



POLÍTICA PÚBLICA
**BUEN
COMIENZO**
2024

CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA



CONTRALORÍA

GENERAL DE ANTIOQUIA

Informe de la evaluación a la Política Pública:

“BUEN COMIENZO”

Ordenanza N°26 del 21 de diciembre de 2015

Ejecutor de la política publica: Unidad de Programas Sociales

Vigencia evaluada: 2024

Comisión evaluadora:

Jefe de área: Natalia Trujillo González
Supervisor: Yonni Sebastián Marín Soto
Evaluador: Marcela Castañeda Herrera

Antecedentes de la Política Pública

En aplicación de las disposiciones del derecho internacional, la Constitución Política de 1991 consagró la protección especial de la niñez, y dispuso en el Art. 44 los derechos fundamentales de esta población. Posteriormente, el desarrollo legislativo frente a la protección de la niñez condujo a la adopción y promulgación de la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), cuyo articulado dispone las normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

A partir del año 2013, se dinamizaron encuentros regionales con los actores del territorio, incluyendo niños y niñas, mujeres lactantes, familias, maestros de primera infancia y responsables del desarrollo integral de los diferentes sectores, donde se identificaron los factores de riqueza social definidos en la política y las acciones prioritarias para promover el desarrollo integral de la primera infancia del departamento. En estos espacios, se posibilitó el diálogo y las concertaciones con el nivel nacional, identificando los aspectos de articulación armónica de los elementos de la política de infancia y adolescencia y Buen Comienzo Antioquia, con los lineamientos nacionales de la Ley 1098 de 2006 y la Estrategia "De Cero a Siempre".

Durante el año 2015 mediante diferentes estrategias, se presentó la política a instituciones públicas y privadas, sobre el por qué Antioquia, y en especial los niños y niñas, debían disponer de una política pública para la garantía de derechos de la primera infancia, logrando la adopción de la Ordenanza 026 de 2015 por parte de la Asamblea Departamental de Antioquia.

Observaciones:

1. En el componente de preparación, numeral 2, sobre procesos de formulación previos a la política, se evidencia como anexo el informe de evaluación de Contraloría General de Antioquia para la vigencia 2016, lo anterior no corresponde con la información solicitada.

En el mismo componente se evidencia que el certificado de la Secretaría de Hacienda, que soporta el elemento presupuestal, no fue rendido por indicador de producto como fue solicitado por parte de la Contraloría General de Antioquia, de igual manera la evidencia de mecanismos de divulgación de la política pública realizados por el ente ejecutor no fue rendido (numeral 15). Frente al proceso de evaluación, se anexa informe de Contraloría General de Antioquia para la vigencia 2023, no se cuenta con mecanismos propios de evaluación de la política.

2. Se identifican algunos de los actores, reuniendo diferentes sectores de la sociedad; sin embargo, no se relacionan actores importantes como Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Organizaciones No Gubernamentales, entre otros a que haya lugar.

3. Se tiene como punto de partida un universo poblacional de 574.398 priorizando 40.000 para el cuatrienio lo que corresponde al 7%; cifra que resulta baja si se tiene en cuenta la relevancia de la atención a la primera infancia.

4. En las actividades específicas de la Ordenanza, se identifica que el Comité suprasectorial para el desarrollo integral temprano y el Sistema Departamental de desarrollo integral temprano no estuvieron operativos durante 2024.

5. Los indicadores: Edificaciones de atención integral a la primera infancia construidas, Edificaciones de atención a la primera infancia adecuadas, Edificaciones de atención a la primera infancia dotadas no cuentan con programación ni ejecución para la vigencia 2024.

Observaciones:

6. En términos de eficiencia y de acuerdo con la información rendida por el sujeto, arroja un resultado para la vigencia de 28.6%, y eficiencia acumulada de 0.018% lo que indica que, el progreso alcanzado hasta ahora representa solo una pequeña fracción de la meta total; esto resalta la necesidad de fortalecer las acciones de atención integral de los niños y niñas de Antioquia y mantener un seguimiento constante para aumentar la cobertura.

7. Para la vigencia analizada, la eficacia presenta un resultado superior a la eficiencia (77,2% frente a 28,6%). Asimismo, la ejecución presupuestal acumulada alcanza el 1.521%, evidenciando una planeación financiera deficiente, dado que lo programado resultó muy inferior a lo finalmente ejecutado.

8. La ejecución del único indicador de resultado “Niños y niñas con atención integral para la primera infancia, que obtienen nivel de desarrollo adecuado” se rinde en 0 por parte del sujeto de control, lo que no permite realizar un análisis de la efectividad para la vigencia 2024.

9. Se evidencia un mal reporte de la información en relación con el plan plurianual de inversiones; dado que se rinden 4 indicadores sin recursos en el mismo, y estos requieren presupuesto para su ejecución:

- Agentes educativos de educación inicial y de atención integral a la primera infancia cualificados
- Edificaciones de atención integral a la primera infancia construidas
- Edificaciones de atención a la primera infancia adecuadas
- Edificaciones de atención a la primera infancia dotadas

Observaciones:

10. De acuerdo a la información rendida por el sujeto, los indicadores relacionados con la política se enmarcan en "Implementación del Programa arrulllos para la atención integral temprana a la primera infancia en Antioquia" para el cual se certifica un presupuesto definitivo y comprometido de \$19.719.361.3311, superando en 1521% lo programado en el Plan Plurianual de inversiones, mostrando una planeación financiera inadecuada, dado que se alejó de la realidad financiera y muestra una amplia diferencia entre lo proyectado y lo ejecutado.

11. La clasificación territorial evidencia una marcada concentración en la categoría baja, donde se ubican 104 municipios (83,2%), seguida 11 municipios (8.8%) en categoría media y 10 municipios (8%) en categoría media baja; esta distribución refleja una cobertura territorial limitada y focalizada en pocos municipios, con ausencia de desempeños sobresalientes y una amplia brecha en la implementación del programa a nivel departamental.

A continuación, se enlistan los principales resultados del proceso evaluativo

Criterio evaluado	Resultado
Integralidad de la adopción desde la ejecución	100%
Focalización de la población beneficiada	7%
Pertinencia y utilidad de la política	100%
Cobertura poblacional neta	27,5%
Eficacia acumulada promedio	2,5%
Eficiencia acumulada promedio	0,0%
Efectividad acumulada promedio	0,0%
Ejecución financiera acumulada	1.521,56%

1. COMPONENTE DE PREPARACIÓN

1-1. Identificación la política pública

Nombre de la política	Buen Comienzo
Ordenanza que la rige	Ord_26_21_diciembre_2015

1-2. 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.

1-3. Cursos de acción de la política pública

Enfoques	Principios	Líneas / Componente
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	Reconocimiento del vientre materno como el primer ambiente significativo para el desarrollo y aprendizaje de niños, niñas y de sus familias
Género	Corresponsabilidad del Estado de la familia y la sociedad	Impulso al patio intercultural
	Participación infantil.	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 en primera infancia

1-4. Factores determinados por la política

Tipo	Descripción
Acompañamiento Integral o Semi Integral	El programa de implementación de la política pública está orientado a la atención integral de madres gestantes y lactantes, niños y niñas menores de cinco (5) años de edad (primera infancia)

1-5. Clasificación de la política

Criterio	Tipo de política
Tipo de intervención	Promocional
Naturaleza de la Política Publica	Políticas facilitadoras
Funcionalidad	Política distributiva
Elaboración	Participativa
Planificación	De reacción
Grado de Innovación	Sin grado de innovación

1-6. Evaluación de los elementos de la ordenanza

Elemento	Ejecutor
Refiere anexos o estudios específicos previos a la adopción	SÍ
Incluye proceso de participación previos a la formulación	SÍ
Define conceptos básicos	SÍ
Define un órgano responsable de la ejecución	SÍ
Define los actores de la política	SÍ
Define un órgano consultivo y asesor	SÍ
Define instrumentos específicos	SÍ
Define mecanismos de transversalidad para la ejecución	SÍ
Define enfoques	SÍ
Define principios	SÍ
Define ODS	SÍ
Determina financiación pública	SÍ
Define mecanismo para la rendición de cuentas	SÍ
Define el mecanismo para la participación ciudadana	SÍ
Define mecanismos de divulgación de la política	SÍ
Define ámbito de aplicación	SÍ
Define objetivo general	SÍ
Define objetivos específicos	SÍ
Establece cursos de acción: ejes, estrategias o líneas	SÍ
Define periodicidad o contenidos mínimos de evaluación	SÍ
Define indicadores de evaluación	SÍ
	Resultado ejecutor: 100%

De las conclusiones, se resalta:

- La Política Pública de Apoyo a familias en Antioquia, en su etapa de formulación presenta fundamentos jurídicos y teóricos claros; fue construida a partir de un ejercicio de participación ciudadana, lo que facilita su apropiación por parte de la población beneficiaria, de igual manera define claramente principios, enfoques, líneas y conceptos relacionados.
- La Política cuenta con financiación pública, sin embargo, no tiene asignados recursos de destinación específica razón por la cual los recursos para su implementación dependen de las administraciones de turno; para la vigencia 2024 se apropiaron \$19.719.361.311 para su ejecución.
- Referente a procesos formulación previos a la política, se evidencia como anexo el informe de evaluación de Contraloría General de Antioquia para la vigencia 2016, lo anterior no corresponde con la información solicitada.

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.	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 NNA (Niños, niñas y adolescentes) para una existencia plena desde la gestación y durante sus primeros años de vida. Inadecuados procesos de acompañamiento a los NNA (Niños, niñas y adolescentes) que no favorecen su desarrollo integral en la diversidad. Privación de la mujer gestante del ejercicio seguro y tranquilo de la maternidad.
PD* 2020-2023 (anterior)	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.
PD* 2024-2027 (vigente)	Insuficiente acceso y calidad en los servicios de atención para el desarrollo integral temprano de los niños y las niñas desde la gestación y en su primera infancia en el Departamento de Antioquia	Insuficiente oferta de servicios de atención integral a la primera infancia que garanticen cobertura universal en el Departamento. Insuficientes condiciones de calidad en la prestación de los servicios de atención integral a la primera infancia que se implementa en el Departamento de Antioquia.

*PD: Plan de desarrollo

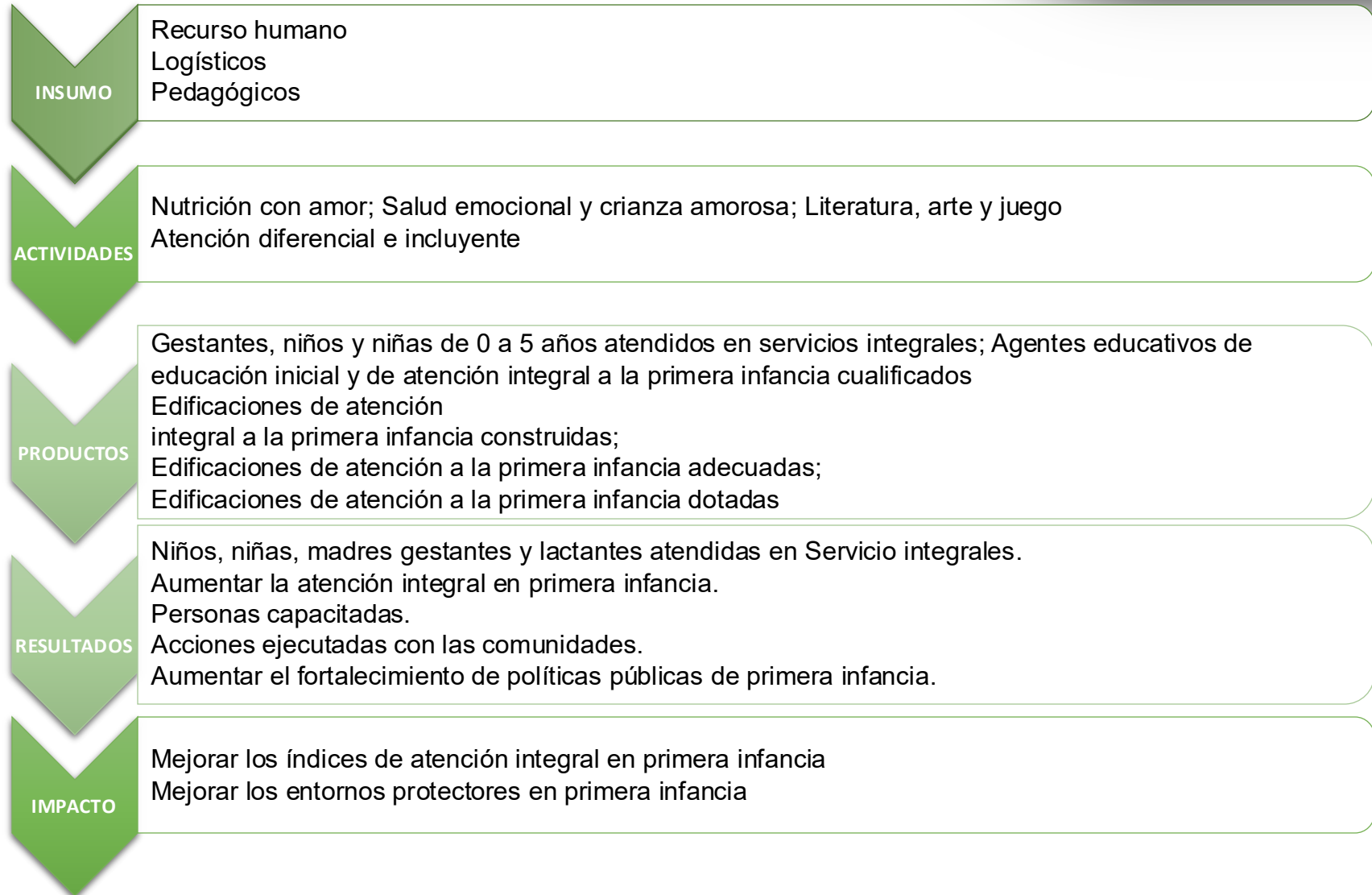
2-2. Normas relacionadas con la política

Tipo de norma	Nombre norma
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

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
Madres gestantes y lactantes, niños y niñas de 0 a 5 años	Personas	574.398	40.000	Metodología de priorización diseñada por la Unidad de Programas Sociales para la focalización de beneficiarios del programa Arrullos Antioquia, a partir de 12 indicadores trazadores.	7.0%
	Suma	574.398	40.000	Total	7.0%

De las conclusiones, se resalta:

- Se evidencia que la política se encuentra alineada con el Plan de Desarrollo 2020 – 2023, el cual planteaba la necesidad de brindar a la primera infancia una atención integral que posibilite un adecuado desarrollo físico, emocional y psicológico; sin embargo, esta población de especial atención requiere acciones permanentes, por lo que se articula con el Plan de Desarrollo Por Antioquia Firme 2024-2027, planteando la necesidad de brindar atención integral suficiente y de calidad.
- Cuenta con fundamentos normativos claros, los cuales son identificados por parte de los funcionarios responsables, partiendo de la Constitución Política de Colombia, pasando por leyes, sentencias y la Ordenanza Departamental.
- La cadena de valor Identifica adecuadamente los insumos, procesos, productos, impactos y resultados, ya que permiten entender de forma clara cómo se desarrolla la intervención y su fin último.

3. COMPONENTE DE EVALUACIÓN

3-1. Población beneficiada

Tipo de población	Población programada	Población beneficiada en la vigencia			
		2024	2025	2026	2027
Madres gestantes y lactantes, niños y niñas de 0 a 5 años	40.000	11.000	-	-	-
Total	40.000	11.000	-	-	-

3-2. Cobertura poblacional

	Cobertura bruta				Cobertura neta			
	2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
	27,5%	-	-	-	27,5%	-	-	-
Cobertura Total	27,5%	-	-	-	27,5%	-	-	-

3-3. Actividades específicas de la Ordenanza

#	Artículo ordenanza	Actividad	Ejecución	Descripción
1	Artículo 9	Creación de Estrategia suprasectorial Buen Comienzo Antioquia	En ejecución	La Estrategia Suprasectorial Buen Comienzo Antioquia se implementa durante la vigencia 2024-2027 mediante el programa "Arrullos Antioquia", de atención integral a la primera infancia.
2	Artículo 9	Creación de comité suprasectorial para el desarrollo integral temprano	Ejecutado: no operativo	La instancia no sesionó durante la vigencia 2024.
3	Artículo 9	Creación del sistema Departamental de desarrollo integral temprano	Ejecutado: no operativo	El sistema no tuvo actividad durante la vigencia 2024.

Tabla 3-4. Eficacia de la ejecución de los indicadores de producto

#	Indicador de producto	Eficacia anual (%)				Eficacia acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Gestantes, niños y niñas de 0 a 5 años atendidos en servicios integrales	75,7	-	-	-	7,4	-	-	-
2	Agentes educativos de educación inicial y de atención integral a la primera infancia cualificados	78,8	-	-	-	5,3	-	-	-
3	Edificaciones de atención integral a la primera infancia construidas	-	-	-	-	0,0	-	-	-
4	Edificaciones de atención a la primera infancia adecuadas	-	-	-	-	0,0	-	-	-
5	Edificaciones de atención a la primera infancia dotadas.	-	-	-	-	0,0	-	-	-
Promedio		77.2%	-	-	-	2.5%	-	-	-

Tabla 3-5. Eficiencia de la ejecución de los indicadores de producto

#	Indicador de producto	Eficacia anual (%)				Eficacia acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Gestantes, niños y niñas de 0 a 5 años atendidos en servicios integrales	57.3%	-	-	-	0%	-	-	-
2	Agentes educativos de educación inicial y de atención integral a la primera infancia cualificados	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Edificaciones de atención integral a la primera infancia construidas	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Edificaciones de atención a la primera infancia adecuadas	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Edificaciones de atención a la primera infancia dotadas.	-	-	-	-	-	-	-	-
Promedio		57.3%	-	-	-	0,0%	-	-	-

Tabla 3-8. Ejecución financiera

#	Indicador de producto	Ejecución presupuestal anual (%)				Ejecución presupuestal acumulada (%)			
		2024	2025	2026	2027	2024	2025	2026	2027
1	Gestantes, niños y niñas de 0 a 5 años atendidos en servicios integrales.	100%	-	-	-	1521.6%	-	-	-
2	Agentes educativos de educación inicial y de atención integral a la primera infancia cualificados.	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Edificaciones de atención integral a la primera infancia construidas.	-	-	-	-	-	-	-	-
4	Edificaciones de atención a la primera infancia adecuadas.	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Edificaciones de atención a la primera infancia dotadas.	-	-	-	-	-	-	-	-
Total		100%	-	-	-	1521.6%	-	-	-

De las conclusiones, se resalta:

- En el análisis de la población beneficiada se identifica que la meta para el cuatrienio, Madres gestantes y lactantes, es de 40.000, impactando para la vigencia 11.000, que corresponde a una cobertura bruta de 27.5%.
- La ejecución del indicador de resultado “Niños y niñas con atención integral para la primera infancia, que obtienen nivel de desarrollo adecuado” se rinde en 0 por parte del sujeto de control, lo que no permite realizar un análisis de la efectividad para la vigencia 2024.

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	5
	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. ¿Existe participación comunitaria en el ciclo de la Política: agenda, formulación y ejecución?		5

4-1. Criterios de pertinencia de la política pública

Criterio	Elementos del criterio	Puntaje
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. ¿La política se articula con los DDHH?		5
11. Articula o implementa estrategias que garantizan la Inclusión y la Igualdad de Género, la protección de las personas frente a la discriminación promueve la equidad, la diversidad y el respeto por la identidad o fomenta un enfoque incluyente que asegura el acceso a derechos y oportunidades en condiciones de igualdad.		5
12. Grado de articulación de las líneas definidas en la ordenanza con el problema social		5
13. ¿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
14. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de producto el Plan de Desarrollo		5
15. Grado de articulación de las líneas definidas con los indicadores de resultado el Plan de Desarrollo		5

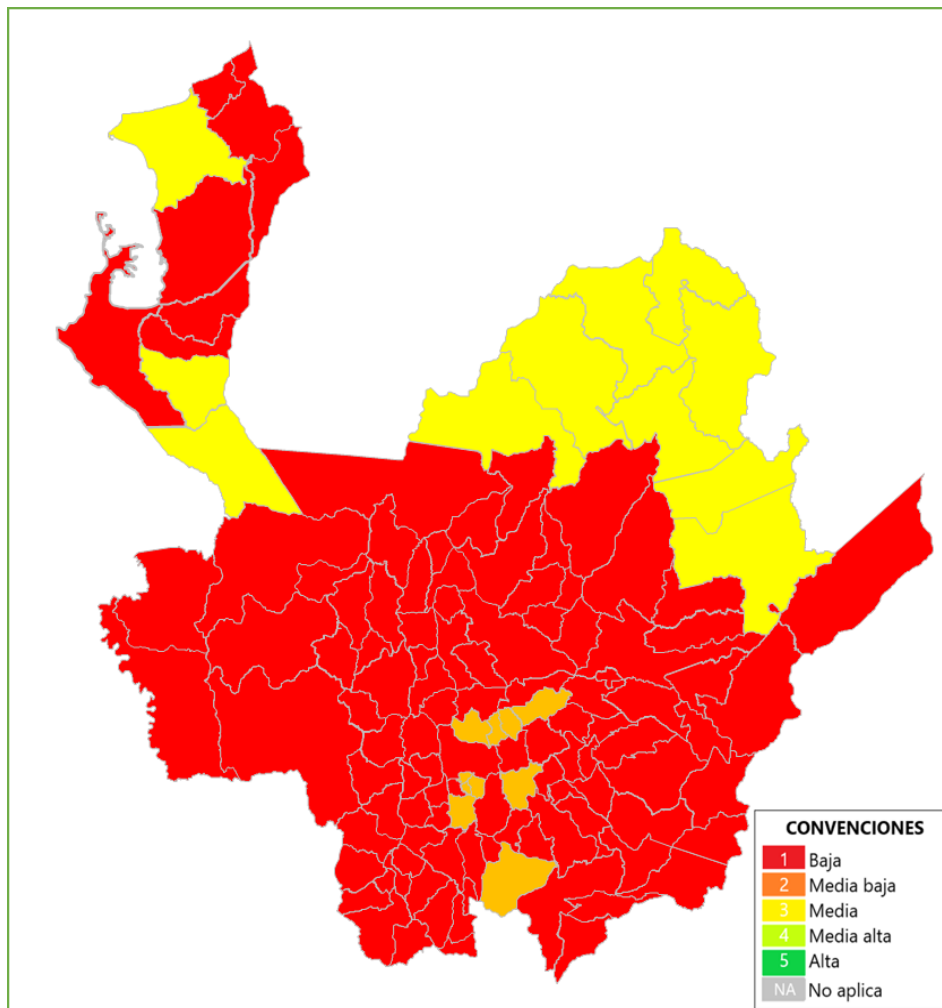
Resultado pertinencia: **100%**

De las conclusiones, se resalta:

- Se identifica que la política pública se encuentra articulada con los planes de desarrollo nacional y Departamental; adicional cuenta con ejes, líneas y enfoques definidos con claridad.
- La política pública se articula con los ODS como por ejemplo el fin de la pobreza y Salud y bienestar, Hambre cero y Educación de calidad; además está concebida bajo enfoque de Derechos Humanos.
- La Política propicia espacios de articulación de diferentes actores, que trabajan articuladamente por el bienestar de los niños y niñas de Antioquia.
- Si bien, la política no cuenta con fuente de destinación específica, desde la Administración Departamental se han asignado recursos para el cumplimiento de las acciones propuestas, asignando para 2024 el valor de \$19.719.361.311.

5. COMPONENTE DE COBERTURA TERRITORIAL

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



Elaboración propia con base en información rendido por sujeto de control (2025)

De las conclusiones, se resalta:

- Para la vigencia 2024, se reportan dos intervenciones “Gestantes, niños y niñas de 0 a 5 años atendidos en servicios integrales” con la cual se impactan 11 municipios y 8326 personas y “Asesoría a Agentes educativos” impactando 10 municipios con 394 agentes educativos para un total de 8720 personas beneficiadas en la vigencia; información acorde a la población programada para la vigencia.
- Esta distribución refleja una cobertura territorial limitada y focalizada en pocos municipios, con ausencia de desempeños sobresalientes y una amplia brecha en la implementación del programa a nivel departamental.

CATEGORÍA	TOTAL, DE MUNICIPIOS
Baja	104
Media Baja	10
Media	11
Media Alta	0
Alta	0
No Aplica	0
TOTAL	125

**Si quieres conocer más del proceso de evaluación de esta
Política Pública, ingresa a:**

[https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/
ordenanzas/](https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/ordenanzas/)

A blurred background image of an open-plan office. Several people are seated at 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