Fundamentos Políticos y Técnicos de Gestión. Recuperado de <http://www.deceroasiempre.gov.co/>
- Departamento de Boyacá. (2015) Informe Rendición Pública de Cuentas de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud. Recurado de Observatorio Social de Boyacá.
- Departamento de Boyacá. (2015) Informe. Gasto Público Social –FUT. Recurado de Observatorio Social de Boyacá.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia
- Departamento Nacional de Planeación. (2012, 14 de Junio). Distribución de Recursos para el Sistema General de Participaciones (Documento CONPES 152). Bogotá D.C, Colombia
- Departamento Nacional de Planeación. (2015, 26 de Junio). Sistema General de Participaciones. Distribución de Recursos para la Atención Integral de la Primera Infancia Vigencia 2015 (Documento CONPES 181). Bogotá D.C, Colombia

Departamento Nacional de Planeación. (2007, 3 de Diciembre). Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia Por La Primera Infancia” (Documento CONPES 109). Bogotá D.C, Colombia

Gallardo Rodríguez & González Mesa. (2013). Subjetividad social, sujeto y representaciones sociales. *Revista Diversitas: Perspectivas en psicología*, vol. 4, núm. 2, 2008, pp. 225-243. Recuperado de <http://www.redalyc.org/>

Martínez Cárdenas E. y Ramírez Mora J. (Ed). (2015). *25 Años Elección Popular de Alcaldes*. Bogotá D.C. ESAP

Ministerio de Educación Nacional. (2012). *Desarrollo Integral en la Primera Infancia Modalidades de Educación Inicial*

Naciones Unidas. (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio Informe de 2015*. Recuperado de <http://www.un.org/>

Revista Semana (9 de Junio de 2015). *Cumbre de Líderes por la educación – Rodolfo Llinás*.

UNESCO. (2000). *Marco de Acción de Dakar Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/>

UNESCO. (2007). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. Bases sólidas Atención y educación de la primera infancia*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/>

UNICEF. (Marzo, 2014). *Evaluación de los Mecanismos de Implementación, Gobernanza, Financiación y Sostenibilidad de la Estrategia Integral de Desarrollo de la Primera Infancia en Colombia De Cero a Siempre*