

A background image showing the backs of several children with their hands raised in the air, suggesting a group activity or celebration. The children are wearing colorful shirts (blue, orange, light blue, red, and green). The background is a soft-focus outdoor setting with green foliage.

POLÍTICA PÚBLICA **BUEN COMIENZO**

Vigencia 2023

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA



CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

“Buen Comienzo ”

Ordenanza 26 de 21 diciembre 2015
“Por medio de la cual se crea la política pública
departamental buen comienzo”

Vigencia evaluada: 2023

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González

Supervisor: Carlos Arturo Castro Gutiérrez

Evaluador: Fabián Albeiro González Londoño

Observaciones

La evaluación de la política pública de Buen Comienzo revela varias observaciones clave:

1. Aunque la política se enfoca en mujeres gestantes y niños menores de cinco años, solo cubre al 21.4% de la población objetivo. Específicamente, solo el 12.4% de los niños de 0 a 5 años (54.578 de 440.553) reciben atención.
2. La cobertura en 2023 muestra una discrepancia notable: se reportaron 155 beneficiarios, en contraste con las cifras más altas de años anteriores (62.563 en 2020, 66.786 en 2021 y 70.339 en 2022), lo que sugiere posibles errores de información o cambios metodológicos.
3. La eficiencia global de la política es del 19.5%, pero el indicador "Estrategia de formación en entornos protectores" no ha tenido avances en cuatro años, evidenciando dificultades en su implementación.
4. La ejecución financiera es del 262.9%. Aunque se planificaron inversiones de \$113 mil millones y una apropiación de \$444 mil millones, en 2023 solo se obligaron \$3.150 millones, y algunos indicadores presentan incoherencias: en "Madres gestantes atendidas" no se obligaron recursos, pero en "Asistencia técnica a municipios" la obligación fue mucho mayor a la apropiación.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ordenanza	87%
Integralidad de la adopción desde la ejecución	100%
Focalización de la población beneficiada	21,4%
Pertinencia y utilidad de la política	92,75%
Cobertura poblacional neta	183,1%
Eficacia acumulada promedio	70,3
Eficiencia acumulada promedio	19,5
Efectividad acumulada promedio	428,6
Ejecución financiera acumulada	262,9

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Sectores y programas que desarrolla la política pública

Sector	Programa
Sector 41 Inclusión social y reconciliación	Desarrollo integral de la primera infancia a la juventud y fortalecimiento de las capacidades de las familias de niños y adolescentes

1-2. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas
Gestión del desarrollo integral temprano	Interés Superior	Afirmación Intergeneracional en Mujeres y Hombres del Cuerpo Como Territorio de Decisión, cuidado y respeto
Enfoque de derechos	Igualdad y no discriminación	Mentalidad Responsable con la Gestación y los Primeros Años de Vida
Interculturalidad	Actuación temprana	Mentalidad Responsable con la Gestación y los Primeros Años de Vida
Género	Corresponsabilidad del Estado de la familia y la sociedad	Reconocimiento del Vientre Materno como Primer Ambiente Significativo para el Desarrollo y Aprendizaje de Niños, Niñas y sus Familias
	Participación Infantil	Impulso al parto Intercultural
		Acogida de Niños y Niñas al Nacer, con Reconocimiento de su Dignidad.
		Apoyo a la Lactancia Materna Exclusiva y al Amamantamiento como Nutrición Afectiva
		Goce efectivo de los derechos de Niños y Niñas en Primera Infancia
		Desarrollo de Competencias Parentales para Apoyar Tempranamente el Desarrollo de Niños y Niñas
		Configuración del Nivel de Educación Inicial, con Sentido Intercultural y no Sexista
		Participación de Niños y Niñas

1-3. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	Asistencial
Participación del Estado	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	Una política redistributiva
Elaboración	Participativa
Planificación	De reacción
Grado de innovación	Sin Grado de Innovación

1-4. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ordenanza	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	Si	Si
Incluye proceso de participación previos a la formulación	Si	Si
Define conceptos básicos	Si	Si
Define un órgano responsable de la ejecución	Si	Si
Define los actores de la política	Si	Si
Define un órgano consultivo y asesor	Si	Si
Define instrumentos específicos	Si	Si
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	Si	Si
Define enfoques	Si	Si
Define principios	Si	Si
Define ODS	No	Si
Determina financiación pública	Si	Si
Define mecanismo para la rendición de cuentas	Si	Si
Define el mecanismo para la participación ciudadana	No	Si
Define mecanismos de divulgación de la política	Si	Si
Define ámbito de aplicación	Si	Si
Define objetivo general	Si	Si
Define objetivos específicos	Si	Si
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	Si	Si
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	Si	Si
Define indicadores de evaluación	No	Si
	Resultado ordenanza: 87%	Resultado ejecutor: 100%

Como conclusiones del componente de preparación que alcanza un resultado análisis desde la ordenanza de 87% y desde el análisis del ejecutor de 100%, la diferencia radica en que el ejecutor rinde criterios como: “Define indicadores de evaluación” y “Define el mecanismo para la participación ciudadana” que el evaluador no lo hace. Igualmente se observa que:

- La ordenanza no define mecanismos para la participación ciudadana.
- La ordenanza no define dentro del articulado indicadores para la evaluación
- La ordenanza asegura un financiamiento sostenible para garantizar la continuidad de la política

La política define objetivo general, igualmente define objetivos específicos lo que le permite orientar adecuadamente la Política Pública.

2. COMPONENTE DE FORMULACIÓN

2-1. Definición y evolución de los problemas sociales

Óptica	Problema público	Causas
Ordenanza	El problema central que se quiere abordar con la Política Pública es: el insuficiente cuidado a las potencialidades y al goce efectivo de derechos en la gestación y primeros 6 años de vida, para un desarrollo humano integral del departamento de Antioquia	Se pueden resaltar como principales causas: Débil apropiación cultural del adulto como cuidador, educador y acompañante de los niños y las niñas. Escasa vinculación de políticas de acceso y calidad para el desarrollo infantil temprano en la planificación del mediano y largo plazo de instituciones sociales, económicas, culturales y políticas del Departamento. Limitadas posibilidades para el desarrollo de capacidades en niños y niñas para una existencia plena desde la gestación y durante sus primeros años de vida. Inadecuados procesos de acompañamiento a los niños y niñas que no favorecen su desarrollo integral en la diversidad. Privación de la mujer gestante del ejercicio seguro y tranquilo de la maternidad. Entornos familiares inseguros y de riesgo para el desarrollo integral infantil.
PD* 2016-2019	Avanzar en la superación de la pobreza, las desigualdades sociales, en la cobertura, calidad y accesibilidad de los servicios	Necesidad de garantizar que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes sean reconocidos como sujetos de derechos y vivan en condiciones de dignidad Se evidencia un aumento en la brecha de desigualdad de los hogares antioqueños en una posición por encima del nivel nacional Inequidades existentes entre grupos específicos, a la protección e interacción de expresiones e identidades culturales diversas y principalmente a brindar garantía de los derechos de las comunidades étnicas, la población en situación de discapacidad, tercera edad, población LGTBI y mujeres
PD* 2020-2023	Brindar a la primera infancia una atención integral que posibilite un adecuado desarrollo físico, emocional y psicológico	Brechas que genera la carencia de recursos en el desarrollo de capacidades necesarias para una posterior vida creativa, productiva y feliz en la edad adulta.

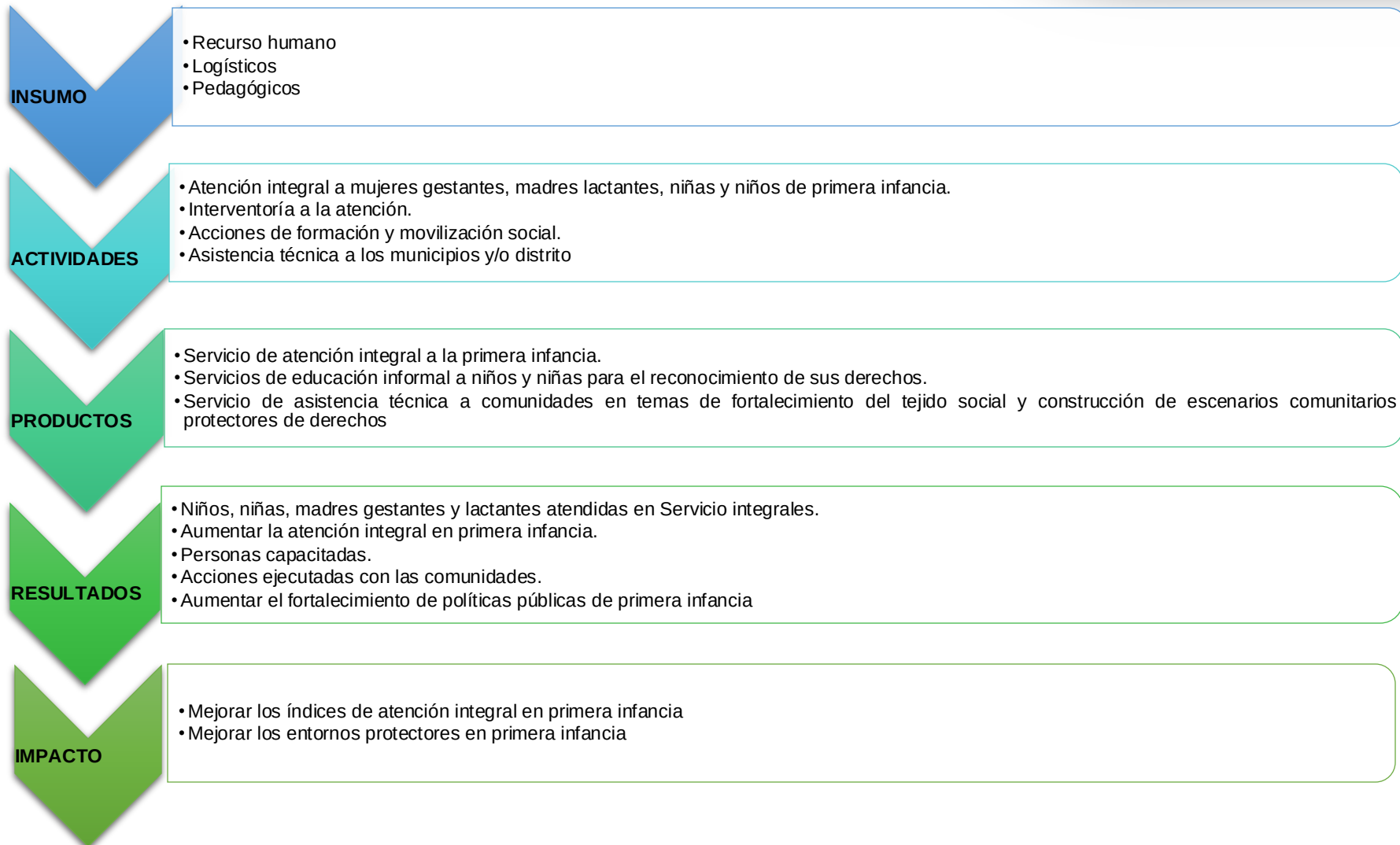
2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
Ley	115 de 1994
Ley	1098 de 2006
Ley	1804 de 2016
Decreto	4875 de 2011
Ley	1438 de 2011
Ley	1751 de 2015
Ley	2089 de 2021
Decreto	1411 de 2022
Ordenanza	26 de 2015
Ley	1295 de 2009

2-3. Actores de la política

Actor	Rol
Administración departamental	Ejecutor
Administración departamental	Financiador
Administraciones municipales	Ejecutor
Sociedad civil	Beneficiario
Academia	Cooperante

2-4. Cadena de valor



2-5. Focalización de la población

Tipo de población	Unidad de medida	Población de referencia	Población objetivo	Criterio de focalización	Focalización
Mujeres Gestantes	Personas	69.832	54.578	Beneficios continuidad ICBF, Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema, programa Familias en Acción de Prosperidad Social, egresados de la estrategia de atención y prevención de la desnutrición aguda, Remitidos por las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar -SNBF, Víctimas de hechos violentos asociados al conflicto armado, Pertenecientes a comunidades étnicas, Niños y niñas con discapacidad, Usuarios del subsidio en especie para población vulnerable, Niñas y niños cuyos padres estén en establecimientos de reclusión, Población migrante, refugiada o apátrida, Niñas y niños remitidos del servicio HCB FAMI y DIM., Niñas y niños cuyos padres estén activos en la ruta de reincorporación, servicio de Hogar Infantil, si no cumple los criterios anteriores se hace visita domiciliaria	78,2%
Niños de 0 a 5 años	Personas	440.553	54.578	SISBEN - Adoptar los grupos y niveles de Sisbén IV relacionados con el área misional de Primera Infancia, conforme los criterios de selección de grupos poblacionales de atención establecidos por el ICBF en la Resolución No. 2082 de 20214: Nivel Inferior A01 Nivel Superior C07	12,4%
	Suma	510.385	109.156	Total	21,4%

El análisis del componente de formulación de la política pública Buen Comienzo muestra que:

El problema social identificado es la falta de cuidado adecuado en los primeros años de vida, atribuido a factores culturales y la falta de acompañamiento.

- La política se articula con los planes de desarrollo departamentales y se apoya en un marco legal basado en la Constitución y leyes como la 1098, 1295 y 1804, que protegen los derechos de la primera infancia.
- Los actores involucrados incluyen a beneficiarios y administraciones, pero no se destaca suficientemente el rol de los niños y niñas.
- En la cadena de valor, se definen actividades como contratación y uso de sistemas de información para la ejecución.
- La focalización está dirigida a mujeres gestantes y niños de 0 a 5 años, pero es limitada, alcanzando solo al 21.4% de la población objetivo, y específicamente al 12.4% de los niños de 0 a 5 años (54.578 de 440.553).

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Actividades específicas de la Ordenanza

Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
Artículo 9	Estrategia Departamental Supra sectorial Buen Comienzo Antioquia	Ejecutado: operativo	Para la vigencia 2023, se dispuso un equipo interdisciplinario para la realización de las actividades derivadas de la política pública, tales como:
Artículo 9	Comisión Supra sectorial para el Desarrollo Integral Temprano	Ejecutado: operativo	Implementación y desarrollo de sesiones de la secretaria técnica de la mesa departamental de primera infancia con actores del sector público y privado. Escenarios de participación por medio de la mesa departamental de primera infancia.
Artículo 9	Sistema Departamental de Desarrollo Integral	No ejecutado	
Parágrafo 3 Artículo 9	Plan de acceso para la atención con igualdad,	No ejecutado	
Parágrafo 3 Artículo 9	Lineamiento de atención para el desarrollo integral temprano	Ejecutado: no operativo	Se elaboró lineamiento de atención integral a gestantes y niñas y niños de primera infancia con desnutrición y riesgo de desnutrición
Parágrafo 3 Artículo 9	Red de escenarios de calidad para el desarrollo integral temprano	Ejecutado: operativo	Se cofinanció la construcción de Centros de Desarrollo Integral en los años 2022 y 2023
Parágrafo 3 Artículo 9	Agenda supra sectorial de formación, generación de conocimiento e investigación	Ejecutado: no operativo	Se implementó un plan de formación a actores territoriales en temas de parto humanizado, lactancia materna y entornos protectores

3-2. Cobertura poblacional

Tipo de población	Población programada	Población beneficiada					Cobertura bruta				Cobertura neta			
		2020	2021	2022	2023	Tipo de acumulación	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Mujeres Gestantes	6029	8042	8791	11412	100	No acumulado	133,4%	279,2%	468,5%	470,1%	14,7%	30,8%	51,8%	51,9%
Niños de 0 a 5 años	53152	54521	57995	58927	55	No acumulado	102,6%	211,7%	322,6%	322,7%	99,9%	206,2%	314,1%	314,2%
Total	59181	62563	66786	70339	155	Coberturas Promedio	105,7%	218,6%	337,4%	337,7%	57,3%	118,5%	182,9%	183,1%

3-3. Eficacia de la ejecución de los indicadores de producto

#	Indicador de producto	Eficacia anual (%)				Eficacia acumulada (%)			
		2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	Niños y niñas entre los 0 y 5 años, atendidos integralmente	100,0	100,0	100,0	0,1	25,6	52,9	80,6	80,7
2	Madres gestantes y lactantes atendidas integralmente	100,0	100,0	100,0	1,7	33,3	69,8	100,0	100,0
3	Municipios y/o Distrito asistidos técnicamente para el fortalecimiento de la atención integral a la primera infancia	100,0	100,0	100,0	100,0	25,0	52,9	80,8	100,0
4	Estrategia de formación en entornos protectores, parto humanizado y lactancia, implementada con los actores territoriales que atienden a la primera infancia	0,2	0,5	0,8	1,0	0,1	0,2	0,4	0,6
Promedio		75,1	75,1	75,2	25,7	21,0	43,9	65,5	70,3

3-4. Eficiencia de la ejecución de los indicadores de producto

#	Indicador de producto	Eficiencia anual (%)				Eficiencia acumulada (%)			
		2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	Niños y niñas entre los 0 y 5 años, atendidos integralmente	100,0	100,0	100,0	0,1	11,6	19,2	29,4	29,4
2	Madres gestantes y lactantes atendidas integralmente	32,4	100,0	100,0	1,7	2,7	9,8	20,8	20,9
3	Municipios y/o Distrito asistidos técnicamente para el fortalecimiento de la atención integral a la primera infancia	100,0	100,0	5,8	3,5	6,3	15,7	21,9	27,6
4	Estrategia de formación en entornos protectores, parto humanizado y lactancia, implementada con los actores territoriales que atienden a la primera infancia	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Promedio		58,1	75,0	51,5	1,3	5,2	11,2	18,0	19,5

3-5. Efectividad de la ejecución

Indicador de Resultado	Meta del Cuatrenio	Tendencia	Línea Base	Ejecución del Indicador				Efectividad			
				2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Niños y niñas con atención integral para la primera infancia, que obtienen nivel de desarrollo adecuado, según la escala cualitativa de valoración del desarrollo integral	94,0	Incrementar	92,6	0,0	0,0	98,6	98,6	-6.614,3	-6.614,3	430,7	428,6
Promedio								-6.614,3	-6.614,3	430,7	428,6

3-6. Fuentes de financiación específica

#	Artículo	Fuente de destinación específica	2020		2021		2022		2023	
			Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado	Valor Presupuestado	Valor Recaudado
1		No aplica	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
Total			\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -

3-7. Ejecución financiera

#	Indicador de producto	Ejecución presupuestal anual (%)				Ejecución presupuestal acumulada (%)			
		2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
1	Niños y niñas entre los 0 y 5 años, atendidos integralmente	57,3	93,0	75,5	0,1	56,7	145,7	221,1	221,3
2	Madres gestantes y lactantes atendidas integralmente	412,1	93,0	65,4	0,0	407,6	496,5	561,9	561,9
3	Municipios y/o Distrito asistidos técnicamente para el fortalecimiento de la atención integral a la primera infancia	75,8	98,9	1910,2	3172,2	99,5	177,8	297,7	393,4
4	Estrategia de formación en entornos protectores, parto humanizado y lactancia, implementada con los actores territoriales que atienden a la primera infancia	75,8	98,9	10,1	21,9	99,5	177,8	338,8	506,9
Total		96,1	93,1	75,6	2,8	95,8	184,5	260,1	262,9

Las conclusiones del componente de evaluación de la política Buen Comienzo señalan que:

- **Cobertura poblacional:** No se puede determinar si el ejecutor en 2023 rindió información de manera porcentual o numérica, ya que mientras en 2020, 2021 y 2022 reportó poblaciones de 62.563, 66.786 y 70.339 beneficiarios respectivamente, en 2023 solo se reportaron 155 beneficiarios.
- **Actividades específicas:** El ejecutor no implementó el "Sistema Departamental de Desarrollo Integral" ni el "Plan de acceso para la atención con igualdad", sin justificar estas omisiones.
- **Eficiencia:** Se alcanzó un 19.5% de cumplimiento general, pero el indicador de "Estrategia de formación en entornos protectores" tuvo una eficacia del 0% en los años 2020, 2021 y 2022.
- **Efectividad:** La efectividad fue del 428.6%, superando ampliamente la meta, que solo buscaba un aumento de 1.4 puntos.
- **Ejecución financiera:** Se observó una ejecución del 262.9% del Plan Plurianual de Inversiones. En 2023, aunque se apropiaron \$111.453.181.480, solo se obligaron \$3.150.000.000. Indicadores como "Madres gestantes y lactantes atendidas" no tuvieron recursos obligados, y "Municipios asistidos técnicamente" registró obligaciones muy superiores a la apropiación, lo que podría contravenir las normas presupuestales.

4. COMPONENTE DE PERTINENCIA Y UTILIDAD

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
1. Articulación con los fines esenciales del Estado	1. Servir a la comunidad	4
	2. Promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución	
	3. Facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación	
	4. Defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.	
	5. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.	
2. Articulación con el Plan de Desarrollo Nacional o con el CONPES	1. Desde el objetivo general	5
	2. Desde los objetivos específicos	
	3. Desde las líneas de acción	
	4. Desde los principios o enfoques	
	5. Desde la concepción del problema público	
3. La política focaliza, adecuadamente, a la población objetivo		5
4. La política cuenta con inversión de recursos públicos		5
5. Hay un ente responsable claramente definido y una correcta articulación institucional		5
6. La política cuenta con organismos de coordinación y estos están activos		5
7. Grado de articulación entre el objetivo general de la política pública y las metas planteadas en el plan de desarrollo departamental vigente.		5
8. Grado de participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución		5
9. Articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.	1. Fin de la pobreza	5
	2. Hambre cero	
	3. Salud y bienestar	
	4. Educación de calidad	
	5. Igualdad de género	
	6. Agua limpia y saneamiento	
	7. Energía asequible y no contaminante	
	8. Trabajo decente y crecimiento económico	
	9. Industria, innovación e infraestructura	
	10. Reducción de las desigualdades	
	11. Ciudades y comunidades sostenibles	
	12. Producción y consumo responsables	
	13. Acción por el clima	
	14. Vida submarina	
	15. Vida de ecosistemas terrestres	
	16. Paz, justicia e instituciones sólidas	
	17. Alianzas para lograr los objetivos	
10. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		3,75
11. El planteamiento de la Política está enfocado a la solución a las NBI o al mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		3,75
13. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		3,75
Resultado pertinencia:		92,75

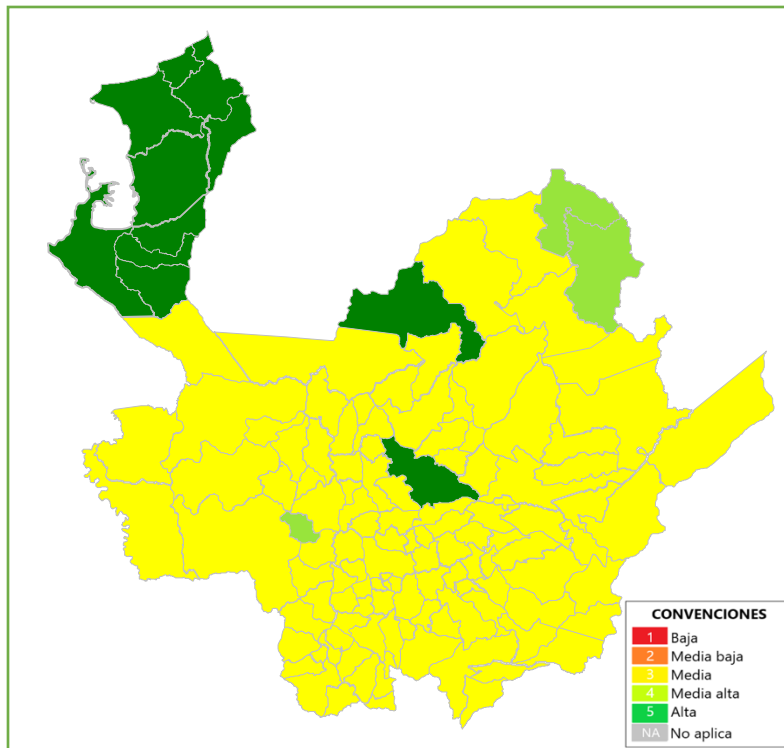
Luego de analizar la pertinencia de la política se puede concluir que:

- La política está alineada con los fines sociales del Estado, la política se tiene presente ODS como: 2. Hambre cero, 3. Salud y bienestar, 4. Educación de calidad Y 5. Igualdad de género.
- Se observa que la política pública está en articulación con el Plan de Desarrollo Nacional y cumple con todos los criterios evaluados, lo que indica una alineación clara con los objetivos y estrategias del plan a nivel nacional.
- La política pública evaluada demuestra una focalización adecuada en su población objetivo, ya que se dirige específicamente a un grupo vulnerable compuesto por niñas, niños, madres gestantes y lactantes.
- La política demuestra un compromiso con algunos de los ODS más relevantes, es el caso de ODS como: Hambre cero, Salud y bienestar, Educación de calidad, Igualdad de género.
- La política pública de Buen Comienzo presenta unos elementos claros con un enfoque en la población objetivo, su alineación con marcos normativos superiores y su participación comunitaria son factores clave para su ejecución. Sin embargo, es necesario fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación para garantizar la sostenibilidad de los resultados a largo plazo.

Por lo anterior y teniendo en cuenta los resultados de la evaluación que evidencian que la Política de Buen Comienzo es altamente pertinente y efectiva para abordar las necesidades de la primera infancia, con una calificación del **92.75%**.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

Dentro de los aspectos que impactan del mapa de calor, se encuentran los siguientes:



Calificación	Color	Criterio
5	Verde oscuro	Representa municipios donde se realizaron 3 intervenciones
4	Verde claro	Indica municipios donde se realizaron 2 intervenciones
3	Amarillo	Señala municipios donde se llevó a cabo 1 intervención
2	Naranja	No se tuvo en cuenta para el análisis
1	Rojo	No se tuvo en cuenta para el análisis
No aplica	Gris	El Ejecutor no especifico que hubiere municipios donde no aplica la política

- Se observa que en solo 10 municipios se realizaron 3 intervenciones
- En 3 municipios se evidencia una cobertura moderada con 2 intervenciones
- En 112 municipios se realizó una sola intervención, la mayoría de los municipios.
- En 112 municipios no se realizó la intervención “Atención Integral a Niños y niñas entre los 0 y 7 años - Madres gestantes y lactantes”
- En la intervención 3 del formato se describe como intervención “Madres gestantes y lactantes atendidas integralmente” pero sé, pero la unidad de medida es “municipios.
- Es importante tener en cuenta que las intervenciones: “Atención Integral a Niños y niñas entre los 0 y 7 años - Madres gestantes y lactantes”, “Municipios y/o Distrito asistidos técnicamente para el fortalecimiento de la atención integral a la primera infancia” y “Madres gestantes y lactantes atendidas integralmente” son intervenciones que apuntan a tener una buena articulación con la política de Buen Comienzo.

A blurred background image of a modern office space. Several people are seated at long white desks, working on laptops. The office has a high ceiling with a grid of fluorescent lights and large windows on the right side. A green plant is visible on the left. The word "Gracias" is overlaid in the center in a large, bold, black font.

Gracias