



CONTRALORÍA GENERAL DE SANTIAGO DE CALI

INFORME-MACRO POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA VIGENCIAS 2013 Y 2014 (I SEMESTRE)

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN MUNICIPAL

INFORME FINAL

Santiago de Cali, agosto 26 de 2014

Claridad debida • Calidad de vida!





GILBERTO HERNÁN ZAPATA BONILLA
Contralor General de Santiago de Cali

DIEGO FERNANDO DURANGO HERNÁNDEZ
Sub-contralor

LEONOR ABADÍA BENÍTEZ
Directora Técnica ante el Sector Educación

MARLEN GARCÍA DE LA CADENA
Auditora Fiscal II – Coordinadora

MARÍA ANDREA CASTRO RODRÍGUEZ
Auditora Fiscal I

LUIS CARLOS DURÁN OCAMPO
Profesional Especializado

CARLOS ALBERTO HOLGUÍN GARCÍA
Profesional Universitario (E)

AMPARO RENGIFO GÓNGORA
Técnica Operativa

Claridad debida • Calidad de vida!



TABLA DE CONTENIDO

	Página
0. INTRODUCCIÓN	5
1. ANTECEDENTES	6
1.1. INFORMES ANTERIORES	6
1.2. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	7
1.3. POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA	8
1.4. NORMATIVIDAD	10
2. DESARROLLO	12
2.1. OBJETIVO GENERAL	12
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	13
2.2.1. Política pública SEM sobre Primera Infancia	13
2.2.1.1. Administración 2008-2011	13
2.2.1.2. Administración 2012-2015	13
2.2.2. Cobertura de Primera Infancia	15
2.2.3. Continuidad de la Política de Primera Infancia	16
2.2.4. Ejecución presupuestal	17
2.2.4.1. Ejecución presupuestal 2013	17
2.2.4.2. Ejecución presupuestal 2014 (junio 30)	18
2.2.5. Suficiencia y efectividad en la ejecución de recursos	19
2.2.5.1. Plan de Acción vigencia 2013	19
2.2.5.2. Plan de Acción vigencia 2014	22
2.2.6. Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	24
3. CONCLUSIONES	27
3.1. OBJETIVO GENERAL	27
3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	28
3.2.1. Política pública SEM sobre Primera Infancia	28
3.2.2. Cobertura de Primera Infancia	28
3.2.3. Continuidad de la Política de Primera Infancia	29
3.2.4. Ejecución presupuestal	29
3.2.5. Suficiencia y efectividad en la ejecución de recursos	29
3.2.6. Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015	30
4. BIBLIOGRAFÍA	31

LISTADO DE TABLAS		
Nº	Descripción	Página
01	Primera Infancia - Visitas realizadas	14
02	Plan de Desarrollo - Componente Cali, ciudad educadora	17
03	Primera Infancia - Ejecución presupuestal por fuentes 2013	17
04	Primera Infancia - Ejecución presupuestal por fuentes junio 2014	18
05	Primera Infancia - Proyectos de Inversión a diciembre de 2013	19
06	Primera Infancia - Proyectos de Inversión a junio de 2014	23
07	Plan de Desarrollo - Programa Atención Integral Primera Infancia	25
08	Primera Infancia - Cobertura SEM vigencia 2013	25
09	Primera Infancia - Contratación cobertura vigencia 2014 (junio 30)	26
10	Primera Infancia - UDS ICBF en Cali vigencia 2013	26

0. INTRODUCCIÓN

Varias naciones han adoptado las medidas de intervención en la primera infancia como una de las principales estrategias a largo plazo. Estas decisiones han contado con el apoyo y promoción incluso de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos hechos, entre otros, justifican hoy la existencia de una Política Pública de Primera Infancia en Colombia, teniendo como referencia los avances científicos y políticos de todo el mundo en la materia. Paralelamente a la formulación de esta política, el país fue testigo también de todo un proceso de discusión alrededor de los derechos de la niñez. Consistió básicamente en un cambio de perspectiva frente a la relación que se establece entre los niños y la sociedad, pasando de considerarlos objetos de protección y tratamiento especial, a pensarlos como sujetos activos y protagonistas de su propia vida y de la vida social.

En Colombia la Primera Infancia ha adquirido importancia recientemente como parte de una amplia movilización mundial que se ha tejido poco a poco alrededor de este tema. Resultados de investigaciones científicas en diversas disciplinas en todo el mundo, revelan que es durante los primeros seis años de vida cuando se construyen la mayoría de las conexiones fisiológicas y psicológicas que determinan las condiciones físicas y emocionales del ser humano durante toda su existencia. Por tanto, cualquier intervención que se logre durante esta etapa de la vida, resulta fundamental para establecer las características que tendrán las personas y la sociedad en el futuro.

En el documento titulado *“Marco para las Políticas Públicas y Lineamientos para la Planeación del Desarrollo de la Infancia y la Adolescencia en el Municipio – Guía para los Alcaldes”*, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (noviembre de 2007), además de definir qué es una política pública, se establecen los criterios básicos sobre su implementación y los lineamientos para incluir los temas de primera infancia y adolescencia, en los planes de desarrollo municipal. Aunque el marco constitucional que nos rige es la Constitución de 1991, solo en 2006 se aprobó en Colombia el “Código de la Infancia y la Adolescencia” que, según el mismo documento *“tiene en cuenta los descubrimientos recientes para asegurar un buen comienzo de la vida, se basa en el enfoque de los derechos humanos y tiene como escenario básico al municipio, que es el epicentro de la vida y de la atención a los niños, las niñas y los adolescentes”*.

Esto explica por qué la implementación de una estrategia sobre la primera infancia es relativamente reciente. De hecho, en el Municipio de Santiago de

Cali, empezó en la administración correspondiente al periodo 2008-2011. En el Acuerdo N° 0237 de julio 3 de 2008 (Plan de Desarrollo de dicho periodo), en su numeral 1.1.2 ("Macro-proyecto: Nueva generación, nueva opción") establece como octava meta la siguiente: "A diciembre de 2011, 15.015 niños y niñas de 2 a 4 años estarán vinculados al sistema educativo y por gestiones con el ICBF, se amplía ésta cobertura con 12.000 niños y niñas más". Aunque dicha meta no se cumplió, se establecieron las bases para que la atención integral a la primera infancia, se constituyera en una verdadera política pública en el Municipio.

El presente informe hace parte del *Plan Anual de Estudios o de Actuaciones y Análisis Macro* de la Contraloría General de Santiago de Cali. Los informes macro, además de las auditorías, son una de las actividades del control fiscal y su finalidad es evaluar las políticas públicas de los entes territoriales, en este caso la Política Pública de Primera Infancia en la Secretaría de Educación - vigencias 2013 y 2014 (I semestre).

1. ANTECEDENTES

1.1. INFORMES ANTERIORES

En 2011 se elaboró otro informe titulado "Nivel de desarrollo de políticas educativas en la ciudad de Santiago de Cali en lo concerniente a la Primera Infancia y Programa Plan Talentos vigencia 2009-2010 - Secretaría de Educación Municipal". La única conclusión de este informe, relacionada específicamente con la "Primera Infancia" es la siguiente: "La Secretaría de Educación Municipal ha manejado con relativa eficiencia y efectividad, los recursos destinados al programa de la Primera Infancia (...)". Los hallazgos de este informe, relacionados específicamente con la "Primera Infancia", fueron los siguientes:

"Hallazgo Administrativo con incidencia Disciplinaria N° 01. En el contrato interadministrativo N° 4143.0.26.1.308.2008 suscrito por la Secretaría de Educación Municipal con la EMRU, por valor de \$3.851.569.810 y cuyo objeto es "administrar la realización del mejoramiento de los Centros de Atención Integral para niños y niñas de primera infancia en el Municipio de Santiago de Cali, así como el diseño y adecuación de la planta física de los centros" se evidenció que ésta adolece de la infraestructura administrativa de recurso humano y técnico propio para ejecutar el objeto actual, es decir, se evidencia (SIC) que es un simple intermediario. La EMRU sub-contrató a través de los siguientes contratos (...). / Las entidades estatales en su proceso de contratación, deben propender

por seleccionar la propuesta más favorable a la entidad y a los fines que ella busca satisfacer con la contratación, buscando que el seleccionado cuente con la infraestructura técnica y de recurso humano necesario para el cumplimiento eficiente, económico y eficaz de la misión encomendada. / El desconocimiento de los requisitos por parte de la Secretaría de Educación Municipal, genera que se suscriban contratos donde el contratista no cuenta con la infraestructura para su ejecución, y tiene que subcontratar, lo que puede generar mayores costos en los bienes y/o servicios prestados (...).

“Hallazgo Administrativo N° 02. El Acuerdo N° 0237 de julio 3 de 2008 (Plan de Desarrollo 2008-2011), en su numeral 1.1.2 (“Macro-proyecto: Nueva generación, nueva opción”) establece como octava meta lo siguiente: “A diciembre de 2011, 15.015 niños y niñas de 2 a 4 años estarán vinculados al sistema educativo y por gestiones con el ICBF, se amplía ésta cobertura con 12.000 niños y niñas más”. Sin embargo, según el Sistema de Información Primera Infancia (SIPI) a octubre de 2011, la Secretaría de Educación Municipal tiene matriculados 314 niños en los CARIÑOS El Remanso de Comfandi y la Ciudadela “Nuevo Latir”, mostrando una ejecución del 2.09%. Los CARIÑOS “San Marino”, y “La Selva” se encuentran sin terminar y los restantes se encuentran en diseño. La baja ejecución en las obras de los CARIÑOS afecta la meta propuesta para esta población de 2 a 4 años”. / “Respecto a las gestiones con el ICBF ampliando esta cobertura con 12.000 niños más, la Secretaría de Educación manifiesta que éstos son atendidos por el ICBF y no son competencia del Municipio de Santiago de Cali. Esta meta no es coherente con la competencia de la Secretaría y debió ser replanteada”.

Estos hallazgos implicaron la elaboración de un “Plan de Mejoramiento” por parte de la Secretaría de Educación Municipal. Sin embargo, como a partir de 2012 cambió la Administración, cambió también el Plan de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Educación no siguió las políticas sobre Primera Infancia de la Administración anterior. En consecuencia el Plan de mejoramiento no se cumplió.

1.2. DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

En el “Manual de análisis y diseño de políticas públicas”, la definición de “políticas” empieza desde sus raíces inglesas. Para el autor es claro que la política pública es “*el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido*”. Otra definición, en apariencia distinta, se cruza con la anterior en el sentido de orientarse hacia un objetivo o una problemática¹.

¹. “En efecto, el concepto de “*policy*” es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como “*politics*” (la actividad política como competencia por el poder) o “*polity*” (el ámbito del gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de / en oposición a la sociedad civil. De esta manera, se confunde el arte de la puja por el poder

El concepto aplica en la actualidad a toda intervención desde el Estado para resolver diversas problemáticas que afectan mayoritariamente a sus asociados. El término “políticas” se refiere a la capacidad y los medios que utiliza el Estado para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos. Las *políticas públicas* son las respuestas del Estado a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

Es en este sentido que la noción de política pública de la “*Guía para los Alcaldes*” citada previamente, es, “*es, en consecuencia, una conciencia colectiva de los objetivos que pueden lograrse y una movilización de todos los actores sociales para lograrlos. No es un documento. Es una imagen de lo que puede y debe lograrse, que todos compartimos y que por esa razón nos mueve a todos. Es lo que la gente cree, sueña construir y está dispuesta a esforzarse para lograr*”. Por tanto, en el caso concreto de la “*primera infancia*”, es la respuesta mancomunada no solo de Colombia sino de diversos países a través de la ONU, de mejorar las condiciones de vida infantil en todo el mundo.

1.3. POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA

En general los asuntos que competen el desarrollo integral de los niños son temas a tratar desde las políticas públicas. “*Al ser el desarrollo integral de los niños y de las niñas un derecho universal, se obliga a la familia, la sociedad y el Estado a garantizar las condiciones para su realización. De esta manera el desarrollo deja de ser un asunto de dotaciones individuales, para convertirse en una responsabilidad colectiva sobre la cual se puede actuar, premisa que sienta las bases para el diseño de políticas públicas en este campo²*”.

(“*politics*”) con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido” (Gonzalo Ordóñez-Matamoros, “*Manual de análisis y diseño de políticas públicas*”, Universidad Externado de Colombia, abril de 2013, pág. 27). La “otra definición” la retoma Rosa Elizabeth Guío Camargo: “Para el desarrollo de la investigación se optó por la definición de ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL según la cual la política pública es “*un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados como necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*” (Rosa Elizabeth Guío Camargo, “*Estado del arte sobre la política pública de primera infancia*”, Universidad Nacional, incluido en el texto Estudios en Derecho y Gobierno, ISSN 2027-3304, pág. 35).

². Documento CONPES social 109, *Política Pública nacional de Primera Infancia*, “*Colombia por la primera infancia*”, Consejo Nacional de Política Económica Social, Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 27. En este documento, la primera infancia es concebida como la “*etapa del ciclo vital que comprende el desarrollo de los niños y de las niñas, desde su gestación hasta los 6 años de vida*. Es una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social”. *Ibíd.*, pág. 21.

La Política de Primera Infancia reconoce la familia como su eje fundamental, ya que favorece la socialización y se estimula el desarrollo humano. Esa política concibe una protección integral en los siguientes términos:

1. Se debe analizar la situación de los niños.
2. Se deben poner como sujetos titulares de derechos.
3. Los intereses superiores del niño serán criterio fundamental para la toma de decisiones.
4. La familia, el Estado y en general la sociedad, serán corresponsables del cumplimiento de sus derechos.
5. Se debe considerar al niño como un sujeto activo y participativo durante el proceso y evolución de su vida.
6. Se debe actuar sobre todo aquello que determine y se vincule con la calidad de vida de niños y niñas, no sólo sobre factores aislados.

La primera infancia es una etapa de vital importancia, por tanto se requiere incorporar la educación pre-escolar como elemento básico, que los prepare para el ingreso a la educación básica. Así se consigna en el “Plan Nacional decenal de Educación 2006-2016”, que en su capítulo VI (“*Desarrollo infantil y educación inicial*”), establece como objetivos del numeral 1 (Universalidad), “*garantizar la atención integral universal para los niños desde la gestación hasta los 6 años, en una perspectiva de derechos, para un ejercicio pleno de la ciudadanía*”³. Y en este mismo plan decenal, el numeral 4 (Financiación), plantea “*convertir la educación inicial en **prioridad** de la inversión económica nacional, regional y local*”⁴.

La estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia denominada “De Cero a Siempre” reconoce la educación como un derecho y se implementa conjuntamente entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF repartiéndose funciones, compartiendo presupuestos y respondiendo por las competencias propias de cada sector. A la fecha de este informe, y desde 2010,

³. *Plan Nacional decenal de Educación 2006-2016*, Documento revisado por la Comisión Redactora elegida en la Asamblea Nacional por la Educación reunida en Bogotá entre el 18 y el 20 de septiembre de 2007, pág. 2.

⁴. *Ibíd.*, pág. 5. El subrayado es nuestro.

el Programa “De Cero a Siempre” es una de las banderas fundamentales de la Oficina de la primera dama presidencial.

1.4. NORMATIVIDAD

Colombia formalizó la adhesión a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y adoptó los acuerdos suscritos en la referida Convención Internacional mediante la Ley 12 de 1991 *"Por medio de la 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"*. La Constitución Política de 1991, en su Artículo 44, elevó a rango constitucional el compromiso del país con la primera infancia, y el Artículo 67 establece la obligatoriedad de un grado de pre-escolar para todos los niños. La promulgación de la Ley 1098 de 2006 (*"por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia"*), cambió el paradigma vigente en la legislación colombiana al pasar del Código del Menor (en el que se consideraba a los niños como débiles e incapaces) al Código de la Infancia y la Adolescencia en el que les reconoce como sujetos de derechos, y se precisa y concreta lo planteado en la Convención sobre Derechos del Niño.

La Constitución dio paso a la Ley 115 de 1994 (*Ley General de Educación*) y con ella al establecimiento de una educación pre-escolar. El Artículo 6º del Decreto 1860 de 1994, establece que la educación pre-escolar está dirigida a niños menores de seis años, antes de iniciar la educación básica, y se compone de tres grados, siendo los dos primeros una etapa previa a la escolarización obligatoria y el tercero obligatorio.

El Decreto 2247 de 1997 dicta normas referentes a la prestación del servicio de pre-escolar tanto para el sector público y privado, y especifica que la educación pre-escolar tiene tres grados (pre jardín, jardín y transición) dirigidos a niños de tres, cuatro y cinco años, respectivamente.

El documento CONPES social 109 de diciembre 03 de 2007 establece la Política Pública Nacional de Primera Infancia y señala que ésta se convierte en el período de la vida que fundamenta etapas posteriores de la persona y es responsabilidad del Estado, de la familia y de la sociedad la protección de los derechos de los niños, y su prevalencia de estos sobre el resto de la sociedad, en todos los aspectos relacionados con el individuo (fisiológico, social, cultural, económico, entre otros). La mejor decisión del país en términos económicos y sociales es la inversión en la primera infancia por sus grandes retornos no solo económicos (ahorros en salud, criminalidad, formación de capital humano), sino por la creación y fortalecimiento del capital social.

El documento CONPES social 123 de 2009 (distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera

infancia, provenientes del crecimiento real de la economía -superior al 4%- en el 2007) es la declaración estratégica del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.

El Artículo 1º de la Ley 1295 de 2009 (*“Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBÉN”*) establece lo siguiente: *“Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud”*. El Artículo 2º, a su vez, establece: *“El Estado les garantizará a los menores, de los cero a los seis años, en forma prioritaria, los derechos consagrados en la Constitución Nacional y en las leyes que desarrollan sus derechos. Los menores recibirán la alimentación materna, de ser posible, durante los primeros años y accederán a una educación inicial, la cual podrá tener metodologías flexibles”*. Y en el Artículo 6º se asignan responsabilidades a *“los gobiernos departamentales, municipales y distritales garantizarán el desarrollo de planes de atención integral a la primera infancia, basados en diagnósticos locales, (...)”*. Para ser implementada se propusieron cinco estrategias:

- Acceso de los niños menores de seis años a una atención educativa, en el marco de una atención integral desde la gestación. (Estrategia de atención integral a la primera infancia De Cero a siempre).
- Construcción de centros de atención integral para la primera infancia.
- Formación de agentes educativos responsables de la educación inicial y atención integral de la primera infancia con un enfoque de competencias e inclusión.
- Fortalecimiento territorial para la implementación de la política de educación inicial, en el marco de una atención integral para la primera infancia.
- Sistema de certificación y acreditación de calidad de la prestación del servicio educativo inicial.

La Ley 1450 de 2011 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, estableció metas e inversiones específicas para la primera infancia.

El Decreto 4875 de 2011 (*“Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI- y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia”*), está inspirado en

la Ley 1098 de 2006. Esta Comisión fue creada en 2011, respondiendo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y está integrada por la Presidencia de la República, los Ministerios de Salud y Protección Social, Educación Nacional, Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el ICBF⁵. Su función es 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. Una de las primeras tareas que asumió la Comisión fue el diseño de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, que viene instituyéndose como el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años. Con el propósito de construir una política pública basada en la evidencia, la Comisión encargó una serie de estudios sobre implementación de la estrategia, su sostenibilidad financiera, capacidades institucionales, demanda y oferta del talento humano, desarrollo infantil, defectos congénitos, entre otros temas.

Por último, mediante la Ley 715 de 2001 (*“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los Artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001), de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*), se realizan las transferencias de recursos básicos para la cobertura contratada en el municipio sobre primera infancia.

2. DESARROLLO

2.1. OBJETIVO GENERAL

“Evaluar la implementación, ejecución y efectividad de los programas de la Primera Infancia- Municipio Santiago de Cali- Secretaría de Educación Municipal”.

Para determinar cómo ha sido la *“implementación, ejecución y efectividad de los programas de la Primera Infancia”* en Santiago de Cali, es necesario evaluar cada uno de los objetivos específicos del informe.

⁵. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se denomina actualmente Departamento para la Prosperidad Social (DPS).

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

2.2.1. Política pública SEM sobre Primera Infancia

Objetivo 1: “Determinar las políticas públicas desarrolladas en la SEM, para la atención de la primera infancia”.

2.2.1.1. Administración 2008-2011

El Acuerdo 0237 de julio 03 de 2008 (“Por medio del cual se implementa el Plan de Desarrollo del Municipio de Cali ‘para vivir la vida dignamente’ 2008-2011”), estableció las metas específicas sobre primera infancia en la ciudad de Santiago de Cali. Durante la Administración correspondiente al periodo 2008-2011, se iniciaron reuniones con el equipo de inclusión social de la Secretaría de Educación Municipal para el fortalecimiento de la atención a la primera infancia en situación de vulnerabilidad. Durante la vigencia 2011 realizaron varias capacitaciones, una en convenio con UNIVALLE para la capacitación a 246 docentes que atendían a 5.834 niños, de los cuales 119 pertenecían a educación inicial – transición y 127 de grados primero y segundo de primaria, sobre temas de enfoque de desarrollo humano, nuevas maneras de intervenciones en el aula, la observación, el acompañamiento intencionado, generación de espacios educativos significativos y el conocimiento de sus niños como sujetos de derechos.

El Municipio de Santiago de Cali, a través de la Secretaría de Educación Municipal, inició el proyecto “CARIÑOS” para los niños de la primera infancia con edades entre los 2 y 4 años once meses. Se proyectó la construcción de 10 Cariños (*Nuevo latir, Remanso de Comfandi, La Selva, San Marino, Villa del Sur, Eustaquio Palacios, Villacolombia, La Flora, Salomia e Isaías Duarte Cancino*). A noviembre de 2011 estaban construidos y en funcionamiento los Cariños *Remanso de Comfandi* y *Nuevo Latir*, y en construcción los de *La Selva* y *San Marino*. Al finalizar la vigencia 2011, solo había dos en funcionamiento y dos en construcción, con lo cual la meta inicial de diez no alcanzó el 40%.

2.2.1.2. Administración 2012-2015

La Política Pública Nacional de Primera Infancia, constituida en el documento CONPES 109 de 2007 y que fue plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), creó el programa denominado “De Cero a Siempre”. Su adaptación se plasmó mediante Acuerdo 0326 de 2012 de mayo 15 de 2012 (“Por medio del cual se implementa el Plan de Desarrollo del Municipio de Cali 2012-2015”), en el Programa 2.3.1 (“Atención Integral a la Primera Infancia”), y se articula con los programas del orden nacional y departamental. Igualmente en

desarrollo de este componente, reconoce a los niños sin importar las diferencias de género, raza, etnia, o estrato social como sujetos plenos de derechos.

Durante la vigencia 2012 no hubo continuidad con la Administración anterior. A partir de 2013, el Plan de Acción del Municipio integró las directrices nacionales sobre atención integral a la primera infancia y pasó de 4 “Cariños” a 54 sedes donde se presta el servicio (a junio 30 de 2014), entre CDI y centros infantiles. CDI (Centro de Desarrollo Infantil) es la denominación actual de lo que, en la Administración anterior, se llamaban “Cariños” y en los cuales se realiza una “atención integral”. Un “centro infantil” es un espacio educativo, generalmente asociado o ligado a una institución educativa, en el cual se atiende a los niños, pero cuya infraestructura no responde a los estándares técnicos requeridos por el Programa. En Santiago de Cali, los CDI son atendidos en su mayoría por Comfandi mientras los centros infantiles son operados por la Fundación Santa Isabel de Hungría (SIH). Para determinar cómo funcionan estos CDI y centros infantiles, su cobertura, el estado de la infraestructura y la dotación, se hicieron las siguientes visitas:

Tabla N° 01				
Primera Infancia - Visitas realizadas				
EAS	Sede	Visita	Barrio	Comuna
Comfandi	La Selva – CDI	24-jun-2014	La Selva	10
Comfandi	Fundación Alianza Cristiana - CDI	14-jul-2014	San Bosco	3
Comfandi	Fundación Cariño – CDI	14-jul-2014	Los Libertadores	3
SIH	María Perlaza	14-jul-2014	Nacional	3
Comfandi	San Marino – Familiar	15-jul-2014	San Marino	7
Comfandi	San Marino – CDI	15-jul-2014	San Marino	7
SIH	Jardín Nacional Número 1	15-jul-2014	La Base	8
SIH	Samaritanos de la Calle	16-jul-2014	Santa Rosa	3
Comfandi	Arco Iris – CDI	16-jul-2014	El Paraíso	12
Funsace	Villa del Sur	16-jul-2014	Villa Del Sur	11
SIH	Divino Salvador	17-jul-2014	Alameda	9
SIH	Martín Restrepo Mejía	17-jul-2014	Libertadores	3
Visitas →	12	21.05%	Total CDI y CI	57

Fuente: Actas de visita Contraloría General de Santiago de Cali

En estas visitas se observó lo siguiente:

Modalidades. La atención a los niños tiene dos modalidades:

- *Familiar.* Atiende, en sus propios hogares, a las madres gestantes y niños entre 0 y dos años. Se cuenta con una coordinadora pedagógica, un auxiliar de enfermería, dos psicólogas, seis agentes educativas y seis auxiliares educativas.

Claridad debida • Calidad de vida!



- *Institucional.* Atiende en los **CDI** y **sedes infantiles**, a niños de edades entre 3 a 4 años (pre-jardín) y de 4 a 5 años (jardín).

Atención integral. El concepto de “atención integral” incluye varios aspectos para componer el proyecto de aula, teniendo en cuenta los referentes teóricos (exploración del medio, juego, arte y la literatura):

- *Educación.* Enfatiza lo relacionado con el arte y la literatura.
- *Nutrición.* La mayoría de los CDI cuentan con instalaciones de cocina y comedor, asistidos por un nutricionista. Se les suministra una colada a través de Bienestar Familiar. De igual modo se realiza un seguimiento de los niños en talla y peso, información que a la vez se comparte con los padres de familia.
- *Salud.* Un requisito para la admisión es el carnet de vacunación. El seguimiento en salud abarca lo siguiente:
 - Control de vacunas
 - Control de crecimiento y desarrollo
 - Certificado médico
 - Valoración de audiometría
 - Valoración de optometría
 - Valoración odontológica
 - Valoración de talla y peso
- *Recreación.* Se realizan salidas pedagógicas, visitando el zoológico, bibliotecas, teatros y parques cercanos.

Talento Humano. Los CDI cuentan con una Coordinadora Pedagógica, Asistente Administrativo, Auxiliar de Enfermería, Psicóloga, Agentes Educativas y Auxiliares Educativas. En el comedor o área de alimentación, se dispone de Manipuladoras de alimentos. Hay personal de aseo todo el día. También hay guardas de seguridad. En los centros infantiles, el personal anterior opera en varias sedes, con excepción de las Agentes y Auxiliares Educativas.

2.2.2. Cobertura de Primera Infancia

Objetivo 2: “Determinar población beneficiaria de las políticas”.

En un documento elaborado conjuntamente entre funcionarios de varias secretarías y dependencias del Municipio de Santiago de Cali, el departamento y la nación, el numeral 2.1 (Contextualización y diagnóstico situacional de Cali y la Primera Infancia), se señala que *“el compromiso de todas las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales es el de velar por el cumplimiento efectivo de los derechos de los 176.308 niños y niñas de 0 a 4 años y los que se encuentran dentro de los 182.998 de 5 a 9 años que, según las proyecciones del DANE, Censo 2005, habitan en la ciudad de Cali⁶”*. Esas cifras corresponden al año 2008. En ese mismo documento se manifiesta que la cobertura en educación inicial de primera infancia (0 a 4 años), para ese año, solo llega al 20,8%⁷.

En el marco de la atención integral a la primera infancia, el gobierno nacional brindó en 2011 educación inicial a 402.183 niños, dando prioridad a los grupos de población desplazada, vulnerable y de SISBÉN I, II y III. En junio de 2013 la operación de las modalidades de educación inicial fue entregada por el Ministerio de Educación Nacional al ICBF. Las cifras de atención integral entre la Secretaría y el ICBF, muestran dicho crecimiento entre 2011 y 2014 (a junio de 2014). Mientras en 2011 fue de 17.070, en 2012 pasó a 23.834 (un incremento del 40%), en 2013 pasó a 54.391 (un incremento del 218.64%) y a 54.656 en 2014, un incremento del 220%.

2.2.3. Continuidad de la Política de Primera Infancia

Objetivo 3: *“Determinar la continuidad de la política en el proceso de formación educativa”*.

Las metas generales del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015 sobre la población de “primera infancia” son las siguientes:

⁶. Acuerdo de Voluntades por la Primera Infancia, Secretaría de Educación Municipal, 2008, pág. 21.

⁷. *“En educación preescolar (5–6 años) se presenta una tasa de cobertura bruta al 2008 del 79,5%, mientras que en el nivel de educación inicial, la cobertura sólo llega al 20,8%. Según los datos de Cali en Cifras 2008, durante el periodo escolar 2007-2008 se quedaron por fuera del sistema escolar, a nivel de preescolar, 27.000 menores. El 53.6% de los niños y niñas de 3 a 6 años del Municipio se encuentran por fuera del sistema educativo, por esta razón la Secretaría de Educación debe continuar fortaleciendo la cobertura en especial para el grado de jardín (4 años), donde existe una cobertura solo del 20.8%”*. *Ibíd.*, pág. 21.

Tabla N° 02				
Plan de Desarrollo - Componente Cali, ciudad educadora				
Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable
Cobertura bruta en educación transición (5 años).	%	91	100	Secretaría de Educación
Niños y niñas matriculados en el nivel de pre-escolar.	Número	32,226	35,310	Secretaría de Educación

Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015

La “cobertura bruta en educación transición (5 años)” es manejada por el Ministerio en términos de niveles escolares (básica primaria, básica secundaria y media). La llamada “transición” hace parte de “pre-escolar” y, según la Ley 115 de 1994, es un grado obligatorio para niños que ya cumplieron los 5 años. Por tanto este indicador no forma parte de las estadísticas inherentes a la Primera Infancia, que llega hasta los 5 años.

Respecto a los “niños y niñas matriculados en el nivel de pre-escolar”, la cifra reportada y certificada por el SIMAT a diciembre 31 de 2013 era de 15.749 niños (10.991 en instituciones educativas oficiales y 4.758 en establecimientos educativos contratados). La cifra reportada y certificada por el SIMAT a julio 1 de 2014 era de 18.816 niños (11.230 en instituciones educativas oficiales y 7.586 en establecimientos educativos contratados).

Finalmente, existe una continuidad “natural” entre el proceso de transición y los niveles de básica primaria, que están garantizados por las propias instituciones educativas del municipio.

2.2.4. Ejecución presupuestal

Objetivo 4: “Determinar los recursos presupuestados en cumplimiento de ella”.

2.2.4.1. Ejecución presupuestal 2013

El siguiente cuadro muestra la ejecución presupuestal de dicho programa, según información suministrada por la Secretaría de Educación Municipal.

Tabla N° 03					
Programa Atención Integral Primera Infancia - Ejecución presupuestal por fuentes 2013					
Descripción	Actual	Saldo CDP	Ejecución	Disponible	% ejec.
Alimentación Escolar	0	0	0	0	0,00%
Diseños de Pre-inversión	33.301.469	33.301.469	0	0	0,00%
Interventoría Cali Educadora	234.146.440	33.301.469	150.510.303	50.334.668	74,94%

Claridad debida • Calidad de vida!



Tabla N° 03					
Programa Atención Integral Primera Infancia - Ejecución presupuestal por fuentes 2013					
Descripción	Actual	Saldo CDP	Ejecución	Disponible	% ejec.
Participación Educativa	243.932.943	115.000.000	113.932.943	15.000.000	88,37%
Planteles Educativos	1.516.408.647	666.029.382	846.322.760	4.056.505	99,52%
Servicios Personales Indirectos	4.011.063.251	0	2.272.123.123	1.738.940.128	56,65%
Total Recursos Propios	6.038.852.750	847.632.320	3.382.889.129	1.808.331.301	65,17%
Capacitación Personal Sector	251.467.751	150.000.000	29.999.999	71.467.752	29,57%
Diseños de Pre-inversión	33.175.478	0	33.175.478	0	100,00%
Interventoría Cali Educadora	41.469.349	0	41.469.349	0	100,00%
Planteles Educativos	829.386.972	0	829.386.972	0	100,00%
Servicios Personales Indirectos	13.500.000		13.500.000		100,00%
Total Recursos SGP	1.168.999.550	150.000.000	947.531.798	71.467.752	92,99%
Servicios Personales Indirectos	5.987.798.265	0	3.538.994.144	2.448.804.121	59,10%
Convenio Municipio-ICBF- 2012	5.987.798.265	0	3.538.994.144	2.448.804.121	59,10%
Total ejecución 2013	13.195.650.565	997.632.320	7.869.415.071	4.328.603.174	64,51%
Total Presupuesto SEM 2013	623.627.538.818	27.520.495.973	532.181.540.427	63.925.502.418	89,28%
% Programa Primera Infancia	2,12%	3,63%	1,48%	6,77%	1,00%

Fuente: Reporte SIA Ejecución Presupuestal SEM vigencia 2013

Durante la vigencia 2013, la Secretaría de Educación Municipal presupuestó \$13.195.650.565 y ejecutó \$7.869.415.071, que equivalen al 64.51%, quedando un saldo disponible de \$4.328.603.174 para la siguiente vigencia. Los recursos propios fueron \$6.038.852.750 (45,76%) y a través del Sistema General de Participaciones (SGP), se recibieron \$1.168.999.550 (equivalentes al 8,86%), y se suscribió un convenio con el ICBF por \$5.987.798.265 (45,38%).

2.2.4.2. Ejecución presupuestal 2014 (junio 30)

El siguiente cuadro muestra la ejecución de dicho programa, según el origen de los recursos, a junio de 2014.

Tabla N° 04					
Primera Infancia - Ejecución presupuestal por fuentes junio 2014					
Descripción	Actual	Saldo CDP	Ejecución	Disponible	% ejec.
Diseños de Pre-inversión	33,301,469	0	33,301,469	0	100.00%
Dotación/AdqMaq/Equipo	48,400,120	48,400,120	0	0	0.00%
Interventoría Cali Educadora	333,301,469	153,096,902	180,204,567	0	100.00%
Participación Educativa	551,132,823	390,000,000	121,132,703	40,000,120	75.18%
Planteles Educativos	666,029,382	11,639	666,017,743	0	100.00%
Servicios Personales Indirectos	3,261,467,057	43,900,000	206,479,452	3,011,087,605	6.33%
Total Recursos propios	4,893,632,320	635,408,661	1,207,135,934	3,051,087,725	24.67%
Capacitación Personal Sector	163,800,000	163,800,000	0	0	0.00%
Participación Educativa	46,200,000	46,200,000	0	0	0.00%

Claridad debida • Calidad de vida!



Tabla N° 04					
Primera Infancia - Ejecución presupuestal por fuentes junio 2014					
Descripción	Actual	Saldo CDP	Ejecución	Disponible	% ejec.
Servicios Personales Indirectos	6,000,000,000	1,598,990,822	4,366,896,783	34,112,395	99.22%
Total Recursos SGP	6,210,000,000	1,808,990,822	4,366,896,783	34,112,395	70.32%
Servicios Personales Indirectos	3,662,158,649	627,736,844	3,034,421,805	0	100.00%
Total Recursos ICBF	3,662,158,649	627,736,844	3,034,421,805	0	82.86%
Total ejecución 2014	14,765,790,969	3,072,136,327	8,608,454,522	3,085,200,120	73.62%
Presupuesto SEM 2014	656,090,247,446	56,787,474,835	367,535,821,254	231,774,110,757	61.33%
% Prog. Primera Infancia	2.25%	5.41%	2.34%	1.33%	104.07%

Fuente: SEM - ejecución a junio 30 de 2014

A junio 30 de 2014, se presupuestaron \$14.765.790.969 para el programa y se han ejecutado \$8.608.454.522 (que equivalen al 73,62%). Los recursos propios fueron \$4.893.632.320 (33,14%), y \$6.210.000.000 del Sistema General de Participaciones (equivalentes al 42,06%). Mediante un convenio con el ICBF se recibieron recursos por \$3.622.158.649 (24,80%). La diferencia entre los recursos del SGP entre las vigencias 2013 y 2014 (que se incrementaron en un 11,90%), se genera por proyectos de infraestructura no ejecutados en la vigencia anterior.

2.2.5. Suficiencia y efectividad en la ejecución de recursos

Objetivo 5: “Determinar la suficiencia y efectividad de los recursos asignados”.

2.2.5.1. Plan de Acción vigencia 2013

El siguiente cuadro muestra la ejecución real de las metas programadas en los proyectos de inversión correspondientes, según información suministrada por la Secretaría de Educación Municipal.

Tabla N° 05					
Primera Infancia - Proyectos de Inversión a diciembre de 2013					
Proyecto	Actividad	Meta Progr.	Meta Real	Presupuesto	Ejecutado
02039873A	Número de construcciones realizadas	1	1	1,359,909,256	1,355,811,446
02039873B	Diseños realizados	1	1	33,175,478	33,175,478
2039873	Construcción de obras en Cariños; Interventoría de obras CARIÑOS; Diseños.	2	2	1,393,084,734	1,388,986,924
2039991A	Diagnosticar la problemática de los niños y niñas en el paso de transición a primero matriculados en el Sistema Educativo	1	0	14,467,751	0
2039991B	Formar y acompañar 30 Instituciones Educativas Oficiales Urbanas (...) con respecto a la primera infancia	30	0	20,000,000	0

Claridad debida • Calidad de vida!



Tabla N° 05					
Primera Infancia - Proyectos de Inversión a diciembre de 2013					
Proyecto	Actividad	Meta Progr.	Meta Real	Presupuesto	Ejecutado
2039991C	Realizar talleres formación a 200 docentes y directivos docentes	6	0	12,000,000	0
2039991D	Realizar un Foro Municipal para la contextualización entre la transición de educación inicial de la primera infancia y la educación Formal	1	0	15,000,000	0
2039991E	Sistematizar y publicar las experiencias de la Primera Infancia - Transición.	1	0	10,000,000	0
2039991F	Realizar Festival de Primera Infancia - Transición.	1	1	30,000,000	29,999,999
2039991	Fortalecimiento de la atención a niños y niñas de Transición en las Instituciones Educativas	40	1	101,467,751	29,999,999
2039986A	Realizar atención integral a la Primera Infancia en los Centros de Desarrollo Infantil - CDI y en las Instituciones Educativas Oficiales, para la ampliación de cobertura de 3909 niños	3,909	3,916	9,284,881,844	5,171,337,595
2039986B	Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en el Centro Infantil CALEÑITOS	131	131	250,879,672	250,879,672
2039986C	Interventoría Calidad Educativa: técnica, administrativo y financiero (...).	1	1	150,000,000	99,706,640
2039986D	Suministrar el componente nutricional para niños y niñas de Primera Infancia	1,317	0	0	0
2039986E	Capacitar a 9 agentes educativos de los CDI	9	0	80,000,000	0
2039986F	Garantizar la atención integral a niños y niñas de Primera infancia en espacios de juego y participación	1,246	5,000	163,932,943	113,932,943
2039986G	Capacitar maestros y agentes educativos de los Centros de Desarrollo Integral	200	0	150,000,000	0
2039986H	Apoyar la implementación el Sistema de Atención Integral para la Primera Infancia (SAIPI).	1	1	188,100,000	168,900,000
2039986I	Generar un modelo de ruta de atención integral para la primera infancia contextualizada a la realidad Municipal (SAIPI) – observatorio	1	1	275,000,000	220,000,000
2039986J	Construir y adecuar la Infraestructura para la atención Integral de Primera Infancia en la sede Presbítero Ángel Piedrahíta y el Centro de Desarrollo Infantil Villa del Sur	2	1	1,144,803,621	412,171,298
2039986	Fortalecimiento de la Atención Integral en Educación Inicial a niños y niñas de la primera infancia en el municipio Santiago de Cali	6,817	9,051	11,687,598,080	6,436,928,148
2039878	Sueldos de personal de nómina docentes: (...)	1	1	13,500,000	13,500,000
Totales ==>				13,195,650,565	7,869,415,071

Fuente: Rendición Cuenta Anual Consolidada 2013 - Secretaría de Educación Municipal.

El seguimiento y la verificación de estas actividades, fue realizado en la AGEI a la gestión fiscal del Municipio, vigencia 2013 y el resultado es el siguiente:

Claridad debida • Calidad de vida!



Actividad 02039873A - *“Número de construcciones realizadas”*. Ejecutada. Se construyó el Cariño Remansos de Comfandi.

Actividad 02039873B - *“Diseños realizados”*. Ejecutada. Los diseños son del Cariño Remansos de Comfandi.

Actividad 2039991A - *“Diagnosticar la problemática de los niños y niñas en el paso de transición a primero matriculados en el Sistema Educativo”*. No se ejecutó por demora en el proceso de contratación.

Actividad 2039991B - *“Formar y acompañar 30 Instituciones Educativas Oficiales Urbanas (...) con respecto a la primera infancia”*. No se ejecutó por demora en el proceso de contratación.

Actividad 2039991C - *“Realizar talleres formación a 200 docentes y directivos docentes”*. No se ejecutó por demora en el proceso de contratación.

Actividad 2039991D - *“Realizar un Foro Municipal para la contextualización entre la transición de educación inicial de la primera infancia y la educación Formal”*. No se ejecutó por demora en el proceso de contratación.

Actividad 2039991E - *“Sistematizar y publicar las experiencias de la Primera Infancia – Transición”*. No se ejecutó por demora en el proceso de contratación.

Actividad 2039991F - *“Realizar Festival de Primera Infancia – Transición”*. No se ejecutó por demora en el proceso de contratación.

Actividad 2039986A - *“Realizar atención integral a la Primera Infancia en los Centros de Desarrollo Infantil - CDI y en las Instituciones Educativas Oficiales, para la ampliación de cobertura de 3.909 niños”*. Ejecutada parcialmente. Hay una Conciliación pendiente con los operadores para pagar la atención realizada a los niños en los primeros tres meses de la vigencia 2013, por dificultades en la elaboración de los contratos.

Actividad 2039986B - *“Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en el Centro Infantil CALEÑITOS”*. Se ejecutó en un 100%.

Actividad 2039986C - *“Interventoría Calidad Educativa: técnica, administrativo y financiero (...)”*. Ejecutada parcialmente. No se terminó de realizar la interventoría en la vigencia.

Actividad 2039986D - “*Suministrar el componente nutricional para niños y niñas de Primera Infancia*”. Esta actividad fue retirada, ya que ICBF Regional la asumió financieramente.

Actividad 2039986E - “*Capacitar a 9 agentes educativos de los CDI*”. Actividad no ejecutada.

Actividad 2039986F - “*Garantizar la atención integral a niños y niñas de Primera infancia en espacios de juego y participación*”. Actividad ejecutada.

Actividad 2039986G - “*Capacitar maestros y agentes educativos de los Centros de Desarrollo Integral*”. Actividad no ejecutada.

Actividad 2039986H - “*Apoyar la implementación el Sistema de Atención Integral para la Primera Infancia (SAIPI)*”. Actividad ejecutada parcialmente. Las demoras en el proceso de contratación dejó parte del presupuesto sin ejecutar, demostrando la necesidad de tener un equipo de apoyo que desarrolle aspectos administrativos.

Actividad 2039986 I - “*Generar un modelo de ruta de atención integral para la primera infancia contextualizada a la realidad Municipal (SAIPI) – observatorio*”. Ejecutada parcialmente. No se pudo realizar en un 100% el desarrollo del piloto para la ruta de atención, por motivos técnicos enmarcados en cambios conceptuales de la ruta.

Actividad 2039986J - “*Construir y adecuar la Infraestructura para la atención Integral de Primera Infancia en la sede Presbítero Ángel Piedrahíta y el Centro de Desarrollo Infantil Villa del Sur*”. Ejecutada en un 100%.

Con base en la ejecución (total o parcial) y la no ejecución de las actividades previas, las calificaciones fueron las siguientes:

- Eficacia: 54,3%
- Eficiencia: 74,8%
- Efectividad – impacto: 70%

2.2.5.2. Plan de Acción vigencia 2014

El siguiente cuadro muestra la ejecución real de las metas programadas en los proyectos de inversión correspondientes, según información suministrada por la Secretaría de Educación Municipal.

Tabla N° 06					
Primera Infancia - Proyectos de Inversión a junio de 2014					
Proyecto	Descripción	Meta Progr.	Meta Real	Presupuesto	Ejecutado
2039991A	Realizar formación a maestros de pre-escolar en 30 Instituciones Educativas, para la articulación pedagógica (...)	30	0	13,800,000	0
2039991B	Acompañar in situ a 30 IEO en la implementación de estrategias pedagógicas (...)	30	0	46,200,000	0
2039991C	Realizar el segundo Festival de la niñez - Transición	1	0	40,000,000	0
2039991	Formación a Maestros de Preescolar de 30 Instituciones Educativas (...).	61	0	100,000,000	0
2039986ª	Realizar atención Integral a la Primera Infancia en los Centros de Desarrollo Infantil - CDI y Caleñitos (...)	5070	4,719	12,879,425,706	7,548,239,838
2039986B	Formar y cualificar a 300 agentes educativos y maestros de Primera Infancia (...)	300	0	220,000,000	0
2039986C	Realizar apoyo desde la generación de espacios de juegos que contribuyan al desarrollo " infantil temprano"	1	0	15,000,120	0
2039986D	Realizar apoyo logístico para actividades pedagógicas, culturales, artísticas, recreacionales y académicas del Programa	1	0.25	41,132,943	41,132,943
2039986E	Realizar 2 eventos del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia	2	1	79,999,760	79,999,760
2039986F	Realizar fomento de la lectura para la Primera Infancia en 12 Centros de Desarrollo Infantil	12	0	40,000,000	0
2039986G	Implementar el Sistema de Atención Integral para la Primera Infancia(SAIIPI)	1	1	300,300,000	192,969,352
2039986H	Implementar el Observatorio para la primera infancia de Santiago de Cali (SAIPI)	1	0	92,300,120	13,510,100
2039986 I	Construir una Infraestructura para la atención Integral de Primera Infancia en la sede Presbítero Ángel Piedrahíta.	1	0	732,632,320	732,602,529
2039986J	Capacitar en 9 CDI a 200 agentes educativos en (...)	9	0	80,000,000	0
2039986K	Generar espacios de juegos que contribuyan al desarrollo " infantil temprano" (...)	1	0	15,000,000	0
2039986L	Desarrollo de la atención integral para niños (...)	1	0	20,000,000	0
2039986M	Capacitar maestros y agentes educativos de los Centros de Desarrollo Integral en Educación inicial.	200	0	150,000,000	0
2039986	Niños y niñas matriculados en educación inicial (pre-jardín y jardín) para primera infancia, en coordinación con los programas correspondientes del orden nacional (De Cero a Siempre, PAIPI, entre otros) y departamental	5,600	4,721	14,665,790,969	8,608,454,522
	Totales / Promedios			14,765,790,969	8,608,454,522

Fuente: Rendición Proyectos de Inversión SEM 2014 (Junio 30).

Claridad debida • Calidad de vida!



A junio 30 de 2014 hay actividades que no se han ejecutado. Sin embargo, la Secretaría de Educación dispone del semestre comprendido entre julio y diciembre para desarrollarlas. El avance de las mismas es el siguiente:

- Eficacia: 42,6%
- Eficiencia: 27,2%
- Efectividad – impacto: 25%

Este resultado es parcial y solo informativo, en tanto no ha terminado la vigencia.

2.2.6. Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

Objetivo 6: *“Determinar el avance en cumplimiento del Plan de Desarrollo”.*

Mediante Acuerdo N° 0326 de 2012, se expidió el Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015. El Artículo 2º (Principios y Valores de la Gestión Pública), en su numeral 3, define así la “Atención con enfoque diferencial y de derechos a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres y la familia”: *“En todas las acciones, programas y proyectos de la Administración Municipal se garantizará, de manera especial, la inclusión y atención a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, madres cabeza de hogar, la tercera edad, grupos étnicos, comunidades y cabildos indígenas, personas con discapacidad, grupos LGTB, hombres, mujeres y la familia, para/ el desarrollo de sus capacidades y oportunidades como sujetos en ejercicio responsable de derechos, a fin de afianzar un sistema de protección social a estos grupos. Se buscará generar la alianza inter-generacional que desarrollará la ciudad en las próximas décadas”.*

Esta “inclusión y atención especial a los niños y niñas”, es más específica en el Componente “Cali: ciudad educadora”, en el cual se establece como meta 2012-2015, el 100% de cobertura bruta en educación de transición (5 años). El numeral 2.1.1 de dicho componente, cuantifica esta población: de 32.226 niños y niñas matriculados en el nivel de pre-escolar, se pasará a 35.310 en 2015.

En el numeral 2.3.1 (Programa “Atención Integral a la Primera Infancia”), los niños y niñas matriculados en educación inicial (pre-jardín y jardín), para primera infancia en coordinación con los programas correspondientes del orden nacional (De Cero a Siempre, PAIPI, entre otros) y departamental, serán 21.419 en 2015, sobre la base de 17.789 en 2011, así:

Tabla N° 07				
Plan de Desarrollo – Programa Atención Integral Primera Infancia				
Nombre	Unidad de medida	Línea base	Meta 2012-2015	Responsable
Niños y niñas matriculados en educación inicial (pre-jardín y jardín) para primera infancia, en coordinación con los programas correspondientes del orden nacional (De Cero a Siempre, PAIPI, entre otros) y departamental.	Número	17.789	21.419	Secretaría de Educación

Fuente: Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015

En el “Plan sectorial 2011-2014”, aparte correspondiente a “Educación Inicial en el marco de una atención integral”, el gobierno nacional “*se propone aumentar la cobertura de 566.429 niños y niñas de primera infancia atendidos integralmente en 2010 a 1’200.000 niños y niñas a 2014⁸*”. La cobertura realizada por la Secretaría de Educación Municipal, durante la vigencia 2013, fue la siguiente:

Tabla N° 08						
Primera Infancia – Cobertura SEM vigencia 2013						
Operador	Valor	Instituc.	Familiar	Total	Real	Diferencia
Hogares Bambi	527,643,221	240	0	240	195	45
Comfandi	1,288,184,880	300	600	900	489	411
Comfandi	1,184,259,217	400	630	1,030	599	431
Hogar Inf. Los Caleñitos	250,879,672	131		131	131	0
Santa Isabel de Hungría	4,259,766,970	1,929	0	1,929	1,428	501
Totales	7,510,733,960	3,000	1,230	4,230	2,842	1,388

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

De los 4.230 cupos contratados, al finalizar la vigencia se verificaron 2.842 (informe del interventor) que equivalen al 67%, cobertura apenas aceptable frente a las expectativas trazadas.

Sin embargo, la suscripción de los contratos con los operadores se realizó en mayo y junio de 2013 (Fundación Santa Isabel de Hungría, Fundación Hogares Bambi y Comfandi), mientras que los contratos realizados con el interventor Fergon Outsourcing Ltda., se suscribieron en noviembre de 2013, seis meses después, faltando un control inmediato al seguimiento y ejecución del servicio de cobertura. Esta misma situación se presentó en la vigencia 2014, cuya contratación es así:

⁸. “Plan sectorial 2011-2014” (documento N° 9) del Ministerio de Educación Nacional, pág. 8.

Tabla N° 09			
Primera Infancia – Contratación cobertura vigencia 2014 (junio 30)			
Operador	Contrato	Valor	Total
Comfandi	Contrato 4143.0.26.318-2014	3.648.983.533	2.810
Santa Isabel de Hungría	Contrato 4143.0.26.319-2014	3.361.715.427	1.929
Funsace	Contrato 4143.0.26.321-2014	335.999.080	200
	Totales	7.346.698.040	4.939

Fuente: Secretaría de Educación Municipal

A las cifras anteriores hay que adicionar un convenio con el Hogar Infantil Los Caleñitos, para la atención de 131 niños. En las visitas realizadas a las diferentes sedes de los CDI y los centros infantiles, se observó que la asistencia no siempre alcanzaba el 100% de los niños. Adicionalmente, se detectaron las siguientes inconsistencias:

- La meta proyectada en el Plan de Desarrollo 2008-2011, era de 15.015. Esta meta no se cumplió y fue objeto de un hallazgo en el informe elaborado por la Contraloría General de Santiago de Cali en 2012 (ver hallazgo Administrativo 02, página 7 de éste informe).
- La línea de base en el Plan de Desarrollo 2012-2015, es de 17.789, que corresponde a la vigencia 2011. Resulta inexplicable el origen de esta cifra, si no se cumplió la meta anterior de 15.015.

Para determinar si la cifra de 21.419 será alcanzada (sobre las bases de cobertura previamente enunciadas de las vigencias 2013 y 2014 a junio 30), y en tanto ésta se realizará *“en coordinación con los programas correspondientes del orden nacional (De Cero a Siempre, PAIPI, entre otros) y departamental”*, fue necesario conocer las cifras de cobertura del ICBF. Según información suministrada por la Secretaría de Educación, el ICBF tuvo la siguiente cobertura durante la vigencia 2013:

Tabla N° 10		
Primera Infancia - UDS ICBF en Santiago de Cali vigencia 2013		
Modalidad	UDS	Cupos
Hogares Infantiles	33	5,629
HCB Tradicionales familiares desplazados	3	36
HCB-Tradicionales familiares	896	10,752
HCB-FAMI	241	2,892
HCB-Agrupados	150	1,896
Desayunos infantiles tipo 1 y 2	114	11,987
CDI-Modalidad familiar	1	300
CDI-Institucional sin arriendo	12	2,512
CDI-Institucional con arriendo	15	2,755

Claridad debida • Calidad de vida!



Tabla N° 10		
Primera Infancia - UDS ICBF en Santiago de Cali vigencia 2013		
Modalidad	UDS	Cupos
Sin modalidad	918	21,840
Total	2,383	60,599

Fuente: Informe interno Equipo Primera Infancia. UDS es la sigla de Unidades de Servicio.

La propia Secretaría, en el mismo informe, acota lo siguiente: *“De las anteriores modalidades se puede concebir que las siguientes modalidades se podrían considerar como atención integral; Hogares Infantiles (5.629 cupos), HCB (Hogar con Bienestar) Agrupados (1.896 cupos), CDI-sin arriendo (2.512) y con arriendo (2.755) y CDI-Familiar (300 cupos) y HCB Tradicionales Familiares (10.752 cupos), para un total de 23.844 cupos a nivel Municipal, en esta cifra están los cupos de la Alcaldía quien es usuario del “CUÉNTAME”, que es donde se reporta la información de los beneficiarios”*. Esto significa que la cifra total del cuadro anterior, no corresponde a cobertura de “atención integral”. Sin embargo, los 23.844 cupos cubren la meta proyectada en el Plan de Desarrollo Municipal.

3. CONCLUSIONES

3.1. OBJETIVO GENERAL

En las dos últimas administraciones del Municipio de Santiago de Cali, se afianzaron los procesos en la agenda pública territorial, al incluir en el Plan de Desarrollo Municipal, lineamientos de una política pública cuyo objetivo fundamental ha sido el desarrollo integral de la primera infancia. Esta política se expresa en atenciones, ofertas de programas y proyectos que inciden en la generación de mejores condiciones para los niños y sus familias en los primeros años de vida.

Durante las vigencias 2013 y 2014 (en curso), la visión y misión de los operadores que ejecutan el servicio de atención integral a la primera infancia, son coherentes con las necesidades del programa. Su planta de personal a cargo de la atención del programa, cumple los requisitos de conocimiento, capacitación, perfil y experiencia.

La infraestructura utilizada para la atención integral a la primera infancia, en especial los CDI, responde a los criterios técnicos y ergonómicos de calidad, generando bienestar a los niños usuarios. Solo en dos casos las instalaciones no eran apropiadas para la atención de los niños: En el Centro Infantil Martín Restrepo Mejía, sede adscrita a la IE Normal Superior Los Farallones, el espacio

recreativo es muy austero, falta decoración infantil y carece de césped. En el Centro Infantil Divino Salvador, que forma parte de la sede Marco Fidel Suárez, adscrita a la IETI Antonio José Camacho, el espacio recreativo carece de césped y las paredes de la institución en general no están pintadas. Los demás CDI y centros infantiles están en buenas condiciones.

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

3.2.1. Política pública SEM sobre Primera Infancia

Se identifica como una fortaleza de la actual administración, el trabajo de equipo inter-sectorial entre los funcionarios del despacho del Señor Alcalde y la Secretaría de Educación Municipal, en la realización del estudio de focalización, que permite establecer con mayor detalle, por comuna y barrios, las necesidades de prestación del servicio de atención integral a los niños menores de cinco años, registrados en el SISBÉN I, II y III, o en situación de desplazamiento, en la modalidad institucional y familiar, para determinar dónde realmente se requiere el servicio e identificar los lugares aptos para la construcción de los nuevos CDI.

Es importante que la administración municipal tome una decisión frente a la necesidad de centralizar la información y documentación para la toma de decisiones, evitando confusiones en las competencias y responsabilidades asignadas.

3.2.2. Cobertura de Primera Infancia

No fue posible determinar si el programa de Atención Integral abarca el 100% de la población objetivo en Santiago de Cali. Tampoco se conocen las cifras de la población infantil beneficiaria del programa de primera infancia de acuerdo al estrato o niveles de población (SISBÉN). Es necesario mejorar los mecanismos de comunicación entre la SEM y el ICBF sobre reportes de información relacionados con datos estadísticos y valores, confiables y certificados, permitiendo en tiempo real establecer la cobertura dada por el gobierno nacional y el municipio, como también los niños que no reciben la atención requerida.

3.2.3. Continuidad de la Política de Primera Infancia

Se observó un problema de inasistencia de los niños usuarios del servicio de atención a la primera infancia. La mayor causa de inasistencia es el de enfermedad general. De igual modo, es necesario concienciar a los padres de familia sobre la importancia de la educación de los niños. No se observa una respuesta articulada entre el operador, la SEM, y las entidades a cargo de la atención de la problemática del menor (Comisaría de Familia, Defensor de Familia, Fiscalía, Personería, etc.) en uso de la ruta de atención a la primera infancia, que a los casos detectados de inasistencia se le ofrezca un seguimiento, con el fin de proteger al menor⁹.

3.2.4. Ejecución presupuestal

Se observó que los recursos de la Secretaría de Educación (tanto los propios como los provenientes del SGP), cumplen del objeto misional del programa. Si bien el costo anual de cobertura por niño del programa es superior al costo de cobertura educativa en educación básica, a largo plazo mostrará resultados positivos en términos de mejores oportunidades, prevención del delito y la drogadicción, y mejoramiento en la calidad de vida de los infantes y sus familias. El entorno de los hogares infantiles, los CDI y los centros de atención en general propicia ambientes para un desarrollo integral de los individuos en la sociedad.

3.2.5. Suficiencia y efectividad en la ejecución de recursos

Con relación a la “efectividad en la ejecución de los recursos”, se verificó que, en efecto, están dirigidos a las niveles I, II y III del SISBÉN. En el centro infantil de la Fundación Alianza Cristiana, hay cupos para la Comunidad Emberá Katío (25 utilizados a junio 30 de 2014). De igual modo en la Fundación Samaritanos de la Calle (ubicado en el barrio El Calvario), se atienden niños provenientes de familias vulnerables y de alto riesgo (habitantes de la calle, recicladores, población flotante).

⁹. En el documento titulado “Política Pública nacional para las familias colombianas 2012-2022”, del Ministerio de Salud y Protección Social, citando a su vez un estudio de Profamilia, se manifiesta que “Entre las razones que adujeron los padres para no llevar a sus hijos menores de seis años a las instituciones que les brindan atención están la falta de dinero, la distancia, la comida, no los tratan bien, desplazamiento forzado, cambio de residencia, o ingreso a la escuela” (pág. 42).

3.2.6. Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015

El Plan de Desarrollo Municipal en curso, señala una meta por alcanzar en el programa de atención integral a la primera infancia, de 21.419 niños para el año 2015. Como se señaló en el objetivo específico, esta cifra no es propia o única del Municipio, cuya cobertura no llega a 5.000 niños atendidos a junio 30 de 2014. La meta por el contrario, es compartida (y subsidiada) por el ICBF, que según el informe citado de la Secretaría atiende 23.844 en todo Santiago de Cali. Por tanto se alcanzará la cifra de la meta, pero no corresponde a la gestión exclusiva de la Secretaría.

Fin del informe.

LEONOR ABADÍA BENÍTEZ

Directora Técnica ante el Sector Educación

Claridad debida • Calidad de vida!



4. BIBLIOGRAFÍA

OSVALDO FEINSTEIN (2006). *Evaluación pragmática de Políticas Públicas*, Universidad de los Andes, Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2007). *Marco para las Políticas Públicas y lineamientos para la planeación del desarrollo de la infancia y la adolescencia en el municipio – Guía para los alcaldes*. Quebecor World Bogotá S.A., Bogotá.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2007). *Plan nacional decenal de educación 2006 -2016*. Documento revisado por la *Comisión Redactora elegida en la Asamblea Nacional por la Educación reunida en Bogotá entre el 18 y el 20 de septiembre de 2007*, Bogotá.

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI (2008). *Acuerdo de voluntades por la Primera Infancia*. Documento inédito - Comité Inter-sectorial, Santiago de Cali.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2009). *Revolución educativa - Política educativa de Primera Infancia en el marco de una atención integral*. Memorias del *Foro Mundial de grupos de trabajo por la Primera Infancia: Sociedad Civil Estado*, Santiago de Cali.

ROSA ELIZABETH GUÍO CAMARGO (2009). *Estado del Arte sobre la Política Pública Nacional de Primera Infancia*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

COMISIÓN VALLECAUCANA POR LA EDUCACIÓN (2011). *Balance social - AIPI en Santiago de Cali*. Documento inédito - Comité Inter-sectorial, Santiago de Cali.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2011). *Atención Integral - Prosperidad para la Primera Infancia (Cartilla sobre la PAIPI)*, Comisión Inter-sectorial de Primera Infancia, Bogotá.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (2011). *Plan Sectorial 2011-2014* Ministerio de Educación Nacional, Bogotá.

ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI (2012). *Plan de Desarrollo Municipio de Santiago de Cali 2012-2015*. Boletín Oficial N° 111, Santiago de Cali.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2012). *Política Pública nacional para las familias colombianas 2012-2022*. Ministerio de Salud y Protección Social, Bogotá.

GONZALO ORDÓÑEZ-MATAMOROS (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

LINA MARÍA VALENCIA VALENCIA (2013). *Aproximación al análisis de la Política Pública de educación para la Primera Infancia en Colombia y Santiago de Cali*. Universidad del Valle, Santiago de Cali.