

# ANÁLISIS DE COHERENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE”, EN EL PLAN DE DESARROLLO BUCARAMANGA 2016 -2019.

POLICY BRIEF, FEBRERO 2020

Investigación realizada por: Miguel Pardo Uribe.

Tutor: Nadia Perez Guevara

**Resumen.** El presente documento expone los resultados de la investigación “Análisis de coherencia de la política pública de atención integral a la primera infancia De Cero a Siempre, en el Plan de Desarrollo Bucaramanga 2016 -2019”, donde se propone un modelo conceptual y metodológico que permite el abordaje, análisis y evaluación de los procesos de planificación de políticas públicas con base en la identificación de niveles de coherencia respecto a la gobernanza vertical, gobernanza horizontal, las metas estratégicas, poblaciones objetivo, instrumentos de intervención y la lógica interna de los proyectos de desarrollo. Para tal fin, la investigación toma como estudio de caso, la inclusión de los fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la estrategia De Cero a Siempre, en el Plan de Desarrollo Bucaramanga 2016 -2019, y con base en los resultados obtenidos plantear algunas reflexiones y recomendaciones para el fortalecimiento de los procesos de planificación a nivel local.

**Palabras clave.** Políticas públicas, coherencia, planificación, desarrollo, gobernanza, primera infancia.

---

## El problema.

La estrategia De Cero a Siempre (DCAS), es una política con perspectiva de ciclo vital orientada a favorecer el desarrollo multidimensional de niños y niñas desde los 0 hasta los 5 años 11 meses, a través de intervenciones intencionadas, integrales e intersectoriales. La política DCAS siempre ha buscado posicionar y dinamizar los temas de primera infancia en las agendas locales mediante el fortalecimiento de capacidades territoriales que permita involucrar actores locales para diagnosticar, definir políticas, presupuestar, gestionar, implementar y evaluar, las acciones definidas para la atención integral de la primera infancia.

Sin embargo, algunos estudios señalan que subsisten debilidades en términos de gobernanza horizontal y vertical asociada a varios factores: a) existe poca homogeneidad en la coordinación territorial, ya que los departamentos y municipios difieren en sus niveles de compromiso y el grado en que se implementan los programas y políticas para la primera infancia; b) debilidades en el acompañamiento y asistencia técnica para la elaboración de planes, programas y presupuestos; c) una intersectorialidad poco integrada y variable entre modalidades, tipos de atención y programas existentes (Yoshikawa, 2014).

La incapacidad para la acción conjunta, coherente y coordinada entre niveles de gobierno, sectores y/o programas, es percibida cada vez más, como una de las causas fundamentales de la ineficiencia de los gobiernos y de las políticas públicas en general; ineficiencia que además genera unas consecuencias directas que se expresan principalmente en el dinero que se desperdicia por el mal diseño o la infructuosa implementación de modelos de intervención desarticulados y/o contradictorios, lo que a su vez conlleva a problemas de legitimidad de las instituciones.

## ¿Cómo identificar y analizar posibles fallas en la planeación territorial de políticas públicas?

### La coherencia en políticas públicas un modelo pertinente.

La **coherencia** es un concepto que permite analizar y evaluar la fase del ciclo de las políticas públicas encargada de la formulación de planes y programas, con el objetivo de fortalecer los procesos de planificación del desarrollo que en la actualidad responden a dinámicas de conformación y vinculación de agendas multi-laterales y multi-escalares y de fortalecimiento de esquemas de descentralización; así como también de afianzar los procesos de integración entre políticas y sectores de políticas, con el fin de realizar intervenciones multidimensionales e integrales.

	DIMENSIÓN	PREMISAS	FALLAS
COHERENCIA	Coherencia Vertical	Planificación multi-escalar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimidad/Jerarquía.</li> <li>• Transferencia de capacidades.</li> </ul>
	Coherencia Estratégica	Objetivos de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas contradictorias</li> <li>• Metas redundantes</li> <li>• Metas sin sustento normativo.</li> </ul>
	Coherencia de Población	Poblaciones objetivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicidades y/o brechas de focalización.</li> <li>• Alcance (cobertura).</li> <li>• Falta de continuidad y/o progresividad en la atención.</li> </ul>
	Coherencia de Instrumentos	Instrumentos de intervención	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de complementariedad.</li> <li>• Falta de integración.</li> </ul>
	Coherencia Causal	Diseño interno de programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausencia de lógica causal en el encadenamiento de Diagnostico, objetivos y presupuesto.</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>•</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de los conceptos desarrollados por Cejudo y Michel (2017).

## RESULTADOS

1. *Bajo nivel de coherencia vertical relacionada con el diagnóstico de la situación de la atención integral a la primera infancia en el municipio.*

**27%**

De las variables de la política DCAS cuenta con diagnóstico completo.

**44%**

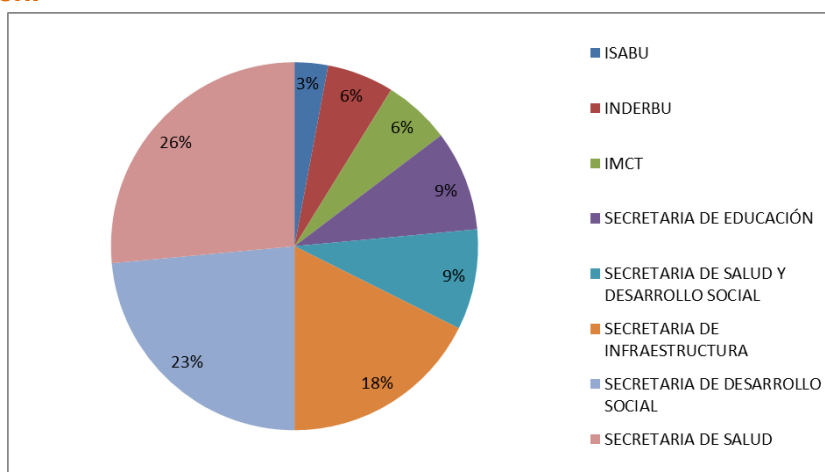
De las variables de la política DCAS no se mencionan en el diagnóstico.

2. *Nivel Medio-Alto de coherencia vertical en relación con el componente estratégico de atención integral a la primera infancia en el municipio y coherencia causal caracterizada por una lógica deductiva y especulativa.*

**79%**

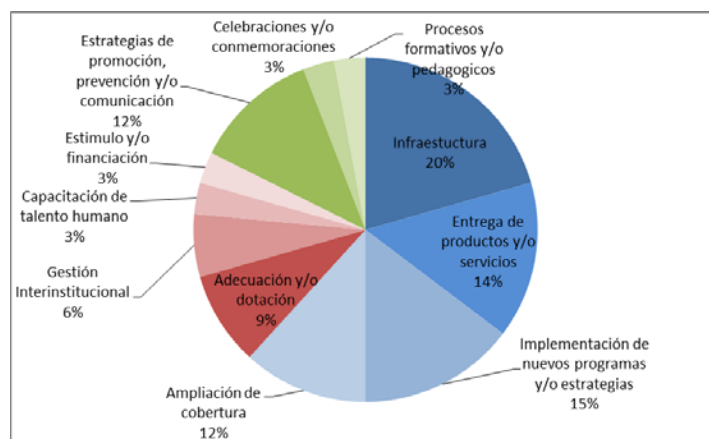
De las variables de la política DCAS cuenta con al menos una meta formulada en el componente estratégico.

3. *Baja intersectorialidad caracterizada por intervenciones robustas y complementarias de coherencia de instrumentos y de población en el sector salud, pero con ausencia de integración de los sectores, educación, cultura y recreación.*

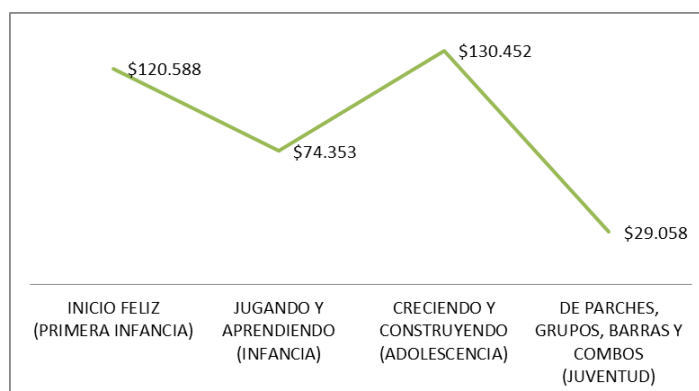


Distribución de competencias sectoriales en el PDM Bucaramanga 2016 -2019 en metas de atención a la primera infancia. Fuente: Elaboración propia.

**4. Coherencia de población de alcance focalizado, caracterizada por programas muy pequeños, de poco impacto, con brechas de atención en zona rural.**



Total tipo de instrumentos para la atención integral a la primera infancia en el PDM Bucaramanga 2016 -2019.Fuente: Elaboración propia.



Inversión per cápita en primera infancia, infancia, adolescencia y juventud según PDM Bucaramanga 2016 -2019.Fuente: Elaboración propia.

## Recomendaciones

- Ampliar las fuentes de consulta de información estadística.
- Fortalecer procesos participativos para el diagnóstico de necesidades con grupos focales de población.
- Fomentar la gestión territorial a través de mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional.
- Impulsar sectores rezagados en el planteamiento de metas de desarrollo y promover la intersectorialidad mediante la planeación y evaluación conjunta.
- Fortalecer estratégicamente la innovación educativa y gestión del conocimiento.

## Bibliografía:

- Yoshikawa, H; et al.. (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. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/Prensa/CDocumentacionDocs/Evaluacion-mecanismos-implementacion-sostenibilidad-Estrategia-De-Cero-a-Siempre.pdf>
- Cejudo, Guillermo y Michel, Cinthya (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. En Policy Sciences, Volumen 50, páginas 745 -767.