



**DIAGNÓSTICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA RUTA
INTEGRAL DE ATENCIONES PARA LA PRIMERA INFANCIA
EN EL DISTRITO
(Junio de 2019)**

En cumplimiento de los literales a y e, del artículo 8 del Acuerdo 24 de 1993.

Bogotá, D.C., agosto de 2019



Diagnóstico de la implementación
de la Ruta Integral de Atenciones
para la Primera Infancia en el
Distrito (Junio de 2019)

Veedor Distrital

Jaime Torres–Melo

Viceveedor Distrital

Daniel García Cañón

Veedor Delegado para la Atención de Quejas y Reclamos

Juan Carlos Rodríguez Arana

Veedora Delegada para la Contratación

Tatiana Mendoza Lara

Veedor Delegado para la Eficiencia Administrativa y Presupuestal

Jasson Cruz Villamil

Veedor Delegado para la Participación y los Programas Especiales

Diego Fernando Maldonado Castellanos

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Jairo Edison Tirado Martínez

Jefe Oficina Asesora Jurídica (e)

Tatiana Mendoza Lara

Equipo de Trabajo

Laura Catalina Díaz Barreto
Jasson Cruz Villamil



Tabla de contenido

Introducción	6
1. Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia	7
1.1 Concepto de la Ruta y sus enfoques	7
1.2 Construcción de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia en la Ciudad...8	
1.3 Actores de la Ruta Integral para la Primera Infancia en la Ciudad	11
1.4 Sistema de Información Niño a Niño	14
2. Metas del Plan Distrital de Desarrollo asociadas a la atención integral de la primera infancia 15	
2.1 Secretaría Distrital de Integración Social	15
2.2 Secretaría de Educación del Distrito	19
2.3 Secretaría Distrital de Salud	23
2.4 Instituto Distrital de Artes	29
2.5 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Bogotá.....	33
3. Costos y fuentes de financiamiento de la atención integral de la primera infancia	37
3.1 Secretaría Distrital de Integración Social	37
3.2 Secretaría de Educación del Distrito	44
3.3 Secretaría Distrital de Salud	48
3.4 Instituto Distrital de Artes	50
3.5 Análisis general	52
4. Conclusiones	53
Referencias	54

Lista de tablas

<i>Tabla 1.</i> Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social	16
<i>Tabla 2.</i> Cupos establecidos en los convenios interadministrativos de la Secretaría Distrital de Integración Social	18
<i>Tabla 3.</i> Metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social.....	19
<i>Tabla 4.</i> Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito.....	20



<i>Tabla 5.</i> Cupos establecidos en los convenios interadministrativos de la Secretaría de Educación del Distrito.....	21
<i>Tabla 6.</i> Metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito	23
<i>Tabla 7.</i> Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Salud.....	24
<i>Tabla 8.</i> Metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Salud.....	28
<i>Tabla 9.</i> Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo del Instituto Distrital de Artes	30
<i>Tabla 10.</i> Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo del Instituto Distrital de Artes	30
<i>Tabla 11.</i> Número de cupos y número de niños atendidos por el ICBF en la RIAPI (2018)	35
<i>Tabla 12.</i> Número de beneficiarios del ICBF por indicador priorizado en la Nación (2018)	36
<i>Tabla 13.</i> Ejecución presupuestal de los proyectos relacionados a la atención integral de la primera infancia por parte de la SDIS	38
<i>Tabla 14.</i> Costo de abrir un cupo al día en los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social (2018).....	43
<i>Tabla 15.</i> Recursos asignados a las estrategias que implementa la SED para la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia.....	45
<i>Tabla 16.</i> Canasta anual educativa que maneja la Secretaría de Educación del Distrito para el nivel preescolar.	47
<i>Tabla 17.</i> Ejecución presupuestal de los proyectos de inversión relacionados a la atención integral de niños y adolescentes por parte de la SDS.	48
<i>Tabla 18.</i> Ejecución presupuestal de las metas proyecto de inversión relacionados a la atención integral de primera infancia por parte de IDARTES.	51
<i>Tabla 19.</i> Costo de atender a un niño mensualmente por parte de cada una de las entidades	52

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Ruta Integral de Atenciones organizada por momentos vitales	10
<i>Figura 2.</i> Mapa de actores de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia en Bogotá.....	12
<i>Figura 3.</i> Número de niños que son atendidos por la Secretaría de Educación del Distrito por atención de la RIAPI.....	22
<i>Figura 4.</i> Proporción de mujeres gestantes en Bogotá que acudieron a controles prenatales en 2018	25
<i>Figura 5.</i> Dosis de vacunación aplicadas en menores de un año (izquierda) y en población de un año (derecha) en Bogotá (2018)	26
<i>Figura 6.</i> Atenciones realizadas en espacios adecuados por localidad - 2018	32
<i>Figura 7.</i> Ubicación de los laboratorios artísticos en las localidades - 2018.....	33
<i>Figura 8.</i> Fuentes de financiamiento de la SDIS para la primera infancia – 2018	40



<i>Figura 9.</i> Fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión relacionados a la primera infancia	41
<i>Figura 10.</i> Costo de abrir un cupo al mes en los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social y el ICBF (2018).....	44
<i>Figura 11.</i> Fuentes de financiamiento de la SDS para la primera infancia – 2018	49
<i>Figura 12.</i> Fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión relacionados a la primera infancia	50
<i>Figura 13.</i> Fuentes de financiamiento de todos los recursos del Distrito de la Ruta.....	52



Introducción

La Veeduría Distrital en cumplimiento de las funciones establecidas en el Decreto Ley 1421 de 1993 y en el Acuerdo 24 del mismo año, presenta un diagnóstico de los avances que ha tenido la Administración Distrital en la implementación de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia, considerando aspectos como la oferta de servicios y la financiación de los proyectos de inversión relacionados a la atención integral de la primera infancia y que se encuentran propuestos en el Plan Distrital de Desarrollo *Bogotá Mejor para Todos 2016 – 2020*. Lo anterior, en el marco de la puesta en marcha de la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de *Cero a Siempre*, la cual se encuentra regida por la Ley 1804 de 2016 y contempla en el artículo 7 que a nivel local debe efectuarse una gestión intersectorial para lograr una atención oportuna e integral a cada niño y niña del territorio.

Con este diagnóstico, la Veeduría Distrital informa la ciudadanía y a las diferentes entidades de los Sectores: Integración Social, Salud, Educación y Cultura, Recreación y Deporte en Bogotá, los logros y dificultades que han enfrentado cada una de las entidades que participan en la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia y ofrecen una atención integral. Este análisis se realiza considerando información con corte a diciembre de 2018 y se espera generar un insumo para futuros estudios que se desarrollen cuando el Distrito haya finalizado la puesta en funcionamiento de esta Ruta y a su vez, haya consolidado un sistema de información integrado que permita realizar un análisis con mayor detalle.

Antes de la vigencia 2016, Bogotá no contaba con las condiciones físicas, técnicas y operativas suficientes para el desarrollo integral de los niños y adolescentes en Bogotá, lo cual afectaba el ejercicio efectivo de sus derechos y generaba algunas situaciones como: i) altos índices de prevalencia de desnutrición crónica, entre 1,6% y 1,2% en 2013 y 2015, respectivamente; ii) elevadas proporciones de bajo peso al nacer, llegando a ser en promedio de 12,4 en el periodo 2013 – 2016, y iii) falta de acceso de los niños a los jardines infantiles por la falta de obras ejecutadas. Por este motivo, la Administración decidió formular un proyecto que en vez de utilizar las formas convencionales de la gestión pública que recurren a la suma de acciones sectorizadas, decidiera orientar acciones intersectoriales, articuladas y coordinadas que promoviera la atención integral y el desarrollo de capacidades de mujeres gestantes y de niños menores de cinco años. Este es un compromiso asumido por parte de todos los sectores del Estado a nivel Distrital y nacional.

Tomando en cuenta lo anterior, la investigación planteó tres objetivos específicos: i) analizar el cumplimiento de las metas producto y proyecto de inversión que tiene cada entidad que lidera la Ruta en el Distrito; ii) identificar el número de atenciones y la infraestructura que dispone cada una de estas entidades para sus servicios vinculados a la primera infancia; y iii) determinar las fuentes de financiamiento con las que cuenta cada una de estas entidades y los costos que incurren en la atención integral de un niño.



El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera: en el primer capítulo se presenta un análisis teórico de la Ruta, considerando sus bases teóricas, su construcción y los actores involucrados; en el segundo y tercer capítulo se presentan los avances de las metas y las fuentes de financiación de los recursos invertidos por parte de cada una de estas entidades; y finalmente, en el cuarto capítulo se plantean unas conclusiones.

1. Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia

1.1 Concepto de la Ruta y sus enfoques

La educación y la atención de la primera infancia se han convertido en una prioridad global de la agenda pública, al ser científicamente demostrado que el mayor número de conexiones cerebrales y el desarrollo de las habilidades básicas como el lenguaje y la motricidad son avances que empiezan a generarse desde el periodo perinatal y tienen mayor posibilidad de fortalecerse antes de que los niños ingresen a la educación formal. Asimismo, el interés en establecer políticas al respecto surge como resultado del análisis económico que se ha efectuado en diferentes ciudades, mostrando que cualquier inversión destinada a la mejora de la atención en los primeros cinco años de vida tiene como resultado una gestión más eficiente en el momento de reducir las inequidades sociales dado que la promoción de igualdad en la niñez conlleva a menores brechas sociales en el futuro (Presidencia de la República de Colombia, 2012).

De acuerdo con lo anterior, desde 2016, la Ciudad implementó la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia (RIAPI), la cual es definida como un instrumento que permite generar una gestión articulada e intersectorial en el territorio frente al desarrollo integral de la primera infancia (Mesa Intersectorial para la Primera Infancia, 2018). Esta medida fue planteada en la Estrategia Nacional de Cero a Siempre, un programa que se consolidó como política de Estado por medio de la Ley 1804 de 2016, y busca asegurar una atención integral a través de un conjunto de acciones que promueve el desarrollo de los niños de 0 a 6 años en cada uno de los entornos y en cada uno de los momentos de su vida. Es importante agregar que a pesar de que esta política establece como prioridad el cuidado de los niños en condición de vulnerabilidad y pobreza, también se enfoca en la universalización de la atención sin dejar a un lado la atención diferencial según la edad, sexo y particularidades de los niños (Mesa Intersectorial para la Primera Infancia, 2018).

En coherencia con el Código de la Infancia y Adolescencia, la RIAPI debe ser una herramienta que busque proteger a los niños y niñas de manera integral, y a su vez, consolidarlos como agentes activos que puedan ejercer sus derechos y libertades en la Ciudad de acuerdo a lo establecido por la Constitución Política de 1991. Por este motivo, de acuerdo con la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia (2018), el desarrollo integral que garantiza la Administración al implementar la RIAPI cuenta con cuatro enfoques: i) un enfoque de derechos que se encuentra soportado normativamente en los planteamientos del derecho internacional que buscan hacer efectivos los derechos de la primera infancia y la adolescencia; ii) un enfoque diferencial que permite reconocer la diversidad con el fin de erradicar cualquier fuente de segregación y discriminación; iii) un



enfoque poblacional que tenga en cuenta el contexto de la ciudad y iv) un enfoque territorial que considere las condiciones físicas, ambientales y sociales y culturales de cada una de las localidades.

En general, la puesta en marcha de la RIAPI debe brindar una atención integral de acuerdo a las características intrínsecas de la Ciudad, de manera que la Administración Distrital pueda identificar cuáles son los sectores que requieren intervenir activamente para que la atención esté encaminada a asegurar que en cada uno de los espacios donde se encuentran los niños existan estrategias sociales, políticas, programáticas y presupuestales que potencien su crecimiento y aprendizaje. No obstante, a pesar de que el accionar y la planeación sea un esfuerzo territorial, los componentes teóricos que constituyen la atención deben ser consecuentes con los componentes de la atención integral propuestos por la Estrategia Nacional De Cero a Siempre¹.

1.2 Construcción de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia en la Ciudad

La construcción de la RIAPI en el Distrito se ha llevado a cabo desde diciembre del 2015 y ha contado con la participación de la Secretaría Distrital de Salud (SDS), la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS), la Secretaría de Educación del Distrito (SED), la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) – Regional Bogotá y la asistencia técnica de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia. Cada una de estas entidades ha participado en las tres etapas que rigen su construcción: identificación, selección y definición (Mesa Intersectorial para la Primera Infancia, 2018).

- a. **Identificación:** Esta etapa buscó establecer la oferta institucional distrital para la atención integral de la primera infancia, de manera que cada entidad debía exponer sus planes, programas y proyectos enfocados para la atención de los niños menores a seis años. Paralelamente, estas entidades realizaron un ejercicio similar con la demanda, reconociendo las necesidades que tenían los niños en la Ciudad.
- b. **Selección:** La Comisión Intersectorial para la atención integral de la Primera Infancia proporcionó información sobre las 183 atenciones que planteó la Nación para garantizar un desarrollo integral de los niños. De estas 183 atenciones, Bogotá comenzó a realizar un ejercicio de focalización de las atenciones que el Distrito incorporaba de manera implícita en su oferta y por consiguiente, la Administración Distrital priorizó 28 atenciones que podrían ser brindadas y monitoreadas.
- c. **Definición:** Cuando ya se definieron las atenciones de manera preliminar, cada entidad definió su responsabilidad en cada una de las atenciones de acuerdo a los programas y definieron técnicamente las atenciones a garantizar. Seguido de este ejercicio, en la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia se hizo una concertación para definir el contenido y el nombre de las 28 atenciones.

¹ Estos componentes son: i) cuidado y crianza; ii) salud, la alimentación y la nutrición; iii) educación inicial; iv) recreación y v) ejercicio de la ciudadanía y la participación



Con base en lo expuesto anteriormente, la RIAPI no tiene el propósito de crear nuevos servicios de atención; por el contrario, busca integrar y coordinar los programas actuales de todas las entidades del Distrito que tienen el objetivo de atender directamente a mujeres gestantes o a niños menores de seis años. De esta manera, se obtienen 28 atenciones que son brindadas en diferentes momentos del transcurso vital para asegurar que las necesidades de los niños se vean satisfechas en cada una de sus cinco etapas: i) preconcepción; ii) gestación; iii) nacimiento a primer mes; iv) primer mes a tres años; y v) tres años a cinco años y once meses.

En la figura 1 se presentan las 28 atenciones que ha ofrecido la Administración Distrital, las cuales se encuentran organizadas con base en el momento vital. En particular, es posible ver que en la etapa de preconcepción se prestan cuatro atenciones focalizadas en el conocimiento y en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de los hombres y de las mujeres, buscando asegurar una maternidad y paternidad responsable. Posteriormente, está la etapa de gestación que ofrece apoyo a las mujeres gestantes por medio de cuatro atenciones que tienen el propósito de generar un acompañamiento que garantice dos componentes: una buena salud y nutrición de la madre y del feto, y una apropiación de prácticas culturales y médicas como el control prenatal para tener un nacimiento humanizado.

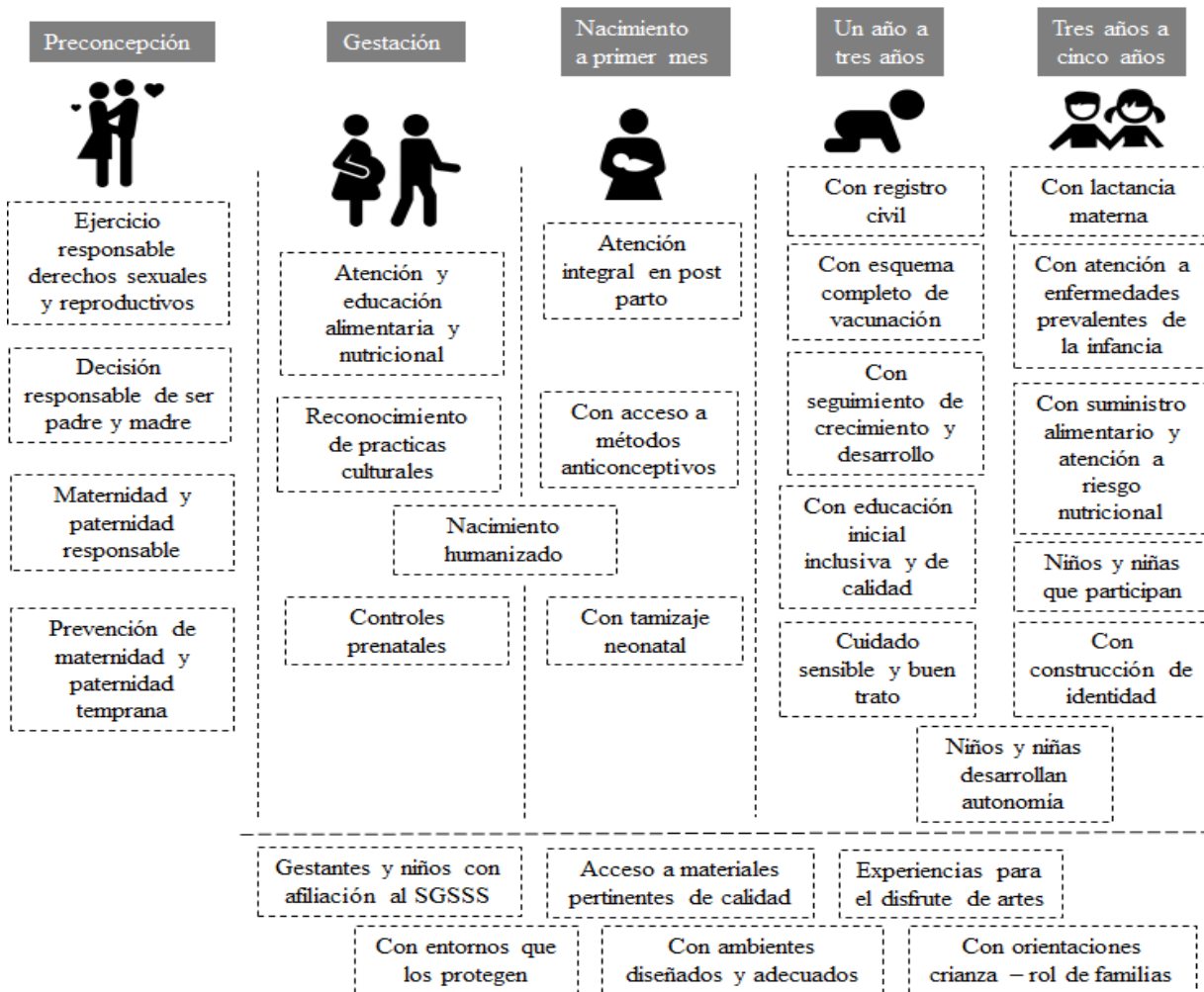
El primer momento de la vida de un niño va desde su nacimiento a su primer mes y en esta etapa, la apuesta de la Ruta Integral de Atenciones se basa en proveer un nacimiento cálido y seguro tanto para la madre como el niño. En especial, las mujeres cuando están en posparto, requieren de un cuidado mayor y de un conocimiento importante de herramientas que le permitan ser conscientes de su estado de salud y de la de su bebé. Por consiguiente, los insumos que ofrece el Distrito se reflejan en cuatro atenciones enfocadas en prestar una atención integral que informe a la mujer sobre los beneficios de la lactancia materna, los tiempos de licencia de maternidad, los mecanismos de planificación familiar que puede acceder y el procedimiento de tamizaje para detectar hipotiroidismo en el recién nacido.

En los dos últimos momentos es posible ver que no hay una separación marcada entre las atenciones brindadas por el Distrito, ya que algunas de las atenciones que se dan a los niños menores de tres años, también deben ser garantizadas cuando son mayores y tienen una edad inferior a los cinco años. Para ejemplificar este aspecto, sobresalen atenciones como: el esquema completo de vacunación, el cual tiene que estar acorde a la edad del infante que ingresa a la ruta; el crecimiento y el desarrollo que realiza un seguimiento de medidas antropométricas como la talla y el peso; y la atención de enfermedades prevalentes de la primera infancia como las infecciones respiratorias o gastrointestinales por medio de la estrategia *Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Primera Infancia*.

Otra atención en la cual es importante hacer énfasis es la de educación inicial, pues antes de la RIAPI, la atención de primera infancia se encontraba regida simultáneamente por dos estándares de calidad diferentes como resultado de dos tipos de entidades distintas que prestaban la atención de primera infancia: las entidades del Distrito y las entidades Nacionales con presencia en Bogotá. Ambos estándares estaban compuestos por cinco componentes: i) salud y nutrición; ii) proceso

pedagógico; iii) ambientes adecuados y seguros; iv) talento humano y v) proceso administrativo; sin embargo, la Nación presentaba uno adicional que comprendía a la familia, las comunidades y las redes sociales. Así, con esta Ruta, se unificaron estos estándares y se estableció un criterio de calidad educativa del 60% para el 2017, del 70% para el 2018 y del 80% para el 2019.

Figura 1. Ruta Integral de Atenciones organizada por momentos vitales



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en la Mesa Integral de Atenciones para la Primera Infancia (2018).

Adicionalmente, otras atenciones que ofrece el Distrito en estas dos etapas son: la promoción de la lactancia materna para los niños hasta que cumplan dos años; la inscripción del registro civil durante el primer mes de nacimiento; el suministro alimentario para evitar riesgos de desnutrición crónica; el cuidado sensible y de buen trato a los niños; y el refuerzo de la autonomía, de la construcción de identidad y de la participación social de los niños. En general, estas atenciones buscan consolidar a un niño como un individuo activo sujeto de derechos, lo cual es resultado de



un esfuerzo de toda la ruta y en particular, de ciertas atenciones transversales en las que etapas que van desde la gestión hasta los cinco años. Ciertos ejemplos importantes son la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud y las orientaciones a las familias de cuidado y crianza.

1.3 Actores de la Ruta Integral para la Primera Infancia en la Ciudad

Para implementar efectivamente la RIAPI en Bogotá, debe tenerse en cuenta ciertos atributos de las 20 localidades que la componen, estos hacen referencia a la capacidad conceptual, operativa y técnica de cada una de estas unidades territoriales, junto con el conocimiento de las particularidades en su composición territorial. Con el fin de cumplir este propósito, se crea la estrategia RIAPI – LOCAL que consolida la gestión intersectorial y articula las acciones de política dirigidas a la primera infancia mediante la participación de las instancias encargadas de la implementación de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá y la asesoría de la Nación a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar².

La planificación efectiva de esta estrategia demandó un alistamiento institucional con el fin de generar las condiciones político-institucionales para implementar la RIAPI. Este alistamiento institucional consistió en el desarrollo de diálogos y acuerdo de voluntades entre la Administración Distrital y las Administraciones Locales, a través de los Alcaldes Locales y los secretarios del Distrito, con el objetivo de designar los miembros de la Mesa Intersectorial para Primera Infancia que asisten al Comité Operativo de Infancia y Adolescencia (COLIA) de cada una de las localidades. Este comité es el primer miembro de la arquitectura institucional para la gestión de la RIAPI y su función es coordinar e implementar la política pública referente a la infancia y adolescencia en el ámbito local (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Un segundo miembro que constituye la estructura institucional de la RIAPI en Bogotá es el Consejo Local de Política Social (CLOPS), el cual es una instancia que concierne con otras entidades como el Consejo Local de Planeación y el Consejo Local de Gobierno para realizar un seguimiento de la política social en la localidad, en particular, de los propósitos plasmados por la Administración Distrital en el Plan de Desarrollo, y de igual forma, coordina con las entidades públicas del sector social con presencia local para facilitar el funcionamiento de las entidades alrededor de los objetivos colectivos del desarrollo social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

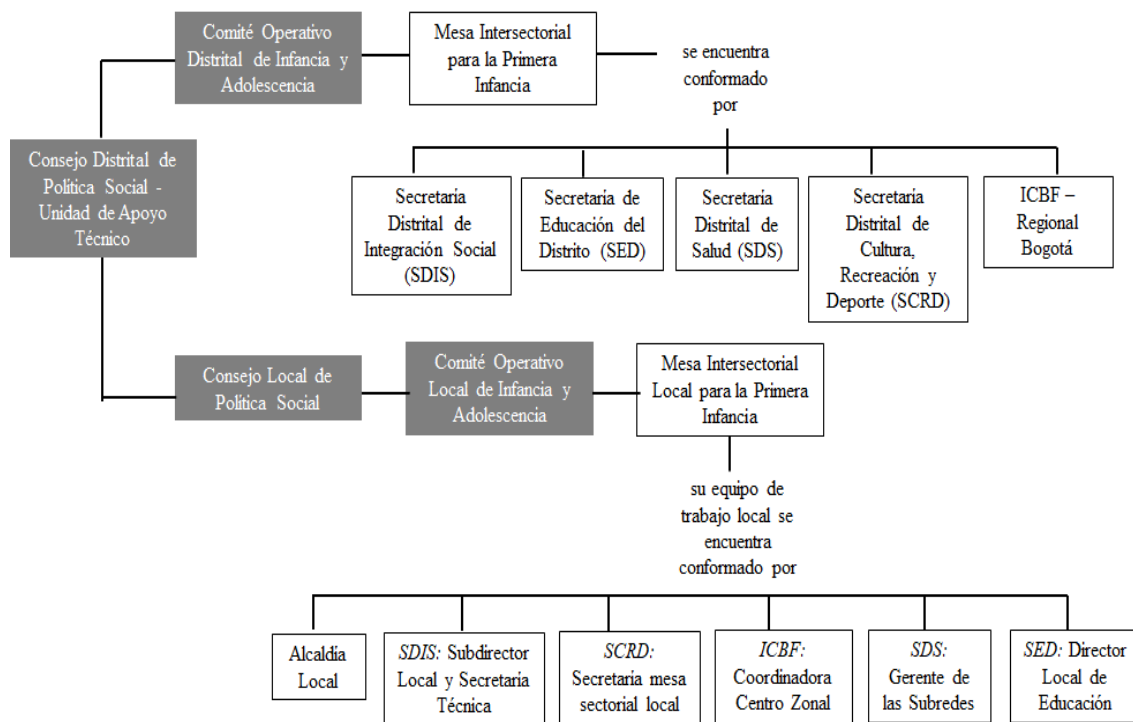
Posteriormente, se encuentra el Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia (CODIA) que se define como una instancia de carácter mixto con representación de entidades estatales, representantes de la academia, el sector privado y organizaciones sociales que busquen el mejoramiento de la calidad de vida de los niños. El objeto de este comité es asistir técnicamente al Consejo Distrital de Política Social (CDPS) en sus funciones relacionadas con la construcción de conceptos y generación de recomendaciones en la formulación, implementación y evaluación de la

² Es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación en el país para cumplir con la protección integral de los niños y con el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal. El ICBF es el ente rector y coordinador de este sistema en todo el territorio nacional (Página web ICBF).

Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Distrito (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011). Esta gestión se encuentra apoyada por la Unidad de Apoyo Técnico del CDPS por medio de un acompañamiento adecuado al CDPS y a los CLOPS (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2004).

La Mesa Intersectorial para la Primera Infancia también conforma la arquitectura institucional de la RIAPI y fue la responsable de idear las 28 atenciones que conforman la Ruta gracias a los esfuerzos liderados por sus participantes: la SDIS, la SDS, la SED, la SCRCD y la Regional Bogotá del ICBF. La consolidación de esta mesa a nivel local es otra apuesta institucional para la gestión de la RIAPI y se encuentra liderada por la Subdirección local de la SDIS, quien tiene la función de adelantar el diálogo entre las autoridades sectoriales público distritales, regionales y locales, y a su vez, realizar una convocatoria para conforma veinte equipos técnicos locales que integren las Mesa Intersectorial Local para la Primera Infancia.

Figura 2. Mapa de actores de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia en Bogotá



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en la Mesa Integral de Atenciones para la Primera Infancia (2018).

La figura 2 presenta un mapa de actores que conforma la arquitectura institucional de la gestión de la RIAPI en Bogotá liderada por la Unidad de Apoyo Técnico del CDPS. El funcionamiento de la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia se rige bajo los planteamientos del CODIA y la Mesa Intersectorial Local se rige bajo los criterios del COLIA, que a su vez, opera en el marco de los CLOPS. El Equipo Técnico Local que conforma esta mesa intersectorial a nivel local se compone de la Alcaldía Local; la Subdirección Local y la Secretaría Técnica de la SDIS; los Directores



Locales de Educación de la SED; los Gerentes de las Subredes; la secretaría de la mesa local de la SCRCD; y la coordinadora del centro zonal del ICBF (Mesa Intersectorial Local para la Primera Infancia, 2018).

Cada una de las entidades mencionadas anteriormente tienen diferentes roles en la consolidación e implementación de la RIAPI a nivel del Distrital y a nivel de cada una de las localidades. No obstante, como el enfoque de esta investigación corresponde a un análisis global de la Ruta, se hará énfasis en las entidades que tienen la función de planear y poner en marcha la RIAPI en la Ciudad, es decir, en las entidades que conforman la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia. Estas entidades, en conjunto, cuentan con 220 acciones de corresponsabilidad en la Ruta, y a su vez, 16 servicios a través de los cuales se materializa la atención integral para la primera infancia. El proceso de elección de estas acciones y de estos servicios se efectuó por medio de la identificación de la acción, ejecución, programa, periodicidad y entidad(es) responsable(s) en cada una de las atenciones (Mesa Intersectorial Local para la Primera Infancia, 2018).

A continuación se mencionan las acciones de corresponsabilidad y los servicios prestados por los diferentes momentos vitales que aborda la RIAPI:

- *Preconcepción:* En este momento vital, la entidad que más presenta acciones de corresponsabilidad es la SDS con 20 acciones, posteriormente, se encuentra el ICBF con siete acciones, y luego la SDIS y la SED con seis atenciones. En este aspecto, los servicios ofrecidos por cada una se basan en la prevención de maternidad temprana y en el conocimiento responsable de sus derechos sexuales y reproductivos. Así, en particular, la SDS cuenta con el Plan de Intervenciones Colectivas; el ICBF con la estrategia de *Construyendo Juntos Entornos Protectores*; la SDIS con el proceso de formación de jóvenes y los Centros Proteger; y la SED con la enseñanza en ciclo básico y medio.
- *Gestación:* Cuando una mujer se encuentra en etapa de gestación, la SDS presenta un mayor número de acciones de corresponsabilidad (35) por su misionalidad de atender a cada una de estas mujeres y a su vez, beneficiarlas de los planes de salud colectivos. Le sigue el ICBF con 24 acciones efectuadas en los servicios especiales para adolescentes gestantes y lactantes, y en las tres modalidades de atención dedicadas a la primera infancia (familiar, comunitario e institucional). Finalmente, se encuentran la SDIS con 20 acciones efectuadas en el servicio Creciendo en Familia, y la SED con dos acciones en el servicio referente al ciclo de educación básica y media.
- *Nacimiento a primer mes:* La SDIS y el ICBF tienen el mismo número de acciones de corresponsabilidad (15), implementadas en los servicios Creciendo en familia y modalidad familiar de la atención, respectivamente. Estos dos servicios son prestados de manera paralela y se encuentran articulados con el fin de atender en conjunto a todas las mujeres en post parto y a los niños recién nacidos que ingresen a la RIAPI. De nuevo, la SDS



presenta el número más alto de acciones de corresponsabilidad (40) y maneja como prioridad el servicio de atenciones individuales.

- *Primer mes a cinco años:* En esta etapa, la SDIS cuenta con 98 acciones de corresponsabilidad enfocadas en el servicio Creciendo en familia para niños menores de dos años y en las Casas de Pensamiento Intercultural para niños menores de seis años. El ICBF tiene 97 acciones de corresponsabilidad materializados en todas las modalidades de atención que tiene para la primera infancia. Con respecto a su formación educativa y cultural, está la SED con 75 acciones relacionadas al ciclo educativo de educación inicial, y la SCRCD con 22 acciones dedicadas a construir la identidad y el conocimiento cultural de un niño y de sus familias.

Las acciones de corresponsabilidad y los servicios prestados permiten distinguir cuáles son las responsabilidades que deben ejercer las entidades en la RIAPI, y así, reportar en el Sistema de Información Niño a Niño del Distrito y articular con las demás entidades que pueden tener competencias en la misma atención o en el mismo momento vital.

1.4 Sistema de Información Niño a Niño

Desde 2017 se suscribió el convenio marco 8503 de 2017 entre todas las entidades que conforman la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia con el fin de integrar esfuerzos técnicos, físicos, administrativos y financieros para diseñar un sistema de información que permita realizar un seguimiento de las atenciones integrales definidas en la RIAPI para la primera infancia, infancia y adolescencia. Este sistema utilizó como base la plataforma tecnológica del sistema del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) de la SDS que realiza un seguimiento nominal de gestantes, niñas y niños en primera infancia, infancia y adolescencia.

El funcionamiento de este sistema consiste en: i) consultar los sujetos de seguimiento (niños y gestantes) de las atenciones recibidas; ii) cargar la información de las entidades que intervienen en el convenio; iii) generar notificaciones de monitoreo a las entidades sobre atenciones que no han sido garantizadas para evitar que un mismo niño reciba la atención por parte de diferentes organismos y a su vez, lograr que complete las atenciones que se consideren pertinente para el desarrollo del niño desde su momento vital y iv) realizar consultas a nivel de localidad y de entidad prestadora de servicios sobre los niños atendidos en la Ruta. Debe resaltarse que para su diseño y funcionamiento, en 2018 se presupuestó \$51 millones que fueron ejecutados en su totalidad y para el 2019 se presupuestó un valor mayor: \$56 millones, lo cual implica que la meta de la Administración Distrital es tener un sistema de información integrado al finalizar la vigencia 2019 que le permita tener insumos para la toma de decisiones (SDP, 2018).



2. Metas del Plan Distrital de Desarrollo asociadas a la atención integral de la primera infancia

En el Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” (2016-2020), la atención integral de la primera infancia se encuentra explícita en el Pilar Igualdad Calidad de Vida, el cual tiene como objetivo propiciar la igualdad y la inclusión social por medio de programas orientados a la población en condición de vulnerabilidad, en especial, a la primera infancia. Adicionalmente, uno de los componentes de la visión que establece la Administración Distrital en su gobierno es la *Educación, cultura, recreación y deporte para la equidad y la reconciliación*, ya que el fortalecimiento de los sectores de educación y de cultura contribuyen a la construcción de una Bogotá que integra las diferencias mediante la construcción de un nuevo capítulo por parte de los niños y jóvenes (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2016).

El compromiso de cada una de las entidades que participa en la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia se evidencia en las metas producto, que “...se refieren a la entrega de los bienes y servicios finales o intermedios mediante los cuales se materializan los logros en el Plan de Desarrollo Distrital”, y en las metas proyecto de inversión que definen el conjunto de resultados medibles y verificables que se esperan obtener en un proyecto de inversión que contribuye al avance de las metas producto (Página web SDP). Así, se hará un análisis de la ejecución de estos compromisos por entidad, caracterizando el número de niños atendidos de manera integral y la infraestructura utilizada para brindar el servicio³.

2.1 Secretaría Distrital de Integración Social

El programa *Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia* del Pilar Igualdad Calidad de Vida tiene como fin promover y potenciar el desarrollo integral de los niños desde la etapa de la gestación a la adolescencia. Esto se realiza mediante la generación de oportunidades desde los enfoques de protección integral y de restitución de derechos cuando existe alguna vulneración (SDIS, 2019). Para la vigencia 2019 se programaron tres metas productos y seis metas proyecto de inversión relacionadas a la atención integral de la primera infancia. En general, estas se encuentran encaminadas al diseño e implementación de la RIAPI y a la atención integral de los niños en los servicios sociales ofrecidos por la SDIS.

a. Metas producto

Al referirse a la entrega de servicios dados por la Administración, en la tabla 1 se muestra el avance físico en la ejecución de estas metas para los últimos tres años, y con respecto a las vigencias 2019 y 2020, se presentan los valores con corte a junio y los valores programados, respectivamente. Debe resaltarse que, en conjunto, la ejecución presupuestal de estas tres metas con respecto al cuatrienio es de 72%, contando con un presupuesto de \$42.147 millones para el diseño e

³ Se incluyó en esta sección el ICBF porque aporta al número de niños que son atendidos en la RIAPI del Distrito.

implementación de la RIAPI, de \$703.589 para la atención integral de los niños y de \$108.696 millones para la construcción de los 13 jardines.

*Tabla 1. Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social
Corte a junio de 2019*

<i>Meta producto</i>		2016	2017	2018	2019	2020	
1	Diseñar e implementar la Ruta Integral de Atenciones para niños, niñas y adolescentes.	Programación	0.20	0.40	0.80	1.0	1.0
		Ejecución	0.19	0.33	0.78	0.88	-
2	76.241 cupos para atender niños y niñas de 0 a 5 años en el marco de la Ruta Integral de Atenciones.	Programación	125.436	73.281	73.501	76.241	76.241
		Ejecución	101.987	68.448	65.118	60.235*	-
3	13 jardines infantiles construidos entre 2016 y 2019 que cumplan con los estándares arquitectónicos	Programación	0	3	1	11	0
		Ejecución	0	1	0	1*	-

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

La ejecución física del diseño e implementación de la RIAPI ha estado por encima del 82% en todas las vigencias. La dificultad de alcanzar un porcentaje superior en la vigencia 2017 y en lo corrido de 2019 ha sido producto de retrasos por una mayor dificultad de articulación intersectorial. No obstante, para el segundo semestre de 2019 hay orientaciones definidas para las 20 mesas de los COLIA y hay espacios de articulación institucional liderados por la SDIS. Adicionalmente, como resultado del trabajo conjunto entre los Consejos Distritales de Política Social, el Comité Operativo de Infancia y Adolescencia y las entidades que integran la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia, se ha logrado una ejecución de la RIAPI del 88% y se espera que finalice su puesta en marcha para el último mes de la vigencia 2019.

Con respecto a la segunda meta producto, en 2016, la SDIS atendió efectivamente a 101.987 niños y mujeres gestantes en la RIAPI, logrando una ejecución del 81,3% con respecto a lo programado en ese año (125.436), y posteriormente este número descendió, llegando a 65.118 niños y mujeres gestantes en 2018 y a una ejecución del 88,6%, teniendo en cuenta que la Administración programó la apertura de 73.501 cupos en esa vigencia. No obstante, con corte a diciembre de 2018, los cupos con los que realmente disponía la oferta de servicios de la Secretaría fue de 69.727, de manera que hubo una reducción de 3.774 frente a lo programado y de igual forma, con corte a junio de 2019, este valor descendió a 60.235, mientras que el valor presupuestado es aún mayor: 76.241. En particular, hubo dos factores que han afectado la oferta de servicios disponible para la primera infancia:

- *Cierre temporal de jardines infantiles:* En julio de 2018 la SDIS cerró temporalmente algunos jardines infantiles cofinanciados ubicados en el sur de la Ciudad, mientras que se



cumplían con las condiciones de contratación exigidas por el Decreto 092 de 2017⁴. Adicionalmente, otros motivos por los cuales hubo cierres temporales fueron por una parte, la ley de garantías evitó la contratación de muchas obras, y por otra parte, muchos jardines contaron con una adecuación y mantenimiento, resultado de los esfuerzos de los Fondos de Desarrollo Local y la Subdirección de Plantas Físicas de la Secretaría (SDP, 2018).

- *Dificultad en la construcción de 13 jardines infantiles nuevos propuestos en el Plan Distrital de Desarrollo:* Esta corresponde a la tercera meta producto relacionada a la atención integral de la primera infancia. Su ejecución en estos tres años y medio ha sido sólo del 16,7% en relación al 2020 porque de los 13 jardines infantiles programados, sólo se ha contado con la construcción de dos jardines infantiles en Fontibón y Rafael Uribe Uribe. Con respecto a los demás, para este año se planea recibir otro jardín en la localidad de Barrios Unidos y los diez restantes han estado en proceso de estudios, diseños y trámites de licencias de construcción desde la vigencia 2018 (SDP, 2019)

El rezago en la construcción de estas obras permite ver que desde el 2018, ha existido un atraso importante en el cumplimiento de las fechas estipuladas en los contratos, pues se esperaba que para el 16 de noviembre de 2018 finalizaran los diez contratos propuestos inicialmente (Veeduría Distrital, 2018). En este aspecto, la SDIS ha reiterado que la mayor dificultad a la cual se han enfrentado para cumplir con este compromiso es la insuficiencia de predios que cumplan con los mínimos estándares de calidad en los territorios de alta demanda (SDIS, 2019).

Los cierres temporales y la construcción rezagada de los jardines infantiles afectan en gran medida la atención integral de la primera infancia, pues, precisamente, estos 358 establecimientos con los que cuenta el Distrito dispusieron de un total de 53.147 cupos en 2018, es decir, el 76% del total generado por la SDIS en esa misma vigencia. Además de estos espacios, la oferta de la Administración Distrital para la atención de niños menores de cinco años y mujeres gestantes está compuesta por: 10 Casas de Pensamiento Intercultural con 1.072 cupos y 11 Casas de Integración Familiar con 15.000 cupos para mujeres gestantes y niños menores de dos años en la zona urbana y 508 en la zona rural (SDIS, 2019b).

Es importante agregar que la infraestructura mencionada no sólo brinda un servicio a los niños que acuden directamente a la SDIS, también lo hacen a los niños que van al ICBF o a la SED, lo cual se debe a los convenios interadministrativos suscritos entre estas entidades. En particular, en el convenio 1497 de 2017, suscrito entre la SDIS Social y el ICBF, se propuso que la atención integral de las mujeres gestantes y los niños fuera a cargo de la Secretaría con una apertura de 15.000 cupos en las Casas de Integración Familiar y 53.000 en los Centros de Pensamiento Intercultural y en los jardines infantiles. Con respecto al convenio 8510 de 2017, en el cual participa la SDIS y la SED,

⁴ “Por el cual se reglamenta la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro a la que hace referencia el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución Política”.



se estableció un total de 13.128 cupos, de los cuales, 12.828 son para el grado pre jardín en los jardines infantiles (tabla 2) (ICBF, 2017; SED, 2017).

Tabla 2. Cupos establecidos en los convenios interadministrativos de la Secretaría Distrital de Integración Social (2018)

<i>Convenio 1497 de 2018 (ICBF - SDIS)</i>		<i>Convenio 8510 de 2017 (SED - SDIS)</i>
Casas de Integración Familiar	Jardines infantiles - Casas de Pensamiento Intercultural	Jardines infantiles
15.000	53.000	12.828

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en ICBF (2017) y SED (2017).

Ahora, con respecto a los niños *efectivamente atendidos*, 65.118 niños y mujeres gestantes cumplieron con las 28 atenciones ofrecidas en la RIAPI a cargo de la SDIS, de los cuales 51.524 eran niños menores de cinco años y 13.594 eran beneficiarios del programa *Creciendo en familia*, quienes fueron atendidos en las Casas de Integración Familiar. Este número es inferior a lo programado como consecuencia de brotes de Enfermedades Respiratorias Agudas (ERA) y de Infecciones Respiratorias Agudas (IRA) que afectaron en gran medida a los niños que *demandaban* los servicios ofrecidos por la Secretaría (SDP, 2018). No obstante, es importante resaltar que aunque estos espacios pertenezcan a la RIAPI, también generan una atención a los niños que todavía no han contado con una atención integral, específicamente, 28.173 niños y mujeres gestantes cumplieron esta característica, dando como resultado un total de 93.291 atendidos: 64.633 en los jardines infantiles, 1.441 en las Casas de Pensamiento Intercultural y 27.217 en las Casas de Integración Familiar.

b. Metas proyecto de inversión

En la tabla 3 se presentan las seis metas proyecto de inversiones relacionadas a la RIAPI a cargo de la SDIS, junto con su ejecución física con respecto a: junio de 2019 y lo programado para el 2020. Las tres primeras se encuentran asociadas a la primera meta producto descrita en la anterior sección y las tres que quedan están asociadas a la última meta producto analizada.

La meta proyecto de inversión que hace referencia al diseño e implementación de la RIAPI registra el mismo avance físico que la meta producto, pero su ejecución presupuestal es inferior: 75%, mientras que la de la meta producto es 77%. Adicionalmente, si se hace énfasis en el funcionamiento de la RIAPI se establecen dos metas de inversión: uno que corresponde a la implementación de un sistema integrado niño a niño y otra que refuerza la atención #17 que corresponde al cumplimiento de un nuevo estándar de calidad en la educación inicial (80%). En relación a la primera meta, la ejecución física de la vigencia fue de 79% y con respecto al cuatrienio, es el mismo valor, pues se planea consolidar el sistema de información este año. Ahora, en relación a la segunda, se alcanzaron 50.655 cupos en jardines infantiles o casas de pensamiento intercultural

con estándares de calidad que superaron el 80%, lo cual refleja una ejecución física del 67% con respecto a los 76.054 programados para el 2020.

*Tabla 3. Metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Integración Social
Corte a junio de 2019*

	<i>Meta Proyecto de Inversión</i>	<i>Programación (junio 2019)</i>	<i>Ejecución (junio 2019)</i>	<i>% Ejecución física vigencia</i>	<i>% Ejecución física cuatrienio</i>
1	Diseñar e implementar una Ruta Integral de Atenciones desde la gestación hasta la adolescencia.	1	0.88	88%	88%
2	Diseñar e implementar una herramienta de información que permita el seguimiento niño a niño.	1	0.79	79%	79%
3	Alcanzar 76.054 cupos de ámbito institucional con estándares de calidad superiores al 80%.	76.054	50.655	66,6%	66,6%
4	Diseñar e implementar una metodología de monitoreo y seguimiento a la corresponsabilidad de las familias y cuidadores.	0.90	0.84	93,3%	84%
5	Atender integralmente en 61.241 cupos a niños y niñas de 0 a 5 años en ámbitos institucionales con enfoque diferencial.	61.241	49.008	80%	80%
6	Atender integralmente 15.000 mujeres gestantes y niñas y niños de 0 a 2 años con enfoque diferencial.	15.000	11.227	74,8%	74,8%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SEGPLAN (2018).

El diseño e implementación de una metodología de seguimiento a la corresponsabilidad de las familias y los cuidadores es un proyecto de inversión que refuerza cada una de las atenciones brindadas a los niños en el marco de la atención integral. Por consiguiente, es un principio que se exige en los espacios que ofrece la SDIS. En junio de 2019, la ejecución fue del 93,3%, lo cual ha contribuido a la optimización de los procesos que han fortalecido el rol protector de las familias. No obstante, su avance con respecto al cuatrienio es del 84%, lo cual implica que todavía requiere ser ajustada e implementada mientras que se consolida en su totalidad la Ruta Integral de Atenciones tanto para la primera infancia como para la adolescencia (SDIS, 2019). Por otra parte, con respecto a la atención integral de niños menores de cinco años y mujeres gestantes, se obtiene un total de 60.235, valor registrado en la ejecución de la meta producto para junio de 2019.

2.2 Secretaría de Educación del Distrito

Dentro del programa *Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia* se encuentra el proyecto *Educación Inicial de calidad en el marco de la Ruta Integral de Atenciones*, el cual está a cargo de la SED y ha avanzado paulatinamente en la garantía de condiciones de calidad para la



atención de los niños de cuatro y cinco años en Instituciones Educativas Distritales (SED, 2019a). De acuerdo con lo anterior, esta entidad asumió dos metas producto y tres metas proyecto de inversión.

a. Metas producto

La Administración Distrital en cabeza de la SED se ha comprometido con la apertura de 83.000 cupos para la atención integral de niños de 4 y 5 años. Esta meta ha sido cumplida en todas las vigencias en un porcentaje superior al 100% y en particular, en el 2019 se ha logrado la atención integral de 68.036 niños y niñas de primera infancia en los colegios distritales focalizados, lo cual representa un cumplimiento del 94,4% de la meta para el año y del 81,9% de la meta del cuatrienio. Vale la pena resaltar que la ejecución presupuestal de esta meta con respecto a lo propuesto para 2020 es de sólo 60,7% como consecuencia de los recursos con los que se han contado en los Convenios de Asociación con el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar Colsubsidio y Compensar, y el Convenio Interadministrativo entre la SED y la SDIS (SED, 2019b).

*Tabla 4. Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito
Corte a junio de 2019*

<i>Meta producto</i>		2016	2017	2018	2019	2020	
1	83.000 cupos para la atención integral de niños y niñas de 4 y 5 años	Programación	17.500	40.500	55.000	72.000	83.000
		Ejecución	19.393	41.851	56.797	68.036	-
2	30 colegios nuevos correspondientes a: 3 en ejecución, 5 en diseño y 22 en gestión de predios.	Programación	1	2	5	8	17
		Ejecución	0	2	3	3*	-

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

Los Convenios de Asociación se efectuaron con el objeto de aportar al cumplimiento de las condiciones de calidad de la educación inicial en los colegios públicos focalizados de Bogotá. Estos convenios permitieron la apertura de 58.974 cupos, 35 que se abrieron en los jardines infantiles de la SDIS por ser niños de grado pre-jardín y 58.939 en los Colegios Distritales al considerar los niños que ingresaron a los grados de jardín y transición. Es necesario aclarar que aunque la SDIS no está presente en estos convenios, se estableció en el momento de crear la RIAPI que la atención de los niños más pequeños se debe efectuar en los jardines infantiles, mientras que los más grandes utilizan los Colegios Distritales focalizados en el marco de la atención integral. Este principio también se aplica en el convenio 8510 de 2017, el cual está vigente hasta 2020 y cuenta con 300 cupos a cargo de la SED para la vigencia 2018.

Así, la oferta que dispone la SED para la atención integral de la primera infancia está compuesta por 359 Colegios Distritales focalizados. No obstante, con base en la *Justificación para celebrar un Convenio Marco Interadministrativo con la Secretaría Distrital de Integración Social*, se expone que "...el Distrito cuenta con un conjunto de UPZ en donde la capacidad instalada de

colegios públicos no es suficiente para cubrir la demanda de la atención” (SED, 2017, p.7), y por esta razón, es necesario que para cubrir el déficit en los colegios para el grado jardín, la SDIS debe disponer de cupos en su proyección hasta la vigencia 2020. De esta forma, es posible ver la necesidad de avanzar en la construcción de los jardines infantiles y Colegios Distritales propuestos por esta Administración.

Tabla 5. Cupos establecidos en los convenios interadministrativos de la Secretaría de Educación del Distrito (2018)

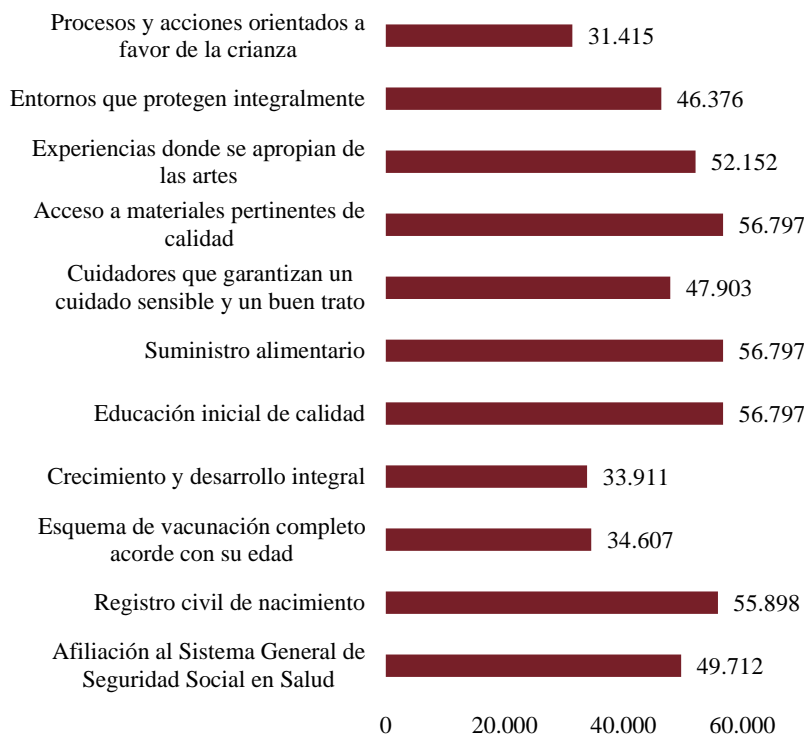
<i>Convenio SED - ICBF - Colsubsidio</i>		<i>Convenio SED - ICBF - Compensar</i>		<i>Convenio 8510 de 2017 (SED - SDIS)</i>	
Jardines infantiles (Pre – jardín)	Colegios Distritales (Jardín y transición)	Jardines infantiles (Pre – jardín)	Colegios Distritales (Jardín y transición)	Jardines infantiles	Colegios Distritales
10	30.742	25	28.197	12.828	300

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SED (2019b).

Con respecto a los Colegios Distritales, la construcción de 30 colegios nuevos corresponde a la segunda meta producto relacionada a la primera infancia, pues se proyecta que estos nuevos colegios acojan a estudiantes desde grado jardín hasta grado 11 (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018). De estos 30, dos fueron construidos en la vigencia 2017, tres en la vigencia 2018, tres en el primer semestre de 2019 y finalmente, siete se encuentran en ejecución y nueve en diseño. Debe precisarse que en relación a los seis restantes, se han identificado retrasos para los proyectos, dado que se han ampliado los plazos de ejecución y se han realizado modificaciones adicionales para cumplir cada uno de los objetivos propuestos en los proyectos.

Lo anterior tiene como resultado una meta producto con una ejecución física acumulada del 37,5% a junio de 2019 y precisamente, este rezago ha afectado la atención integral de los niños, pues, aunque se ha cumplido con más del 100% de lo propuesto por la Administración, el número de niños *efectivamente atendido* en el 2018 fue inferior al número de cupos abiertos en los convenios realizados. En términos específicos, de los 58.974 cupos abiertos en los Convenios de Asociación, 56.797 recibieron una atención integral y a su vez, cumplieron con las atenciones relacionadas a la educación inicial, al suministro alimentario y al acceso de materiales pertinentes para el potenciamiento de su desarrollo integral.

Figura 3. Número de niños que son atendidos por la Secretaría de Educación del Distrito por atención de la RIAPI (2018)



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SED (2019b).

Nota: Sólo se hace referencia a once atenciones porque son aquellas que cuentan con un reporte niño a niño y le compete reportar a la Secretaría de Educación del Distrito.

Por otra parte, en la figura 3 es posible ver que en otras atenciones hay un menor número de niños atendidos de manera integral y esto no implica que exista una exclusión de algunos niños en estas atenciones, sino que en cada atención se atiende a un número diferente de acuerdo al momento vital en el que se encuentre el niño (SED, 2019b). Un ejemplo corresponde a la atención *Familias cuidadores y agentes institucionales participan en procesos de crianza*, pues en 2018, 31.415 fueron atendidos en el marco de la RIAPI al encontrarse en la etapa de tres a cinco años.

b. Metas proyecto de inversión

En la tabla 6 se presentan tres metas proyecto de inversión que se encuentran asociadas a la meta producto descrita previamente. La primera corresponde a la atención integral de 83.000 estudiantes con estándares de calidad superiores al 80%, esta meta contribuye al compromiso conjunto por parte de la SDIS y la SED de contar con 159.054 cupos con un estándar de calidad mayor al 80%. Su ejecución física ha sido del 94,5% con respecto a la vigencia 2018, lo cual implica que la mayor parte de los niños que han sido atendidos en la RIAPI por parte de la SED han contado con el nuevo



estándar de calidad, un comportamiento diferente al de la SDIS, ya que sólo el 66,6% fue atendida bajo este nuevo marco.

La segunda meta proyecto de inversión tiene el objetivo de acompañar a 300 colegios en la implementación del Modelo Pedagógico Curricular del ciclo de Educación Inicial, y en junio de 2019 se logró el acompañamiento a 230 colegios, correspondiendo a un avance del 76,7% con respecto a lo programado en la vigencia y con respecto a lo planeado para el cuatrienio. Por otra parte, la tercera meta proyecto de inversión corresponde a la implementación de una herramienta para valorar el desarrollo integral de los niños, este es *el Sistema de Monitoreo a las condiciones de calidad de la Educación Inicial*, el cual ha logrado monitorear e 180 colegios con atención integral en la vigencia 2018, lo cual corresponde a 41.270 cupos y en las tres aplicaciones que se han efectuado, se monitoreó la calidad de 57.732 cupos en educación inicial (SED, 2019).

*Tabla 6. Metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría de Educación del Distrito
Corte a junio de 2019*

	<i>Meta Inversión</i>	<i>Programación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>% Ejecución física vigencia</i>	<i>% Ejecución física cuatrienio</i>
1	Garantizar 83.000 estudiantes la Ruta de Atención Integral definida por el Distrito y el cumplimiento de 80% de estándares de calidad en IED.	72.000	68.036	94,5%	81,9%
2	Apoyar y acompañar 300 colegios en la realización de acuerdos de ciclo para la implementación del Modelo Pedagógico-Curricular del ciclo de Educación Inicial.	300	230	76,7%	76,7%
3	Implementar 1 herramienta de gestión para realizar la valoración del desarrollo integral de niños y niñas de educación inicial.	0.80	0.70	87,5%	70%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

2.3 Secretaría Distrital de Salud

Dentro del Pilar Igualdad Calidad de Vida se encuentra el programa *Atención integral y eficiente en salud*, el cual busca desarrollar un esquema de promoción de la salud y prevención de la enfermedad con base en la estrategia de Atención Primaria en Salud Resolutiva. Actualmente, el modelo de salud de Bogotá se basa en el funcionamiento de Redes Integradas de Servicios de Salud y al estar en línea con la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) y las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios (EAPB) generan esfuerzos para que los niños reciban una atención integral. De esta forma, el proyecto estratégico *Atención Integral en Salud* cuenta con cuatro metas producto y 11 metas proyecto de inversión, algunas priorizan a la población de primera infancia, otras a las mujeres gestantes y a las mujeres en edad fértil.

a. Metas producto

En la tabla 7 se presentan las cinco metas producto que buscan prestar el servicio a toda la población, pero tienen en cuenta las necesidades específicas de cada grupo etario. En particular, en la primera meta producto se observa que la Administración Distrital en cabeza de la SDS programó la continuidad de 1.291.158 personas como afiliadas al régimen subsidiado, lo cual se logró en un 94,6% en el primer semestre de 2019, siendo la ejecución más alta en los últimos cuatro años. Esta meta se encuentra en línea con la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud al crear condiciones de acceso para toda la población y si se hace énfasis en la población de primera infancia, en 2018, 528.591 niños y niñas fueron afiliados, es decir, recibieron la atención #5 de la RIAPI, siendo el 13,3% niños menores de un año (SDS, 2019).

Tabla 7. Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Salud

	<i>Meta producto</i>	2016	2017	2018	2019	2020	
1	Garantizar la continuidad de 1.291.158 afiliados al régimen subsidiado de salud y ampliar coberturas hasta alcanzar 1.334.667 en 2020	Programación	1.291.158	1.291.158	1.291.158	1.291.158	1.291.158
		Ejecución	1.166.823	1.175.245	1.161.120	1.221.620	-
2	Garantizar la atención al 100% de la población pobre no asegurada (vinculados) que demande los servicios de salud y la prestación de los servicios de salud No POS-S	Programación	100	100	100	100	100
		Ejecución	100	100	100	100	-
3	Garantizar la atención y mejorar el acceso a los servicios a más de 1.500.000 habitantes de Bogotá D.C. con el nuevo modelo de atención integral.	Programación	800.000	800.001	1.400.000	1.933.177	1.933.177
		Ejecución	514.576	1.387.334	1.933.177	2.122.899	-
4	Lograr y mantener coberturas de vacunación iguales o mayores al 95% en todos los biológicos del PAI	Programación	95	95	95	95	95
		Ejecución	95,5	88,7	85,7	-	-

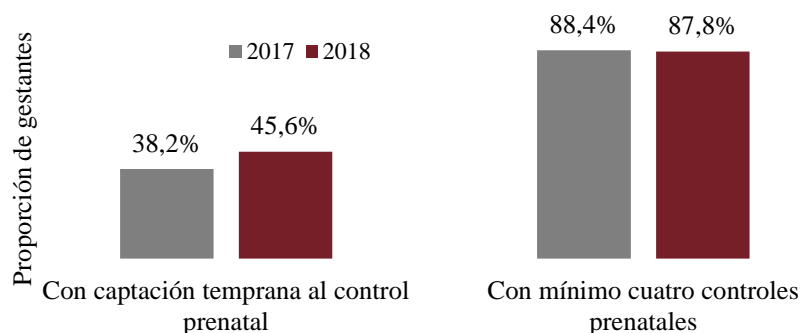
Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

De manera similar, en la segunda meta también se ve el compromiso de la Administración de ampliar la cobertura a la población pobre no afiliada, lo cual se ha cumplido en un 100% en todas las vigencias. Por otra parte, al consolidarse el nuevo modelo de atención en 2016, se propuso como meta para el cuatrienio la atención a más de 1.500.000 habitantes de Bogotá, y en la vigencia 2019, el número de usuarios atendidos ha sido incluso mayor (2.122.899), correspondiendo a un avance del 128,9%. En este aspecto, es importante resaltar que las atenciones realizadas han estado enmarcadas en el Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas por los diferentes espacios de vida cotidiana y en las acciones individuales reportadas por RIPS (SDP, 2019).

La articulación del nuevo modelo de atención en salud y la Política Pública de Infancia y Adolescencia permitieron que por un lado, la SDS asumiera el mayor número de acciones de corresponsabilidad entre las entidades que se articulan en esta Ruta (167) y por el otro, se hiciera a cargo directamente de diez de las 28 atenciones. En particular, estas atenciones van desde la decisión responsable de ser madre y padre hasta la atención integral de las enfermedades prevalentes de la primera infancia. Debe precisarse que las dos primeras atenciones ofrecidas de acuerdo al momento vital: maternidad y paternidad responsable, y el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos, no cuentan con una información exacta porque con la Resolución 3280 de 2018 se espera tener un código para estas atenciones y así, realizar un seguimiento niño a niño (SDS, 2019)⁵.

La tercera atención que ofrece es la afiliación al SGSSS y como se mencionó anteriormente, en 2018, 528.591 niños fueron afiliados, de los cuales, el 49% son niñas y el 51% son niños. Adicionalmente, la cuarta atención corresponde a la realización de controles prenatales a las gestantes para la detección oportuna de alteraciones y se apoya en dos criterios de verificación: uno que mide el reporte de gestantes que asisten doce semanas antes del primer control prenatal y el otro que mide el número de gestantes que asiste mínimo a cuatro controles prenatales. Con respecto al primer criterio de verificación es posible ver que la proporción de gestantes con captación temprana al control prenatal pasó de 38,2% en 2017 a 45,6% en 2018, y para el caso del segundo criterio, el número de gestantes, con cuatro o más controles prenatales, descendió en 0,6 puntos porcentuales, correspondiendo a 4.287 mujeres (figura 4).

Figura 4. Proporción de mujeres gestantes en Bogotá que acudieron a controles prenatales en 2018



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDS (2019).

El nacimiento humanizado corresponde a la quinta atención que ofrece la Administración a través de la SDS y se encuentra caracterizado por tres aspectos: i) acompañamiento a las mujeres gestantes en el trabajo de parto; ii) contacto piel a piel entre la madre y el niño para incrementar la temperatura corporal; e iii) inicio temprano de la lactancia materna. El cumplimiento de estos tres componentes asegura un nacimiento humanizado (Mesa Intersectorial para la Primera Infancia,

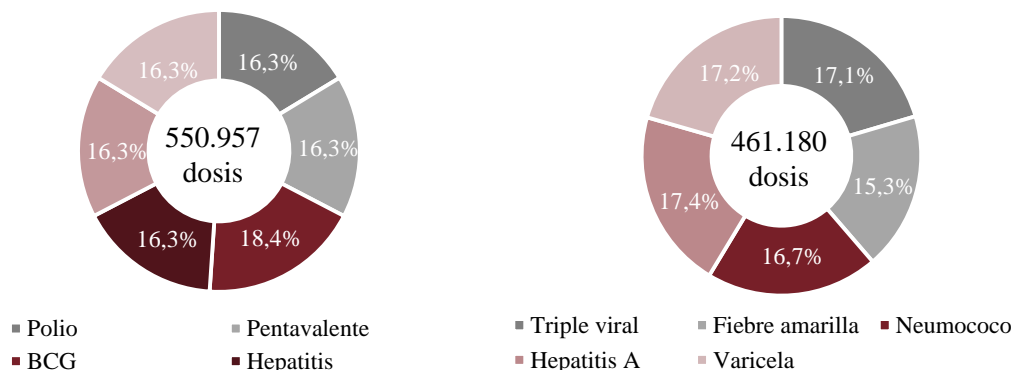
⁵ “Por medio de la cual se adoptan los lineamientos técnicos y operativos de la Ruta Integral de Atención para la Promoción y Mantenimiento de la Salud y la Ruta Integral de Atención en Salud para la Población Materno Perinatal y se establecen las directrices para su operación” (Página web MSPS).

2018). Frente a esto, puede decirse que el 47,8% de los partos o cesáreas en 2018 tuvieron acompañamiento por decisión de la mujer gestante, el 86% de los recién nacidos tuvieron contacto piel a piel y el 82,5% de los nacidos iniciaron la lactancia materna apenas nacieron (SDS, 2019).

La sexta atención hace referencia a la garantía de una atención integral a la mujer, al recién nacido y a su familia en el postparto, y un avance que se ha dado al respecto es que de los 23.323 recién nacidos que nacieron en el periodo, 55,1% tuvieron control a los cinco días después de que nacieron, acción que se enmarca en el componente *Creciendo Saludables* de la Política Infancia y Adolescencia en Bogotá 2011 – 2021. Posteriormente, se encuentra la atención que se enfoca en brindar un acceso a métodos anticonceptivos a mujeres post evento obstétrico y frente a esto, puede decirse que 18.279 mujeres mayores de 14 años contaron con la aplicación de un método anticonceptivo, correspondiendo al 66,1% del total de mujeres mayores de 14 años que estuvieron en la etapa posterior a un evento obstétrico en 2018 (SDS, 2019).

El tamizaje neonatal es un mecanismo que permite la identificación oportuna de anomalías congénitas en los niños recién nacidos y corresponde a la octava atención que está a cargo de la SDS, registrando en la vigencia 2018 un avance del 89,3%, pues este es el porcentaje de recién nacidos que contaron con tamizaje neonatal para detectar hipotiroidismo congénito (TSH) (SDS, 2019). La novena atención es la provisión de un esquema de vacunación completo de acuerdo a la edad del niño atendido y registró a corte de diciembre de 2018, un cumplimiento de coberturas de vacunación de 85,7%, el cual coincide con la ejecución de la vigencia de la cuarta meta producto presentada en la tabla 7: *Lograr y mantener coberturas de vacunación iguales o mayores al 95% en todos los biológicos del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)*. Un aspecto que hay que resaltar frente a esta meta es que al tener en cuenta la RIAPI, el PAI fue más estricto en la atención de niños menores de seis años, ya que contó con un seguimiento niño a niño en cada una de las IPS y EAPB de las localidades (SDS, 2018).

Figura 5. Dosis de vacunación aplicadas en menores de un año (izquierda) y en población de un año (derecha) en Bogotá (2018)



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDS (2019).



La figura 5 presenta la distribución de las dosis de vacunación aplicadas en niños de una edad menor o igual a un año para la vigencia 2018. En particular, se aplicaron 550.957 dosis a niños menores de un año, de las cuales el 18,4% fue contra la tuberculosis (BCG) y el 80,6% restante se repartió de manera equitativa entre las demás enfermedades. El porcentaje de cumplimiento de estas dosis estuvo por encima del 85,7%, siendo el BCG la enfermedad con un mayor porcentaje (96,7%). Por otra parte, se aplicaron 461.180 dosis a niños de un año, sobresaliendo la Hepatitis A como la enfermedad causal de más vacunaciones en el año y a su vez, la que tuvo un mayor porcentaje de cumplimiento (91,4%). De manera opuesta está el neumococo con el segundo menor número de vacunaciones (92.097) y con el porcentaje de cumplimiento más bajo (87,8%) (SDS, 2019).

Finalmente, está la décima atención que hace referencia a la atención integral de las enfermedades prevalentes en la primera infancia y uno de los criterios de verificación corresponde la participación de las familias en un proceso de orientación para identificar indicios de enfermedades prevalentes para la primera infancia. En este aspecto, se implementó la estrategia *Atención Integral en la Primera Infancia (AIEPI)*, el cual logró que 14.127 familias con 9.987 niños menores de un año y 13.855 familias con 5.605 niños de uno a cinco años conocieran aspectos relacionadas a la alimentación, vacunación, saneamiento básico, lactancia materna, entre otras. Debe resaltarse que la infraestructura que se utiliza para la prestación de esta atención y la de vacunación puede ser la IPS o en espacios donde actúen los Equipos del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas y con respecto a las demás, todas se realizan en las IPS, excepto la afiliación al SGSSS que se da en las EAPB (SDS, 2019).

b. Metas proyecto de inversión

En la tabla 8 se presentan 11 metas proyectos de inversión relacionadas a la primera infancia, las cuales se encuentran asociadas, en su gran mayoría, a las metas producto analizadas previamente. En términos específicos, las cuatro primeras metas proyecto de inversión se encuentran vinculadas a la meta producto que tiene el objetivo de garantizar la continuidad y mejorar la calidad de los servicios de salud en el nuevo modelo de atención integral, las cuatro siguientes están relacionadas con la meta producto de mantener una cobertura de vacunación del 95%, y finalmente, las últimas tres están bajo el marco de la meta producto de contar con el diseño y la operación completa del nuevo modelo de salud (SDP, 2018).

La primera meta de inversión plantea un compromiso de mejorar en un 60% las pautas de crianza y protección hacia la infancia y la adolescencia para la vigencia 2020, lo cual se ha cumplido en un 61,5% en la vigencia 2018, y frente a lo propuesto en esa misma vigencia, de tener una mejora del 50%, esto se cumplió en un 73,8%. Debe resaltarse que en la vigencia 2018, 11.481 familias han progresado en este aspecto, lo cual se debe en gran medida a la articulación intersectorial efectuada con el ICBF para brindar en 1.220 Hogares Comunitarios de Bienestar sesiones de pauta de crianza y así, contar con la participación de 1.198 madres comunitarias y 13.281 niños (SDS, 2018). Por otra parte, la segunda meta busca erradicar en su totalidad la mortalidad por desnutrición en niños menores de cinco años, y para asegurar un descenso gradual, la Administración programó

en 2020 una meta de tener una tasa de mortalidad de 0 por cien mil habitantes, lo cual se ha cumplido en un 100% al no tener casos de este evento.

*Tabla 8. Metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia a cargo de la Secretaría Distrital de Salud
Corte a junio de 2019*

	<i>Meta Inversión</i>	<i>Programación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>% Ejecución física vigencia</i>	<i>% Ejecución física cuatrienio</i>
1	A 2020 mejorar en un 60% las pautas de crianza y protección hacia la infancia y adolescencia captada en los espacios educativos y de vivienda.	50	36,9	73,8%	61,5%
2	Erradicar la mortalidad por desnutrición como causa básica en menores de cinco años a 2019.	0	0	100%	1000%
3	Incrementar, a 2020, a cuatro meses la lactancia materna exclusiva, en los menores de seis meses.	3,7	3,4	91,9%	85%
4	A 2020 disminuir la tasa específica de fecundidad en mujeres menores de 19 años en 6%.	46,3	34,6	133,7	0%
5	A 2020 reducir la tasa de mortalidad infantil a 8,16 por 1.000 nacidos vivos.	8,2	8,8	93,2%	92,7%
6	Reducir la tasa de mortalidad en menores de 5 años a 9,52 por 1.000 nacidos vivos a 2020	10,1	10,2	99,1%	93,1%
7	A 2020 reducir a 6,63 por 100.000 menores de 5 años, la tasa de mortalidad por neumonía en el distrito capital	6,67	6,9	96,7%	96%
8	Reducir a la mitad, el diferencial de las localidades en donde se concentra el 57,5% de los casos de la mortalidad por neumonía en menores de cinco años a 2020.	40	245	612,5%	490%
9	A 2020 reducir la transmisión - materno infantil de VIH a menos de dos casos por año.	1	1	100%	100%
10	A 2020 reducir la incidencia de sífilis congénita a 0,5 por mil nacidos vivos o menos.	0,68	1,4	48,6%	35,7%
11	A 2020 mantener en dos casos o menos la transmisión materno infantil de la Hepatitis B.	2	0	100%	100%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

El incremento de la lactancia materna a cuatro meses en niños menores de seis meses corresponde a la tercera meta proyecto de inversión y se ha cumplido en un 85% al registrar en 2019 un promedio de 3,4 meses. Esta, en particular, es una de las atenciones de la RIAPI (Atención No. 15), la cual busca promover el consumo de leche materna en los seis primeros meses del recién



nacido. De manera similar, se encuentra la cuarta meta proyecto de inversión que se enfoca en disminuir la Tasa Específica de Fecundidad a 46,3 en niñas menores de 19 años y en junio de 2019 se cumplió con la meta, registrando una tasa de 34,6. No obstante, debe agregarse que muchas de las atenciones provistas en la etapa de preconcepción no se han realizado en su totalidad, sólo la estrategia Salud Urbana, liderada por la SDS, garantiza una coordinación intersectorial a favor de una maternidad responsable (SDS, 2018).

Otros de los esfuerzos medibles vinculados a la primera infancia corresponden a indicadores de salud de largo plazo como: la mortalidad infantil, la mortalidad de niños menores de cinco años y la mortalidad por neumonía. En general, las cuatro siguientes metas proyecto de inversión reúnen los compromisos de la Administración frente a estas variables. En relación a la mortalidad infantil, en junio de 2019 se tuvo una tasa de 8,8 por mil nacidos vivos, lo cual evidencia una falta de cumplimiento con respecto a la meta para la vigencia (8,2) y la meta para el cuatrienio (8,16). Con respecto a la mortalidad en menores de cinco años, la tasa aumentó a 10,2, alcanzando una ejecución del 93,1% frente a lo programado para 2020 (9,52) y de manera similar ocurre con la tasa de mortalidad por neumonía, que fue de 6,9 en junio de 2019 y se redujo en 245% en la localidades más propensas a esta enfermedad. De esta forma, se evidencia en el último caso un avance de más del 100% si se tiene en cuenta la meta para el cuatrienio.

La transmisión materno-infantil de enfermedades como la Hepatitis B, el VIH y la sífilis ponen en riesgo tanto la salud de la madre como la del niño. Por este motivo, varias de las atenciones de la RIAPI se orientan en asegurar un cuidado integral a la mujer gestante y a los niños, y aunque es muy prematuro atribuir los logros en este aspecto a la Ruta para la primera infancia, se puede ver que las metas proyecto de inversión relacionadas a la Hepatitis B y al VIH han cumplido lo programado para el 2020 al no registrar ningún caso de transmisión de Hepatitis B y al presentar sólo 1 de VIH en el periodo enero-septiembre de 2018. De manera contraria se observa para la incidencia de la sífilis, pues se programó para 2019 una cifra de 0,68 por mil nacidos vivos y en junio del presente año se registró una tasa de 1,4, lo cual se atribuye a los posibles efectos de la inmigración venezolana, un evento adverso que debe manejarse en la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia.

2.4 Instituto Distrital de Artes

El Instituto Distrital de Artes (IDARTES) se encuentra liderando el programa *Nidos*, el cual corresponde a un programa del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” (2016 – 2020) y busca brindar a los niños de cero a cinco años la oportunidad de tener contacto con las artes y vivir experiencias artísticas al lado de sus padres o de sus cuidadores. Este propósito es efectuado por medio de una exploración sensible, táctil, sonora, corporal y espacial que logre desarrollar lenguajes artísticos y fortalecer los lazos familiares (Página web IDARTES). Dentro de este programa, está la estrategia *Formación para la transformación del ser* y a su vez, el proyecto de inversión *Experiencias artísticas para la Primera Infancia* del IDARTES. Así, bajo este proyecto, se destaca una meta producto y tres metas proyecto de inversión.



a. Meta producto

En la tabla 9 se presenta la única meta producto del IDARTES que está completamente relacionada con la puesta en marcha de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia. En particular, se puede observar que hubo una modificación en la meta establecida para el cuatrienio al ascender de 81.000 a 90.000 atenciones. Adicionalmente, la ejecución de esta meta producto en cada una de las vigencias ha estado por encima del 97%, siendo la más baja en 2016 (97,9%) y la más alta en 2017 (115,6%). Para la vigencia 2018, se puede ver que se efectuaron 83.903 atenciones, lo cual corresponde a una ejecución del 100,5% con respecto a lo programado en la vigencia, y a un avance del 93,2% frente a lo propuesto para el 2020. Debe mencionarse que estas atenciones son el conjunto de aquellas que fueron propuestas en las metas proyecto de inversión y por consiguiente, para ser cumplidas, contaron con encuentros grupales, espacios adecuados y actividades de circulación.

Tabla 9. Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo del Instituto Distrital de Artes

Meta producto		2016	2017	2018	2019	2020
Realizar 81.000 atenciones a niños y niñas en el programa de Atención Integral a la Primera Infancia	Programación	48.000	70.000	83.500	88.500	90.000
	Ejecución	47.009	80.901	83.903	-	-

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

b. Metas proyecto de inversión

Las tres metas proyecto de inversión se enfocan en un objetivo en común: "...crear experiencias artísticas para la primera infancia que aporten a la formación integral del ser en niños menores de cinco años, junto con sus familiares y/o adultos cuidadores..." (Página web Nidos). En relación a la primera meta, se programó para el cuatrienio 53.000 atenciones a niños de primera infancia y en 2018 se registró un total de 51.316 atenciones, lo cual corresponde a una ejecución del 96,8% frente a lo programado para el cuatrienio. De este total de niños atendidos, 31.060 se atendieron en espacios no convencionales y 20.256 en espacios adecuados, es decir, en laboratorios artísticos o en intervenciones articuladas con otras entidades pertenecientes a la RIAPI, correspondiendo a las atenciones # 24 y # 25 que brindan experiencias y acceso a contenidos de calidad (SDP, 2018; IDARTES, 2019a).

Tabla 10. Metas producto relacionadas a la primera infancia a cargo del Instituto Distrital de Artes

	Meta Proyecto de Inversión	Programación	Ejecución	% Ejecución física vigencia	% Ejecución física cuatrienio
1	Lograr 53.000 atenciones a niños y niñas de primera infancia que disfrutan de experiencias artísticas en diferentes	51.000	51.316	100,6%	96,8%



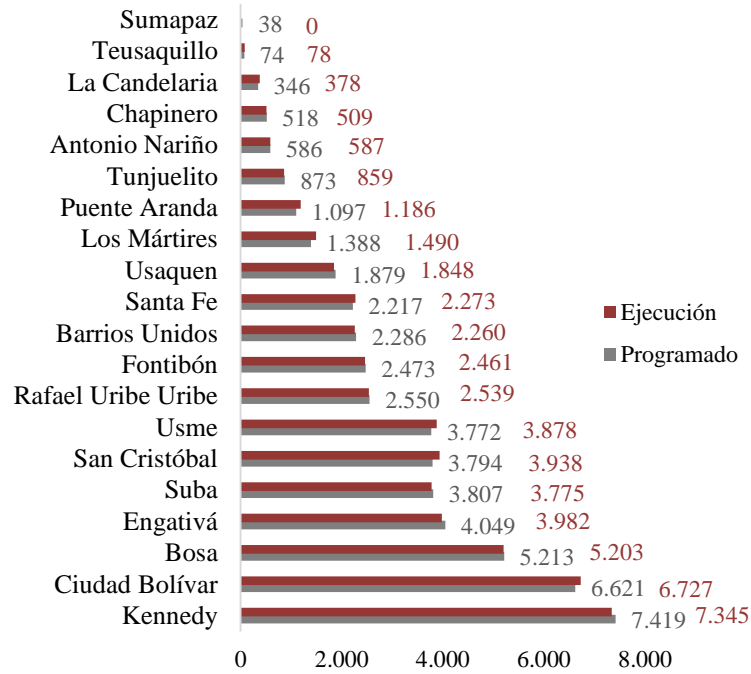
	<i>Meta Proyecto de Inversión</i>	<i>Programación</i>	<i>Ejecución</i>	<i>% Ejecución física vigencia</i>	<i>% Ejecución física cuatrienio</i>
	espacios de la Ciudad (encuentros grupales y espacios adecuados).				
2	Alcanzar 37.000 atenciones a niños y niñas en procesos de circulación y acceso a contenidos.	32.500	32.587	100,3%	88,1%
3	Sostener y/o crear 20 espacios adecuados para la atención de la primera infancia.	18	19	105,6%	95,0%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDP (2018).

Al hacer énfasis en la articulación intersectorial, puede mencionarse que el IDARTES ha atendido a 194 jardines de la SDIS, de los cuales, 166 son directos, 22 cofinanciados y seis sociales. De igual forma, ha atendido a 211 grupos de la modalidad *Creciendo en familia* de esta entidad, a 93 jardines, hogares infantiles y comunitarios del ICBF y a 165 grupos de niños y niñas gestantes vinculadas a la modalidad familiar de este instituto. Asimismo, también le ha prestado sus servicios a 21 jardines o colegios de la SED, a 40 jardines o colegio privados y a siete grupos vinculados a organizaciones o a fundaciones sin ánimo de lucro. Vale la pena agregar que este trabajo se facilitará en 2019 al implementarse en su totalidad el Sistema Integral de Formación, un sistema de la entidad que facilitará el proceso de registro niño a niño y mes a mes (IDARTES, 2019a).

Es importante mencionar que esta meta programada prioriza las localidades en las cuales existe un mayor déficit en el acceso al servicio de la oferta artística y cultural de la Ciudad. Estas son: Suba, Kennedy, Bosa, Ciudad Bolívar, Mártires y San Cristóbal, que en conjunto, concentran el 60,3% del total de atenciones (30.976) y de igual forma, presentan una ejecución de los programado superior al 99%. Adicionalmente, en la figura 6 puede observarse que todas las localidades presentaron una ejecución superior al 98%, excepto en la localidad de Sumapaz en donde la ejecución fue del 0%, lo cual implica que debe hacerse un esfuerzo importante en esta localidad en los próximos años, pues de acuerdo con proyecciones elaboradas por la Secretaría Distrital de Planeación, esta es la tercera localidad con una mayor participación de niños menores de cinco años en toda la población (9,53%).

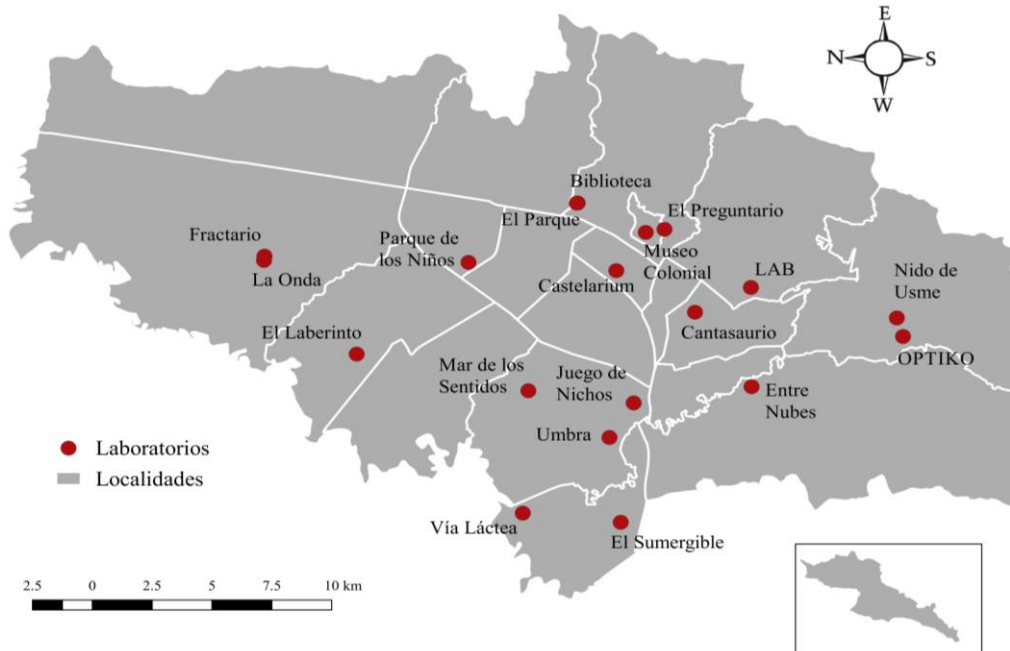
Figura 6. Atenciones realizadas en espacios adecuados por localidad - 2018



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SISCREDA (2018).

Con respecto a la segunda meta proyecto de inversión, se alcanzó un total de 32.587 atenciones a través de 1.654 encuentros con experiencias artísticas en circuitos, microcircuitos y atención en espacios inflables itinerantes. Esta oferta logró llegar a las 20 localidades y permitió que el IDARTES participara en diversos eventos distritales de diversa índole con el fin de generar una apropiación cultural y un mayor nivel de confianza e identidad (IDARTES, 2018). Finalmente, frente a la tercera meta proyecto de inversión, debe resaltarse que los laboratorios artísticos son las únicas infraestructuras que cuenta el IDARTES para atender a los niños de la primera infancia y en este aspecto, construyeron 19 laboratorios, alcanzando una ejecución del 95% frente a lo propuesto para el cuatrienio.

Figura 7. Ubicación de los laboratorios artísticos en las localidades - 2018



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en IDARTES (2019).

Frente al funcionamiento de estos espacios debe mencionarse que cada laboratorio tiene un cupo máximo permitido por niños según las condiciones de tamaño de cada laboratorio. De acuerdo a esto, las cinco localidades con el número más alto de niños atendidos son: Barrios Unidos con 5.008, Santa Fe con 2.438, Kennedy con 1.613, Bosa con 1.701, Rafael Uribe Uribe con 1.443 y Usme con 1.405 (IDARTES, 2019a). En este aspecto, es importante priorizar estas atenciones en otras localidades como Ciudad Bolívar, La Candelaria y San Cristóbal, pues según un estudio realizado por Bogotá Como Vamos, estas localidades cuentan con un menor desarrollo en dos realizaciones de la primera infancia: *Ambientes favorables a su desarrollo* y *Con sus derechos promocionados y restablecidos*, las cuales precisamente se fortalecen en estos espacios (Bogotá Cómo Vamos, 2013).

2.5 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – Regional Bogotá

El ICBF cuenta con alrededor de tres modalidades de atención a la primera infancia: institucional, familiar y comunitaria. La primera prioriza la atención de niños desde los dos años hasta los cuatro años, 11 meses y 29 días, o incluso puede atender a niños de hasta cinco años, 11 meses y 29 días, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar en su entorno cercano, específicamente, en el grado de transición. Así, los servicios con los que cuenta son: los Centros de Desarrollo Infantil (CDI), los Hogares Infantiles (HI), los Hogares Empresariales, el Desarrollo Infantil en Establecimientos de Reclusión (DIER) y Preescolar integral. No obstante, de estos cinco servicios sólo tres sobresalen por brindar una atención integral y a su vez, pertenecer en la Ruta Integral de Atenciones: los CDI, los HI y Preescolar Integral (ICBF, 2019a).



Estos servicios de modalidad institucional sobresalen principalmente por garantizar servicios de educación inicial, cuidado y nutrición de niños menores de cinco años, mediante acciones pedagógicas y talento humano cualificado (Página web ICBF). Por otra parte, la segunda modalidad de atención a la primera infancia es la modalidad familiar que se encuentra dirigida a mujeres gestantes, en periodo de lactancia, y a niños y niñas menores de cinco años o hasta su ingreso al grado transición. Debe resaltarse que como busca fortalecer el vínculo afectivo entre los niños y sus familias, se prioriza la atención a niños menores de dos años y se realizan acompañamientos a sus familias y cuidadores, con el objetivo de fortalecer sus habilidades de crianza. El único servicio ofrecido en esta modalidad que está dentro de la RIAPI es el Desarrollo Infantil en Medio Familiar (DIMF), el servicio Hogar Comunitario Bienestar FAMI se encuentra en transición (ICBF, 2019b).

La tercera modalidad de atención es la modalidad comunitaria que atiende a niños desde los 18 meses hasta los cuatro años, 11 meses y 29 días, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, y busca otorgar un papel activo a la familia y a la comunidad mediante dinámicas que generen un ambiente capaz de fomentar el desarrollo integral de la primera infancia (ICBF, 2019a). En este aspecto, debe resaltarse que los niños vinculados a esta modalidad pueden recibir las ocho atenciones que prioriza la Nación a través del ICBF, pero todavía no se articulan completamente en la Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia, ya que no están registrados en el Sistema Información Niño a Niño que el Distrito viene implementando (ICBF, 2019b).

A continuación, en la tabla 11 se presenta para cada servicio descrito, el número de cupos abiertos en 2018 y el número de niños y mujeres gestantes atendidas en la misma vigencia. En particular, el ICBF abrió 56.089 cupos y reportó la atención de 55.864⁶ niños y mujeres gestantes, correspondiendo a un aprovechamiento de los cupos del 99,6%, dado que cuatro cupos no fueron utilizados en los Centros de Desarrollo Infantil con arriendo y asimismo, 219 no se usaron en los Hogares Infantiles. La distribución del número de atenciones en los servicios con los que cuenta el ICBF se distribuye de la siguiente forma: 46,8% en el servicio DIMF con arriendo, el 29,1% en los Hogares Infantiles, el 13,5% en los Centros de Desarrollo Infantil con arriendo y el 10,5% se distribuye en el servicio DIMF y en el Centro de Desarrollo Infantil sin arriendo.

Ahora, teniendo en cuenta la información dada en las anteriores secciones, el ICBF participó en dos convenios en el año 2018: uno con la SDIS y otro con la SED y las Cajas de Compensación. Las funciones de esta entidad en ambos convenios consistieron en: i) desembolsar al Distrito y a las Cajas de Compensación los aportes estipulados en el convenio; ii) proporcionar las herramientas y el apoyo requerido para el registro y reporte de la información de los beneficiarios del convenio; iii) designar el personal necesario para supervisar administrativa, técnica, financiera, contable y jurídicamente el convenio, con el fin de constatar su correcta ejecución, el cumplimiento del objeto y las obligaciones del ente territorial. De esta manera, se puede ver que el accionar del ICBF en

⁶ Existe una discrepancia entre el número de niños que reporta el ICBF y el número con el que cuenta la SDIS (55.761), pues los cortes de información difieren (ICBF, 2019B).

estos convenios se limita a la supervisión y apoyo, mientras que las entidades Distritales y las Cajas de Compensación prestan los servicios en sus infraestructuras (ICBF, 2017).

Tabla 11. Número de cupos y número de niños atendidos por el ICBF en la RIAPI (2018)

<i>Servicio</i>	<i>Cupos programados</i>	<i>Mujeres gestantes y niños atendidos</i>	<i>% Uso de cupos</i>
Centro de Desarrollo Infantil sin arriendo – Institucional integral	4.130	4.128	100%
Centro de Desarrollo Infantil con arriendo – Institucional integral	7.563	7.559	99,9%
Hogares infantiles – Institucional integral	16.501	16.282	98,7%
Desarrollo Infantil en Medio Familiar sin arriendo – Familiar integral	1.750	1.750	100%
Desarrollo Infantil en Medio Familiar con arriendo – Familiar integral	26.145	26.145	100%
<i>Total</i>	56.089	55.864	99,6%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en ICBF (2019a).

Frente al número de cupos y niños atendidos en cada convenio, es importante resaltar que en el convenio interadministrativo con la SDIS, se programó la apertura de 68.000 cupos y se registró un total de 63.407 niños y mujeres gestantes atendidas, de manera que, hubo una ejecución física del 93,2%. De manera paralela, se estableció un total de 58.974 cupos en el convenio de asociación con la SED y las Cajas de Compensación Familiar, pero el número de niños atendidos fue inferior (55.915) y por consiguiente, se alcanzó un avance físico del 94,8% (ICBF, 2019a; SED, 2019).

Es importante resaltar que el ICBF al pertenecer a la RIAPI, participa en algunas de las 28 atenciones que le competen. Sin embargo, como es una entidad Nacional, su sistema de información actualmente tiene el registro de niño a niño de sólo ocho indicadores que el país priorizó para realizar un seguimiento nominal, y se encuentra en proceso de transición para realizar lo mismo con las 28 atenciones que prioriza el Distrito (ICBF, 2019b). Estos ocho indicadores son: i) Acceso al registro civil; ii) Valoración y seguimiento nutricional; iii) Esquema completo de vacunación; iv) Formación de familias; v) Afiliación vigente a salud en el SGSSS; vi) Acceso a colecciones de libros especializados en la educación inicial; vii) Consultas para la detección temprana de alteraciones en el crecimiento y desarrollo; y viii) Talento humano cualificado.

En la tabla 12 se presenta el número de beneficiarios por cada uno de estos indicadores, discriminando los niños atendidos por el ICBF y los que pertenecían a los convenios. Frente a los niños que son atendidos por el ICBF, puede observarse que el número de niños que cuenta con cada una de las atenciones mencionadas es superior al número de niños que fue atendido de manera integral en la RIAPI (55.864), lo cual puede explicarse porque en este reporte se contabilizan los niños atendidos en la modalidad comunitaria que están en proceso de transición a la modalidad integral de la Ruta. También debe destacarse que la atención que cuenta con el mayor número de

beneficiarios es el acceso al registro civil, considerando 121.713 niños que sólo fueron atendidos por el ICBF y 101.735 que estuvieron establecidos en los convenios.

Tabla 12. Número de beneficiarios del ICBF por indicador priorizado en la Nación (2018)

<i>Indicador</i>	<i>Niños atendidos por el ICBF</i>	<i>Niños que pertenecen a los convenios</i>
Acceso al registro civil	121.713	101.735
Valoración y seguimiento nutricional	110.606	962
Esquema completo de vacunación	121.153	51.131
Formación de familias	47.780	10.669
Afiliación vigente a salud en el SGSSS	119.385	56.667
Acceso a colecciones de libros especializados en la educación inicial	113.736	50.850
Consultas para la detección temprana de alteraciones en el crecimiento y desarrollo	120.988	17.821
Talento humano cualificado	100.343	97.363

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en ICBF (2019a).

En general, puede decirse que la Administración Distrital atendió a 184.523⁷ niños en el marco de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia, lo cual representa un avance del 92,3% frente a lo propuesto en la vigencia 2018: 199.907 niños, y asimismo, corresponde a una ejecución del 79,3% con respecto a lo programado para el cuatrienio (232.687 niños). No obstante, es importante resaltar que de acuerdo con las proyecciones elaboradas por la Secretaría Distrital de Planeación para la vigencia 2018, se contempla la existencia de 730.301 niños de 0 a 5 años, lo cual implica que la atención dada por estas instituciones sólo generó una cobertura del 25,3% de la población de primera infancia en el Distrito. Esta cobertura puede ser superior en las próximas vigencias si los proyectos programados de infraestructura en el Plan Distrital de Desarrollo son ejecutados en su totalidad.

Adicionalmente, es importante que la ubicación de estas nuevas infraestructuras continúe priorizando las seis localidades con un mayor número de niños de 0 a 4 años: Kennedy (95.550), Suba (93.350), Ciudad Bolívar (73.248), Bosa (68.544), Engativá (57.002) y Usme (33.434). Estas en conjunto, concentran el 69,1% de la población del Distrito ubicada en este rango de edad y de manera específica, las cuatro primeras también coinciden como aquellas con mayor índice de necesidades satisfechas y donde se ubican en mayor parte los hogares pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 (IDARTES, 2019a).

⁷ Se reporta en la meta de resultado del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor Para Todos” (2016 – 2020) 184.420 porque se registró que el ICBF atendió un número de niños inferior al que realmente atendió (55.761).



3. Costos y fuentes de financiamiento de la atención integral de la primera infancia

Para la implementación de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia, la Administración Distrital destinó un total de \$1,08 billones en la vigencia 2018. De este total, \$369.404 millones fueron recursos ejecutados por la SDS para la puesta en marcha de proyectos de inversión destinados a la atención de la primera infancia, correspondiendo al 34,1% del total de los recursos ejecutados entre las cuatro entidades distritales que lideran la Ruta. De esta manera, esta entidad fue la que tuvo una mayor apropiación y ejecución de sus recursos en relación a las demás entidades distritales. Posteriormente sobresale la SED con un valor de \$359.925 millones y una participación del 33,2% en el total de los recursos, y la SDIS con un monto de \$346.760 millones y una participación del 32%. El IDARTES tuvo una participación minoritaria, de sólo el 0,6% al haber ejecutado \$6.961 millones.

En esta sección se hablará con mayor detalle de los recursos apropiados y ejecutados por parte de cada una de las entidades del Distrito. Asimismo, se presentan las fuentes de financiación de cada una de estas entidades, junto con los costos de abrir un cupo en los servicios que ofrecen. No obstante, es importante realizar ciertas precisiones, por un lado, existe heterogeneidad en la información que complica el análisis para ciertas entidades y algunos ejemplos se aplican para el caso de la SED, dado que no se cuenta con datos de la ejecución presupuestal de ciertas estrategias; y para la SDS, ya que el costo de las atenciones de cada uno de los niños es información que sólo maneja las EAPB. Por otro lado, el ICBF Regional Bogotá también es una entidad que participa en la Ruta, pero no se hace énfasis en una sección aparte, pues los recursos apropiados tienen como fuente el Presupuesto General de la Nación y no hay un compromiso de recursos del Distrito.

3.1 Secretaría Distrital de Integración Social

a. Ejecución presupuestal y conceptos de gasto

En la vigencia 2018, la SDIS tuvo una apropiación disponible de \$349.317 millones para la puesta en marcha de cinco proyectos de inversión. El primer proyecto de inversión se encuentra completamente enfocado en la atención integral para la primera infancia y contó con una apropiación disponible de \$141.473 millones y un valor de los compromisos de \$141.162 millones, lo cual evidencia una ejecución presupuestal del 99,8%. Considerando el uso de estos recursos, es importante mencionar que el 67,2% de los recursos se destinaron a contratar personal para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión de la entidad asociados a la primera infancia, es decir, \$94.898 millones; el 20,6% se utilizó para brindar una atención especializada a la primera infancia y el 12,2% restante se dirigió a la adquisición de materiales y suministros para la primera infancia junto a otros gastos operativos (SDIS, 2019).

Los demás proyectos de inversión presentados en la tabla 13 no se encuentran enfocados en su totalidad a la atención integral para la primera infancia, pero brindan insumos realmente

importantes. Un ejemplo es el proyecto de inversión *Bogotá te nutre* que beneficia con una alimentación adecuada tanto a niños y a mujeres gestantes como a hogares identificados en inseguridad alimentaria, moderada y severa, independientemente de su constitución familiar (SDIS, 2018). Su apropiación disponible fue de \$92.299 millones y su ejecución fue de al menos el 98,8%. Asimismo, los conceptos de gasto relacionados a este proyecto de inversión se distribuyen de la siguiente forma: compra de alimentos para la primera infancia e infancia (72,3%) e intervención especializada para la primera infancia e infancia (27,7%) (SDIS, 2019).

Tabla 13. Ejecución presupuestal de los proyectos relacionados a la atención integral de la primera infancia por parte de la SDIS
Cifras en millones de pesos

	<i>Proyecto de inversión</i>	<i>Apropiación disponible</i>	<i>Compromisos</i>	<i>Ejecución presupuestal</i>
1	Desarrollo integral desde la gestación hasta la adolescencia	\$ 141.473	\$ 141.162	99,8%
2	Bogotá te nutre	\$ 92.299	\$ 91.167	98,8%
3	Espacios de integración social	\$ 44.609	\$ 43.797	98,2%
4	Por una ciudad incluyente y sin barreras	\$ 7.271	\$ 7.025	96,6%
5	Gestión institucional y fortalecimiento del talento humano	\$ 63.665	\$ 63.609	99,9%
	<i>Total</i>	\$ 349.317	\$ 346.760	99,3%

Nota: En la tabla sólo se muestra el valor de la apropiación disponible y de los compromisos que se encuentran relacionados con la primera infancia dentro de cada proyecto de inversión.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDIS (2019).

Otro ejemplo es el proyecto de inversión *Espacios de Integración Social* que provee espacios que cumplan con los estándares de calidad para prestar servicios sociales en condiciones adecuadas (SDIS, 2019). La apropiación disponible que tuvo en 2018 fue de \$44.609 millones y su ejecución presupuestal fue del 98,2%. Ahora, con respecto a los gastos efectuados por la Secretaría que están dentro de este proyecto y se encuentran asociados a la RIAPI son: i) Construcciones, adecuaciones y ampliaciones para la Primera Infancia; ii) Mejoramiento y mantenimiento locativo de la sedes para la primera infancia y iii) Arriendo de predios o inmuebles para la primera infancia. Para el primer gasto se destinó un total de \$34.747 millones, correspondiendo a un 79,3% de los recursos comprometidos para este proyecto; para el segundo, el monto comprometido fue de \$6.620 millones, evidenciando una participación del 15,1% en el total; y finalmente, en relación al tercer gasto, el valor comprometido fue inferior (2.430 millones) y a su vez, la participación en el total (5,5%).

El proyecto de inversión *Por una ciudad incluyente y sin barreras* busca fortalecer los procesos de inclusión de las personas con discapacidad en los diferentes entornos (SDIS, 2019). Para el cumplimiento de las metas asociadas a este proyecto y a la primera infancia se tuvo una apropiación disponible de \$7.271 millones y un total de compromisos de \$7.025 millones, lo cual equivale a una ejecución presupuestal del 96,6%. El uso de estos recursos tuvo una mayor prioridad en la atención integral a los niños que se encuentran el rango de edad de 6 a 12 años, ya que el 92,3% se utilizó para la contratación del personal y la intervención especializada a los niños de ese grupo



etario; mientras que sólo el 6% se utilizó para contratar al talento humano que apoye el desarrollo de proyectos de primera infancia y el 1,7% se destinó a la adquisición del vestuario para la primera infancia.

Finalmente, el proyecto de inversión *Gestión institucional y fortalecimiento del talento humano* ofrece servicios de soporte logístico, administrativo y técnico en la gestión para garantizar la prestación de los servicios sociales (SDIS, 2019). En este aspecto, la apropiación disponible de este proyecto tuvo un valor de \$63.665 millones y su ejecución presupuestal fue del 99,9%, siendo el proyecto de inversión con la ejecución más elevada. Los conceptos de gasto más altos en este proyecto fueron: el servicio de cafetería, limpieza locativa y preparación de alimentos para la primera infancia, con un valor de \$29.550 millones que equivale al 46,5% del total de los recursos comprometidos; y el servicio de vigilancia para la primera infancia que utilizó un total de \$24.452 millones y tuvo la segunda participación más elevada en el total (38,4%). Con respecto al 15,1% restante, este fue utilizado para los gastos administrativos vinculados a la infancia.

b. Fuentes de financiamiento

La SDIS, a través de sus cinco proyectos de inversión, cuenta con seis fuentes de financiación definidas por la Secretaría de Hacienda Distrital: i) Recursos del Distrito Crédito; ii) Otros Distrito; iii) Recursos del Distrito – Recursos del Balance Libre Destinación; iv) Rendimientos Financieros Sistema General de Participaciones (SGP); v) SGP – Propósito General y vi) Otras transferencias de la Nación (SDIS, 2019).

La primera fuente de financiamiento que corresponde a los recursos del crédito del Distrito son recursos provenientes de préstamos que algunos particulares realizaron a la Ciudad con un plazo de vencimiento mayor a un año, y están sujetos a la aprobación del Consejo Superior de Política Oficial (CONFIS) y a la Junta Directiva (SHD, 2017). El valor total de estos recursos fue de \$31.517 millones, teniendo una participación del 9,1% en el total de recursos ejecutados. Le sigue la fuente de financiamiento Otros Distrito⁸ que se ve afectada contablemente cuando en el transcurso de la vigencia se hace exigible un compromiso que no fue presupuestado y que no fue cancelado en la vigencia en que se constituyó como reserva presupuestal. El monto de estos recursos comprometidos fue de \$201.702 millones y provee más de la mitad de los recursos relacionados a la primera infancia: 58,2% (SHD, 2017).

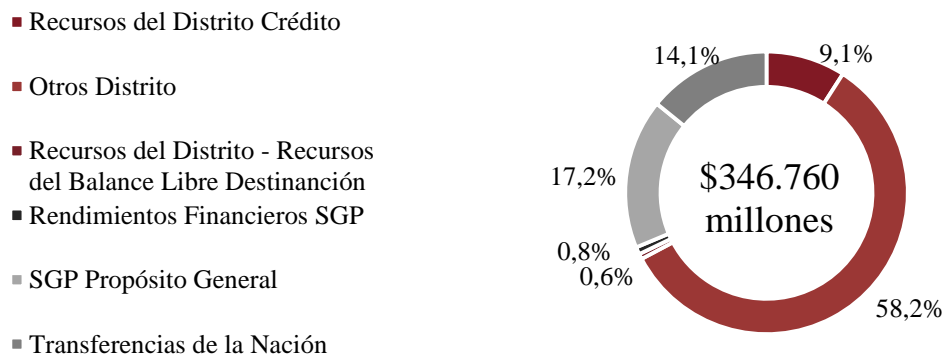
Los recursos del Distrito que corresponden a recursos del balance de libre destinación provienen del recaudo de los ingresos ordinarios de la Administración Distrital, y se caracterizan por cumplir con el *Principio de Unidad de Caja*⁹ y no se encuentran destinados a la financiación de gastos predeterminados, por consiguiente, cuentan con flexibilidad en el manejo de las finanzas (SDIS, 2016). En este aspecto, debe mencionarse que los recursos provenientes de esta fuente sólo tienen

⁸ Se realiza un traslado presupuestal acreditando el rubro de *Pasivos exigibles* y se contracredita en el rubro y/o proyecto de inversión que dio origen al compromiso inicial (SHD, 2017).

⁹ “...Los ingresos y gastos de una entidad se centralizan en una tesorería única, que tiene a su cargo la gestión de todos sus recursos financieros” (Página web Wolters Kluwer).

una participación del 0,6% en el valor total de los compromisos de todos los proyectos de inversión vinculados a la RIAPI de manera directa e indirecta. De manera similar, otra fuente de financiamiento con una participación muy baja (0,8%) corresponde a los rendimientos financieros del SGP, los cuales se entregan al Distrito para financiar las apropiaciones presupuestales destinadas a la prestación de los servicios sociales de la población vulnerable (SDIS, 2016).

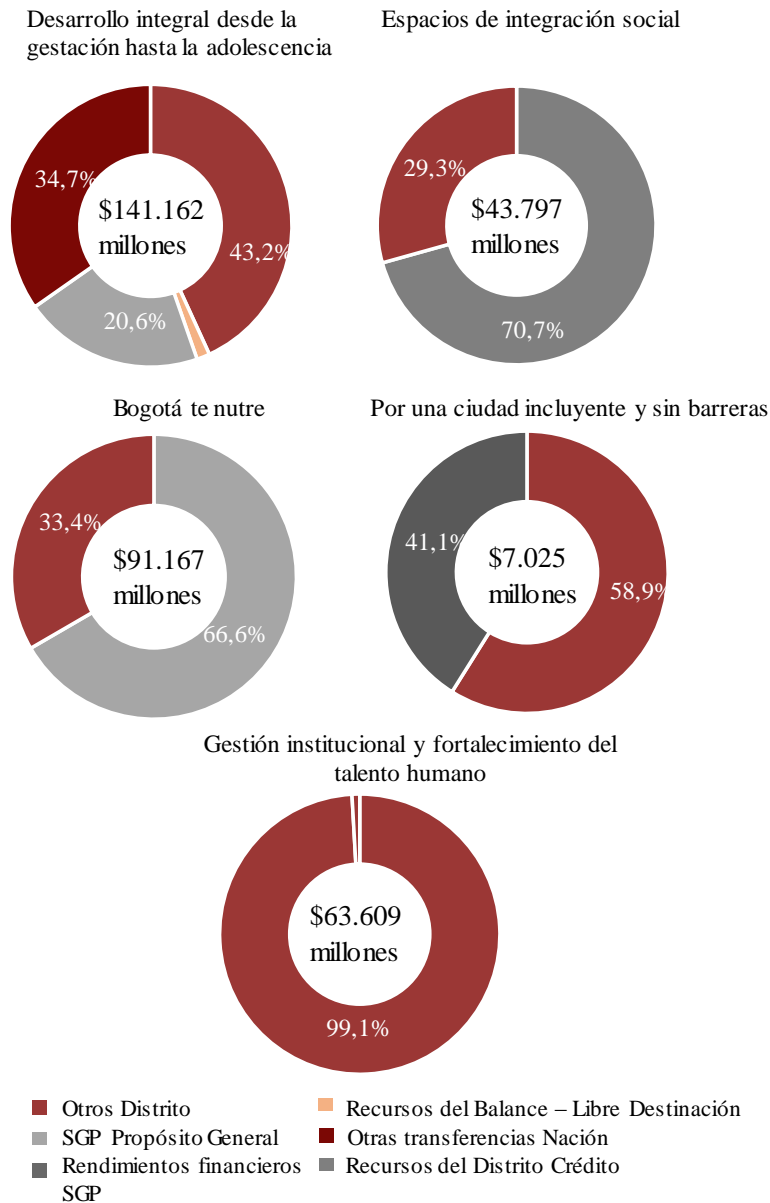
Figura 8. Fuentes de financiamiento de la SDIS para la primera infancia – 2018



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDIS (2019).

Los recursos del SGP Propósito General se definen como las transferencias que realiza la Nación para financiar la atención integral de la población vulnerablemente, específicamente, para el caso de entidad, todos los servicios vinculados a la primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adultez, adulto mayor, entre otros (SDIS, 2016). El valor de estos recursos asciende a \$59.525 millones, lo cual equivale al 17,2% del total de recursos comprometidos. En términos adicionales, también sobresale otra fuente de financiación que proviene de la Nación: *Otras transferencias*, y cuentan con una destinación específica a la atención integral de la población menor de cinco años, que prioritariamente pertenezcan a los niveles I y II del SISBEN o en condición de desplazados bajo el marco de la Política Pública de la Infancia y Adolescencia (2011- 2021) (SDIS, 2016). El monto de estos recursos fue de \$49.029 millones y tienen una participación del 14,1% en el total de los compromisos asociados a la primera infancia.

Figura 9. Fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión relacionados a la primera infancia



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDIS (2019).

Ahora, al mirar cada proyecto de inversión se puede ver que la fuente de financiación más importante en todos los proyectos de inversión es el rubro presupuestal *Otros Distrito*, alcanzando a tener una participación del 99,1% en el proyecto de inversión *Gestión institucional y fortalecimiento del talento humano*. En este proyecto, estos recursos fueron utilizados para financiar todos los gastos relacionados a transporte y a diferentes servicios como: cafetería, preparación de alimentos, limpieza y transporte. De manera similar, en el proyecto de inversión



Por una ciudad incluyente y sin barreras, estos recursos financiaron el 58,9% de los compromisos asumidos en este proyecto y fueron destinados principalmente al pago del personal contratado para apoyar las actividades propias de los proyectos de inversión de la entidad que se encuentran vinculados a la infancia y a la primera infancia.

En línea con lo anterior, en el último proyecto mencionado, el 41,1% restante proviene de rendimientos financieros del SGP; no obstante, estos no fueron utilizados para brindar una atención integral a la primera infancia, ya que su destinación se enfocó en la atención vulnerable de niños mayores de seis años. Por otra parte, en el proyecto de inversión que se encuentra completamente asociado a la RIAPI (*Desarrollo Integral de la gestación hasta la adolescencia*), el rubro *Otros Distrito* también tuvo una participación importante (43,2%) y el uso de estos recursos priorizó dos aspectos: el pago del personal contratado para la ejecución de proyectos de atención para la primera infancia y la intervención especializada para la primera infancia. Adicionalmente, los recursos que provienen de otras transferencias de la Nación y del SGP Propósito General financiaron el 55,3% de este proyecto, y se enfocaron en respaldar económicamente la contratación del talento humano asociado a la primera infancia.

En el proyecto de inversión *Bogotá te nutre* se puede ver que los recursos proveniente de la Nación fueron más significativos y lograron financiar el 66,6% de los compromisos asumidos en este proyecto, mientras que otros recursos del Distrito representaron el 33,6%. Ambas fuentes tuvieron los mismos usos: compra de alimentos para la infancia y la primera infancia, e intervención especializada para la infancia y la primera infancia. De manera similar se ve para el caso del proyecto *Espacios de integración social*, donde el 70,7% de los recursos correspondían a crédito que asumió el Distrito para la construcción y adecuación de infraestructura especializada para la atención integral de la población de cero a cinco años, y sólo el 29,3% hacía referencia a otros recursos que percibía la Administración.

c. Costos de atender a un niño de manera integral

Es importante destacar que en el convenio que tiene esta entidad con el ICBF: 1497 de 2018, la SDIS aportó la mayor parte de los recursos: \$85.464 millones, lo cual corresponde a un 60,2% del valor total del convenio (\$141.997 millones). Esta distribución ha persistido desde el 2016 cuando en el convenio interadministrativo 1060 de 2016, la Secretaría aportó el 82% del valor del convenio (\$302.176 millones), y en el convenio 1175 de 2017, cuando aportó el 77,5% del monto total de los recursos comprometidos (\$195.189 millones) (SDIS, 2019). De esta forma, es evidente la carga financiera con la que cuenta la SDIS y a su vez, la Administración Distrital, en estos convenios interadministrativos que ha tenido con una entidad nacional como el ICBF.

Con respecto al convenio que tiene la SDIS y la SED, puede afirmarse que la distribución de los recursos llega a ser un poco más equilibrada, pues de los \$57.863 millones que vale el convenio, el 56,2% es aportado por la SDIS en especie (\$32.522 millones) y el 43,8% proviene de la SED (\$25.341 millones). El establecimiento de estos montos depende del costo que asume la SDIS en la atención integral a un niño con una edad inferior a cinco años y un factor primordial que



determina el valor de esa atención es el costo de abrir un cupo en los servicios que dispone esta entidad para la primera infancia, lo cual puede observarse en la tabla 14.

Tabla 14. Costo de abrir un cupo al día en los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social (2018)
Cifras en pesos

<i>Jardines infantiles</i>			<i>Creciendo en familia</i>
<i>Jardines SDIS</i>	<i>Jardines cofinanciados</i>	<i>Jardines Sociales</i>	
\$ 29.977	\$ 33.013	\$ 23.851	\$ 6.779

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDIS (2019).

En el servicio de jardines infantiles, específicamente en los jardines cofinanciados, el costo de abrir un cupo a un niño en un día es de \$33.013, el cual es superior a abrir un cupo en las demás modalidades de jardines infantiles. Vale la pena resaltar que de este total, el 10% es aportado por Entidades Sin Ánimo de Lucro (ESAL) (\$3.001) y el 90% por la Secretaría (\$30.012), y en cuanto a la prestación del servicio, las ESAL operan los jardines a través de la celebración de procesos competitivos. La segunda modalidad con el costo del cupo más elevado corresponde a los jardines operados directamente por la Secretaría de Integración y dentro de este valor registrado (\$29.977) se incluye todos los componentes requeridos para la atención integral a la primera infancia (SDIS, 2019). Finalmente, la modalidad de jardines sociales llega a ser una opción más económica, pues el costo del cupo además de descender, se encuentra financiado en un 80% por las Cajas de Compensación, de manera que la entidad sólo debe aportar el 20%: \$4.770.

Frente a los costos mencionados, es importante mencionar que sólo el 8% del total de cupos que ofreció la Secretaría en la vigencia 2018 se dio bajo la modalidad de jardines cofinanciados y se explica principalmente por ser la alternativa menos costo eficiente, pues requiere más recursos y a su vez, el tiempo de la legalización del contrato para reactivar el servicio puede extenderse significativamente. De igual manera, se evidencian altos costos de transacción en la adjudicación de los jardines, ya que se presentan ocasiones en las cuales los jardines no son adjudicados porque los oferentes no cumplieron con las características técnicas, financieras y jurídicas exigidas por la ley, o ni se presentaron a los procesos de adjudicación (Página web SDIS).

Con respecto al servicio *Creciendo en Familia*, el costo de abrir un cupo a una mujer gestante o a un niño menor de dos años es de \$6.779 y este valor comprende tanto el personal contratado como el apoyo alimentario (SDIS, 2019b). En este aspecto, es importante resaltar que la prestación de este servicio se ha apoyado financieramente en la donación de recursos de otras entidades como la Fundación Éxito que entregó 200 bonos mensuales a 200 mujeres gestantes y asimismo, por parte de otras entidades, se ha recibido más de 4.000 kits de elementos de protección y cuidado para mujeres gestantes y menores de seis meses (SDIS, 2019a).



Figura 10. Costo de abrir un cupo al mes en los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social y el ICBF (2018)

El ICBF invirtió alrededor de \$147.250 millones en los cinco servicios que se encuentran articulados con la Ruta Integral de Atenciones que ofrece el Distrito. A continuación se observa el costo de abrir un cupo mensualmente en cada uno de estos servicios:

- Centro de Desarrollo Infantil sin arriendo: \$276.256*
- Centro de Desarrollo Infantil con arriendo: \$295.030*
- Hogares Infantiles: \$276.256*
- Desarrollo Infantil en Medio Familiar sin arriendo: \$218.199*
- Desarrollo Infantil en Medio Familiar con arriendo: \$221.926*

En este aspecto, es importante agregar que los jardines infantiles que ofrece el Distrito están bajo la modalidad institucional integral, de manera análoga que los Centros de Desarrollo Infantil y los Hogares Infantiles, pero el costo que incurren las entidades al abrir un cupo difieren, pues en los jardines, este costo puede tomar un valor de \$143.100 a \$900.360; mientras que en los Centros de Desarrollo Infantil y en los Hogares Infantiles puede ser de \$276.356 - \$295.390. El valor de \$143.100 se da en el caso de contar con un jardín social y su bajo costo se explica porque el 80% de los recursos es aportado por las Cajas de Compensación, de manera que es una medida más costo eficiente en relación a los demás jardines infantiles y las modalidades de servicio del ICBF. No obstante, es evidente que los servicios de jardines cofinanciados y propios son realmente costosos al tener un costo de cupo mensual superior a \$900.000, siendo más del triple que el costo asumido por el ICBF y casi nueve veces el valor de los jardines sociales.

Por otra parte, al tener en cuenta los servicios ofrecidos bajo la modalidad familiar integral, se evidencia que el ICBF invierte alrededor de \$218.199 a \$221.926 para atender a un niño y a una mujer gestante. Mientras que la SDIS en su servicio *Creciendo en Familia*, incurre en una inversión inferior \$203.370. Sin embargo, debe mencionarse que el servicio de Desarrollo Infantil en Medio Familiar también cuenta con la participación de niños mayores de dos años y menores de cinco años.

3.2 Secretaría de Educación del Distrito

a. Recursos invertidos en la atención integral de la primera infancia

En la vigencia 2018 la SED ha invertido un total de \$359.925 millones a través de siete estrategias que hacen parte de la Ruta de la Atención Integral a la Primera Infancia (tabla 15). Estas estrategias contienen acciones que facilitan el éxito del proceso como la cualificación del talento humano, el fortalecimiento de la educación inicial, la disposición de ambientes enriquecidos para los niños, el mejoramiento de las condiciones de nutrición y salud y el fortalecimiento del rol de las familias para favorecer su desarrollo integral (SED, 2019). Vale la pena resaltar que aunque no se tiene

información de la ejecución presupuestal de cada una de estas estrategias, puede inferirse que es un porcentaje cercano al 100%, ya que la ejecución del presupuesto de esta entidad en el año pasado fue del 99,9%, la cual fue considerada como “...la ejecución de inversión más alta asociada a los presupuestos de los últimos tres planes de desarrollo distrital.” (SED, 2019, p.4)

Tabla 15. Recursos asignados a las estrategias que implementa la SED para la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia
Cifras en millones de pesos

<i>Estrategia</i>	<i>Recursos invertidos</i>
Cobertura y gratuidad costos complementarios	\$ 11.638
Diseño, construcción e interventoría de obras para la atención a la primera infancia	\$ 1.704
Alimentación y promoción del bienestar	\$ 36.228
Movilidad	\$ 12.571
Atención integral con enfoque diferencial y modelos flexibles	\$ 1.551
Educación inicial de calidad en el marco de la ruta de atención integral a la primera infancia	\$ 25.273
Jornada Única	\$ 1.784
Uso del tiempo escolar	\$ 1.553
Integral - prestación del servicio educativo	\$ 267.622
<i>Total</i>	\$ 359.925

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SED (2019b).

La estrategia que contó con una mayor inversión fue la que hacía referencia a la prestación integral del servicio educativo, con un valor de \$267.622 millones, que corresponden al 74,4% del total de la inversión realizada por esta entidad. En este aspecto, es importante resaltar que las Instituciones Educativas Distritales no son las únicas entidades que ponen en marcha modelos propios de atención integral a la infancia, también las Cajas de Compensación Familiar tienen un compromiso orientado al desarrollo integral, reconociendo a los niños como sujetos de derechos que deben ser atendidos de manera integral de óptima calidad y no desde una concepción asistencialista. Asimismo, en esta inversión se incluye el talento humano que disponen estas entidades como docentes de apoyo y técnicos operativos (SED, 2019b).

La estrategia *Alimentación y promoción del bienestar* fue la segunda estrategia con mayor inversión, específicamente \$36.228 millones, lo cual equivale al 10,1% del total. Esta estrategia sobresale por la implementación de diversas acciones como: i) realizar una medición nutricional de los niños de primera infancia del ciclo inicial atendidos en los Colegios Distritales focalizados y seleccionados a través del registro y control de peso y talla; ii) motivar y explicar los pasos a seguir a los niños para incorporar hábitos y rutinas saludables; y iii) proyectar acciones que promueven la atención a las afectaciones relacionadas en la salud y nutrición de los niños de manera coordinada con las familias, el colegio y las entidades que en el nivel local tienen responsabilidad al respecto (SED, 2019b).



El proyecto de inversión *Educación inicial de calidad en el marco de la ruta* es la tercera estrategia con una mayor inversión (\$25.273 millones) y a su vez, es la única que está directamente relacionada con la ruta de la primera infancia, pues las demás estrategias contienen esfuerzos primordiales para la atención integral, pero no para la ruta en sí. Los recursos invertidos en este proyecto tuvieron una ejecución presupuestal del 99,7% en 2018 y consideran la atención integral de los niños de cuatro y niños, la implementación del nuevo estándar de calidad del 80%, el acompañamiento en los colegios para realizar Acuerdos de Ciclo con el fin de orientar el ciclo de educación inicial mediante experiencias pedagógicas y formalizadas, y la implementación de una herramienta de gestión (SDP, 2018).

Las estrategias *Movilidad y Cobertura y gratuidad costos complementarios* tienen una inversión de \$12.571 millones y \$11.638 millones, respectivamente, lo cual genera como resultado una participación en la inversión total de la Secretaría que asciende en su orden al 3,5% y al 3,2%. Las acciones enmarcadas en estas estrategias comprenden el transporte de los niños que se ubican desde los grados de preescolar hasta bachillerato y la cobertura y gratuita en los grados en los cuales se aplique de acuerdo a la normatividad colombiana (SED, 2019b). Adicionalmente, estos montos de inversión superan significativamente a los recursos de inversión ejecutados en aquellas estrategias relacionadas a: la construcción de obras para la atención a la primera infancia, la atención integral con modelos flexibles, la jornada única y el uso del tiempo escolar. Estas, en conjunto, suman \$6.592 millones, 1,8% del total de la inversión.

b. Fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiación de los recursos invertidos para la atención integral a la primera infancia ha sido los *Recursos del Distrito*. En particular, de los \$359.925 millones invertidos, \$358.409 millones fueron destinados por la Administración Distrital, mientras que \$1.516 millones fueron recursos obtenidos por los rendimientos financieros que generó el SGP para la primera infancia en los años anteriores, es decir, sólo el 0,4% de los recursos fueron aportados por la Nación, los cuales fueron destinados a financiar parte de la estrategia de construcción de obras para la primera infancia (SED, 2019b). En este aspecto, es importante resaltar que desde febrero del año 2017, la Administración Distrital ha enviado solicitudes al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para reformar el SGP (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Teniendo en cuenta los componentes de Educación y de Primera Infancia del SGP, es preciso mencionar que para el caso del primer componente, más del 90% de los recursos del SGP se utilizan en el pago de nómina de docentes y administrativos de Instituciones Educativas Distritales, lo cual afecta la calidad educativa, pues el crecimiento de estos recursos siempre se encuentra atado al crecimiento de las cargas salariales de los maestros. Por otra parte, en relación al segundo componente, es preciso agregar que de acuerdo a la Ley 1804 de 2016, deben existir esquemas de financiación y cofinanciación entre la Nación y el Distrito para lograr la sostenibilidad en la atención integral. No obstante, los aportes del ICBF en los convenios interadministrativos con las Secretarías Distritales de Educación y de Integración Social son de libre destinación y por

consiguiente, no pueden ser considerados como recursos recurrentes porque dependen de la gestión anual realizada por el Distrito. Asimismo, los recursos del SGP para la primera infancia están sujetos a un crecimiento real de la economía nacional por encima del 4%, el cual fue registrado por última vez en 2014 (4,7%) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Frente a lo anterior, la Administración propuso para el componente de Educación la distribución de recursos por dos bolsas: prestación de servicios y calidad, las cuales deben crecer de acuerdo a los compromisos que se adquieran para mejorar los salarios y para poner en marcha apuestas como la jornada única, la primera infancia, la gratuidad y la mejora en la infraestructura y alimentación. Con respecto al componente de Primera Infancia, los recursos deben asignarse considerando la población atendida y los costos diferenciales de la prestación del servicio, y a su vez, deben estar dentro del componente de Educación y crecer en un rango del 2% al 2,5% (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). No obstante, hasta la fecha, todavía no se ha llegado a un acuerdo conciso y para la vigencia 2018, el Distrito no recibió ningún monto por parte del SGP en primera infancia.

c. Costos de atender a un niño de manera integral

En la tabla 16 se puede observar la Canasta Educativa estimada para la vigencia 2018 que maneja la SED como instrumento para identificar el comportamiento de los recursos asignados para la educación de los niños y de igual forma, tener una visión aproximada sobre cuánto cuesta mantener un niño en el sistema educativo y cuáles son los rubros que requieren de una mayor inversión. Para el cálculo de esta canasta se toma como referencia la ejecución presupuestal de la vigencia de 2017 de los recursos del SGP y de la Secretaría, y se tiene en cuenta cinco componentes: i) Talento humano; ii) Planta y recursos físicos; iii) Alumno; iv) Administración y gestión del servicio; y v) Talento humano (SED, 2019b).

Tabla 16. Canasta anual educativa que maneja la Secretaría de Educación del Distrito para el nivel preescolar.
Cifras en pesos

<i>Componente</i>	<i>Valor</i>
Talento Humano	\$ 3.199.528
Planta y recurso físico	\$ 316.057
Alumno	\$ 177.054
Administración y gestión del servicio	\$ 49.103
Alimentación y transporte	\$ 1.174.257
<i>Total</i>	\$ 4.932.434

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SED (2019b).

La atención de un niño en el nivel preescolar en el marco de la jornada única asciende a \$4.932.434, y al discriminar este valor por componentes, se puede ver que el talento humano y la alimentación y transporte son las categorías que requieren de una mayor inversión, lo cual genera como resultado una participación en la canasta educativa por niño del 64,9% y 23,8%, respectivamente. Posteriormente, se encuentra el componente de planta y recurso físico, el cual tiene un valor de



\$316.057 por niño, y el de alumno que significa que para atender a un niño de manera integral en las Instituciones Educativas Distritales se requiere de una inversión de \$177.054. Finalmente, el rubro que cuenta con una menor inversión estimada es la de administración y gestión del servicio con \$49.103 (SED, 2019b).

3.3 Secretaría Distrital de Salud

a. Ejecución presupuestal de los proyectos de inversión

La SDS contó con una apropiación disponible de \$370.638 millones para la atención integral de niños y adolescentes en Bogotá, de los cuales, \$369.404 millones fueron ejecutados, teniendo como resultado una ejecución presupuestal del 99,7%. El proyecto de inversión que sobresalió por tener la ejecución presupuestal más elevada fue el proyecto *Aseguramiento social universal en salud*, siendo del 100% y el valor de sus recursos ejecutados tuvo una participación del 77,9% en el total de los recursos ejecutados por la entidad. Debe precisarse que este proyecto de inversión comprende la continuidad de la afiliación de los usuarios al régimen subsidiado (SDS, 2019).

Tabla 17. Ejecución presupuestal de los proyectos de inversión relacionados a la atención integral de niños y adolescentes por parte de la SDS.

Cifras en millones de pesos

<i>Proyecto de inversión</i>	<i>Apropiación disponible</i>	<i>Recursos ejecutados</i>	<i>Ejecución presupuestal</i>
Aseguramiento social universal en salud	\$288.135	\$288.135	100%
Atención a la Población Pobre No Asegurada (PPNA), vinculados y no Pos-S	\$34.713	\$33.483	96,4%
Atención Integral en Salud - Salud Pública	\$47.790	\$47.786	99,9%
<i>Total</i>	\$370.638	\$369.404	99,7%

Nota: En la tabla sólo se muestra el valor de la apropiación disponible y de los recursos ejecutados que se encuentran relacionados con la primera infancia dentro de cada proyecto de inversión.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDS (2019).

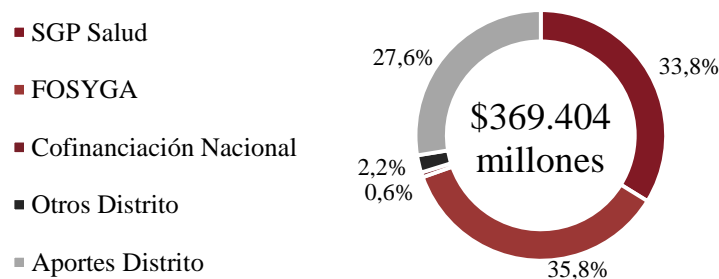
El proyecto de inversión *Atención Integral en Salud – Salud Pública* obtuvo la segunda ejecución presupuestal más elevada (99,9%) y sus recursos ejecutados correspondieron al 12,9% del total. En este proyecto, es importante resaltar que todas las metas proyecto de inversión relacionadas a la primera infancia y a la adolescencia tuvieron una ejecución financiera del 100%. Es importante resaltar que hubo ciertas metas que tuvieron una participación significativa en los recursos ejecutados de este proyecto de inversión. Algunos ejemplos son: i) cobertura de vacunación igual o mayor al 95% en todos los biológicos del PAI con una participación del 22,2%; ii) erradicación de la mortalidad en niños menores de cinco años por desnutrición con una participación del 10%; y iii) reducción del diferencial de las tasa de mortalidad por neumonía con una participación del 7,9% (SDS, 2019).

Finalmente, el proyecto de inversión que busca atender a la población pobre no asegurada tuvo la ejecución presupuestal más baja (96,4%) y en este aspecto, es de gran importancia resaltar que el pago por estas atenciones se realiza mediante resolución motivada de giro, es decir, como hasta la fecha no se encuentra vigente la contratación con las cuatro Subredes Integradas de Servicios de Salud, la atención de urgencias de niños y adolescentes no afiliados deberá cancelarse máximo en los tres meses siguientes a la radicación de la factura de cobro, comprometiendo los recursos de las entidades que prestan el servicio (SDS, 2019; MSPS, 2018).

b. Fuentes de financiamiento

La SDS, a través de sus tres proyectos de inversión, cuenta con cinco fuentes de financiación definidas por la Secretaría de Hacienda Distrital: i) Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA); ii) SGP Salud; ii) Aportes Distrito o Recursos propios; iv) Otros Distritos o Recursos Administrados y v) Cofinanciación Nacional (SDS, 2019).

Figura 11. Fuentes de financiamiento de la SDS para la primera infancia – 2018



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDS (2019).

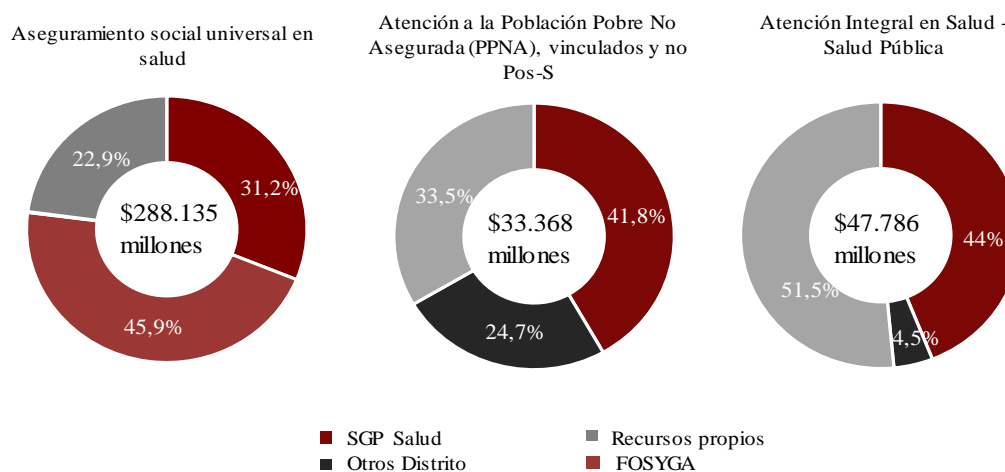
La primera fuente de financiamiento corresponde a los recursos provenientes por el FOSYGA, la cual es una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y se encarga de financiar y/o cofinanciar la prestación de servicios de salud a la población afiliada al SGSSS (MSPS, 2016). El valor total de estos recursos es de \$132.226 millones y corresponde al 35,8% del total de los recursos ejecutados. Posteriormente, se encuentran los recursos provenientes por el SGP que tienen una destinación específica en el Sector Salud y ascienden a \$124.805 millones, alcanzando una participación del 33,8% en el total de los recursos de la Secretaría. Estas transferencias tienen el objetivo primordial de financiar los subsidios a la demanda hasta lograr la cobertura total y a su vez, garantizar la prestación del servicio a la población pobre que no fue cubierta por estos subsidios (SDS, 2019; MHCP, 2001).

Los aportes del Distrito o los recursos propios son la tercera fuente de financiación de estos tres proyectos de inversión destinados para la primera infancia. Su valor es de \$101.783 millones y representan más de la cuarta parte del total de los recursos (27,6%). Adicionalmente, existen dos fuentes de financiamiento adicionales que, en conjunto, tiene un valor de \$10.589 y tienen una participación marginal del 2,8%. Estas dos son: *Otros Distrito*, que tienen en cuenta todos los pasivos exigibles, es decir, todos los compromisos que no fueron presupuestados en esa vigencia;

y *Cofinanciación Nacional*, que hace referencia a todos los recursos provenientes de aportes de la Nación para la ejecución de proyectos (SDS, 2019).

Al analizar con mayor detalle los tres proyectos de inversión, se puede observar en la figura 12 que el proyecto relacionado al aseguramiento social y universal en salud se encuentra financiado en una mayor magnitud por recursos del FOSYGA (45,9%) y luego, sobresalen los recursos del SGP (31,2%) y los recursos propios (22,9%). En relación a la población pobre no afiliada, se observa que aunque las transferencias del SGP representan la fuente de financiación más relevante (41,8%), existe una carga importante en los recursos manejados por la Administración Distrital (58,2%). Por otra parte, el proyecto de inversión *Atención Integral en Salud*, que cuenta con el número más elevado de las metas para la primera infancia, utiliza como fuente más importante los recursos propios (56%) y se respalda en un 44% en los recursos del SGP (SDS, 2019).

Figura 12. Fuentes de financiamiento de los proyectos de inversión relacionados a la primera infancia



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDS (2019).

3.4 Instituto Distrital de Artes

a. Ejecución presupuestal y fuente de financiamiento

Para el cumplimiento del proyecto de inversión *Experiencias artísticas para la primera infancia*, el IDARTES tuvo una programación presupuestal de \$6.963 millones y una ejecución presupuestal de casi el 100%, debido a que los recursos que ejecutó ascendieron a \$6.961 millones. Al analizar las metas que se encuentran en el marco de este proyecto, se puede observar en la tabla 18 que todas tuvieron una ejecución presupuestal del 100%, y en particular, la meta proyecto de inversión que busca brindar experiencias artísticas a los niños tuvo una participación del 81,7% en el total de los recursos ejecutados por esta entidad, lo cual evidencia que el esfuerzo financiero de esta entidad se refleja en la atención realizada en el programa Nidos. Asimismo, es importante agregar que las fuentes de financiación de estos proyectos fueron recursos del Distrito.

Tabla 18. Ejecución presupuestal de las metas proyecto de inversión relacionados a la atención integral de primera infancia por parte de IDARTES.

Cifras en millones de pesos

<i>Meta proyecto de inversión</i>	<i>Apropiación disponible</i>	<i>Recursos ejecutados</i>	<i>Ejecución presupuestal</i>
Lograr 51.000 atenciones a niños y niñas de primera infancia que disfrutaran de experiencias artísticas en diferentes espacios de la Ciudad.	\$5.690	\$5.688	100%
Alcanzar 32.500 atenciones a niños y niñas en procesos de circulación y acceso a contenidos.	\$611	\$611	100%
Publicar y divulgar 1,8 documentos en torno a las artes para la primera infancia.	\$257	\$257	100%
Sostener y/o crear 18 espacios adecuados para la atención de la primera infancia.	\$405	\$405	100%
<i>Total</i>	\$6.963	\$6.961	100%

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en IDARTES (2019a).

Por otra parte, con respecto a las demás metas proyecto inversión, sus recursos ejecutados corresponden al 18,3% del valor total, y aquellas metas que requirieron de un esfuerzo presupuestal más bajo son: la publicación de los documentos en torno a las artes para la primera infancia y la creación de 18 laboratorios artísticos para la atención de niños menores de cinco años, lo cual se justifica porque estos laboratorios no tuvieron que contar con la construcción de un nuevo espacio, sólo necesitaron de adecuaciones físicas en espacios existentes como los centros CREA¹⁰, los Centros de Desarrollo Comunitario (CDC)¹¹, los parques infantiles y los museos (IDARTES, 2019a).

b. Costos de atender a un niño de manera integral

Ahora, es importante resaltar que en el programa *Nidos* que dispone el IDARTES para la atención de niños menores a cinco años, el costo de atender a un niño de manera integral es de \$83.000. Este costo no está sujeto a la infraestructura utilizada para la prestación del servicio, es decir, es equivalente tanto en los jardines infantiles del Distrito como en los que dispone el ICBF; pero si se ve alterado dependiendo del personal contratado que brinda el apoyo artístico a los niños y a sus familias (IDARTES, 2019b).

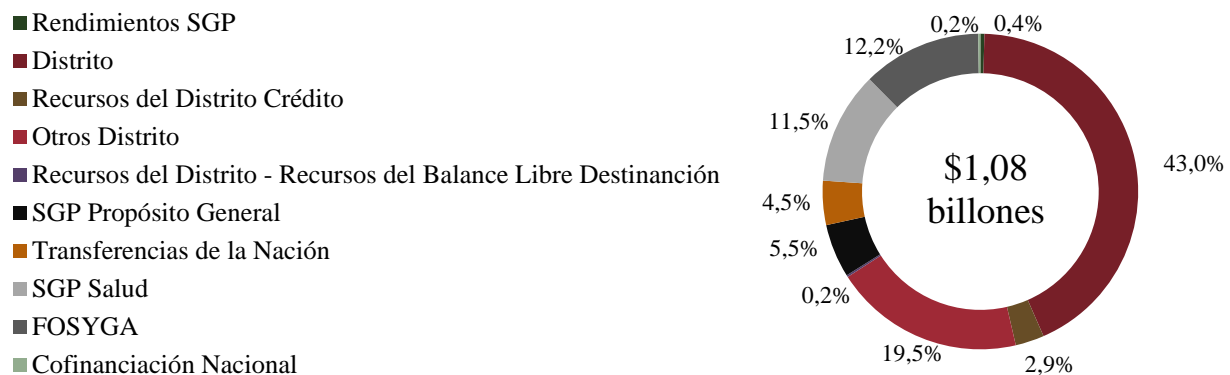
¹⁰ Los Centros Crea son territorios operados por el IDARTES, en los cuales se efectúan programas de formación en diferentes áreas artísticas que promueven el desarrollo humano, y se encuentran ubicados en 18 localidades de la ciudad (Página web IDARTES).

¹¹ Los Centros de Desarrollo Comunitario son unidades operativas de la SDIS que se encuentran funcionando desde 2016 y tienen la función de generar oportunidades para el uso adecuado del tiempo libre y la convivencia ciudadana a nivel individual y comunitario (SDIS, 2019)

3.5 Análisis general

En general, al considerar los recursos ejecutados en muchos proyectos de inversión que tienen cada una de las entidades distritales y que se encuentran relacionados en gran medida a la atención integral de la primera infancia, se puede evidenciar que existen diez fuentes de financiamiento y las tres que cuentan con una mayor importancia relativa son: los recursos propios del Distrito, el rubro presupuestal *Otros Distrito* y FOSYGA. Como el rubro presupuestal *Otros Distrito* también compromete los recursos de la Administración Distrital, es posible afirmar que el 62,5% de los recursos ejecutados por parte de todas las entidades de la Mesa Intersectorial para la Primera Infancia provenían del Distrito y posteriormente, sobresalía FOSYGA con 12,2% y el SGP Salud con el 11,5%. Las demás fuentes de financiación tuvieron una participación inferior al 10%.

Figura 13. Fuentes de financiamiento de todos los recursos del Distrito de la Ruta



Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDIS (2019b), SDS (2019), SED (2019b) e IDARTES (2019b).

Al analizar los costos de atender a un niño de manera integral mensualmente, se puede observar una gran dispersión en los valores que registran cada una de las entidades. En particular, el IDARTES sólo tiene un costo de \$83.000 y puede justificarse porque sólo considera el talento humano. La SDIS y el ICBF, al tener diferentes modalidades de atención, registran valores distintos, y evidencian que la atención en los jardines llega a ser menos costosa en un jardín social y en el servicio *Creciendo en Familia* que en la modalidad integral institucional y familiar del ICBF. Por su parte, la SED presenta un valor mensual de \$411.036, resultado de dividir la canasta anual entre los 12 meses.

Tabla 19. Costo de atender a un niño mensualmente por parte de cada una de las entidades
Cifras en pesos

Secretaría Distrital de Integración Social	Secretaría de Educación del Distrito	Instituto Distrital de Artes	ICBF
\$ 143.100 - \$900.360*	\$ 411.036	\$ 83.000	\$276.356 - \$295.390

*Nota: Sólo se considera el costo asumido por parte de esta entidad.

Fuente: elaborada por la Veeduría Distrital con base en SDIS (2019b), SDS (2019), SED (2019b) e IDARTES (2019b).



4. Conclusiones

- La SDIS atendió a 65.118 niños y mujeres gestantes en 2018 (51.524 niños menores de cinco años y 13.594 beneficiarios del programa Creciendo en Familia), alcanzando una ejecución del 88,6% con respecto a los cupos programados en esa vigencia (73.501). El avance ha sido inferior a lo programado como consecuencia de los brotes de ERA e IRA que afectaron en gran medida a los niños que demandaban los servicios ofrecidos. Así mismo, la atención se ha visto comprometida por los rezagos en materia de infraestructura; sólo dos de los trece jardines propuestos en el PDD se han entregado, lo que generó una reducción de 3.774 cupos frente a lo programado.
- La SED atendió a 56.797 niños en los colegios distritales focalizados con un estándar de calidad del 80%. Esta atención se pudo llevar a cabo mediante los convenios de asociación que formó la Secretaría con el ICBF y las Cajas de Compensación, y la SDIS. Es importante señalar que estos convenios se han celebrado dado que el Distrito cuenta con un conjunto de UPZ en donde la capacidad instalada de colegios públicos no es suficiente para cubrir la demanda, lo que plantea nuevamente el reto de avanzar en la capacidad instalada, teniendo en cuenta que de los 30 colegios programados en el PDD, se han entregado nueve.
- En la atención integral brindada a los niños y a mujeres gestantes por parte de la SDS, los logros más destacables son: i) 528.591 niños fueron afiliados al SGSSS; ii) el 82,5% de los nacidos iniciaron la lactancia materna apenas nacieron y iii) la proporción de gestantes con captación temprana al control prenatal pasó de 38,2% en 2017 a 45,6% en 2018. No obstante, el reto de ciudad en este tema tiene que ver la reducción de 4.287 mujeres que contaron con cuatro o más controles perinatales en 2018, lo cual representa un riesgo para la salud de la madre y del feto.
- El ICBF reportó la atención de 55.864 niños y mujeres gestantes en sus modalidades de atención integral institucional y familiar, completando la atención de 184.523 niños por parte del Distrito para la vigencia 2018, lo cual representa un avance del 79,3% con respecto a lo programado para el cuatrienio (232.687 niños). Sin embargo la cobertura a la población de primera infancia debe ser superior teniendo en cuenta que las proyecciones de población de la SDP para 2018 estimaron un total de 730.301 niños entre 0 y 5 años, situación que permite concluir que la atención brindada por todas las instituciones solo generó una cobertura del 25,3% en el periodo.
- La Administración Distrital ejecutó un total de \$1,08 billones en la vigencia 2018 para la implementación de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia. Esta suma se distribuye de la siguiente forma para cada una de las entidades distritales que participaron en la Ruta: SDS (34,1%), SED (33,2%), SDIS (32%) e IDARTES (0,6%). Adicionalmente, el ICBF ejecutó \$147.250 millones. Una de las principales dificultades para cumplir las metas establecidas es la ausencia de cofinanciación por parte de la Nación. Según la Ley



1804 de 2016, la sostenibilidad de la atención integral debe ser asegurada tanto por el Distrito como por la Nación, sin embargo, solo el 0,4 % del total de recursos para la atención integral a la primera infancia fueron aportados por la Nación.

- Con relación a los servicios de jardines infantiles, la modalidad de jardines sociales es la opción más económica, al tener un costo del cupo inferior al de los jardines cofinanciados y a los operados directamente por la SDIS. Adicionalmente, este tipo de jardín se encuentra financiado en un 80% por las Cajas de Compensación, de manera que el Distrito sólo debe aportar el 20% del costo. La apertura de cupos en los jardines infantiles debe ser costo-eficiente y los jardines sociales pueden cumplir con este criterio. Estos datos deben ser considerados como insumos para la focalización de recursos que garanticen una mayor eficiencia y calidad en la atención de la primera infancia.

Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2004). (3 de septiembre de 2004). *Por la cual se define la composición y funcionamiento de la Unidad de Apoyo Técnico del Consejo Distrital de Política Social*. [Resolución 088 de 2004]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=14795&dt=S>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). (24 de noviembre de 2011). *Por medio del cual se adopta la Política Pública de Infancia y Adolescencia de Bogotá, D. C.* [Decreto 520 de 2011]. Recuperado de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44762>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). Oficio Reforma al Sistema General de Participaciones SGP.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Ya son 16 los colegios nuevos y reconstruidos entregados por la Alcaldía Peñalosa. Recuperado el 29 de marzo de 2019 de <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/educacion/colegios-entregados-por-la-alcaldia-penalosa>
- Bogotá Cómo Vamos. (2013). Estudio: ¿Cómo Vamos en Primera Infancia? Recuperado el 29 de marzo de 2019 de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/como-vamos-en-primera-infancia/>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (ICBF). (2017). Convenio interadministrativo No 1497 de 2017 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia de la Fuente de Lleras – ICBF y la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS. Bogotá D.C.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (ICBF). (12 de marzo de 2019). Derecho de petición información y orientación con trámite SIM: 1320123111. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Radicado No E-2019-091167-1100.



- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (ICBF). (2019b). Entrevista ICBF Regional – Referente SNBF – Ciclos de Vida y Nutrición.-
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (ICBF). SNBF – Sistema Nacional de Bienestar Familiar. [Página web]. (Fecha de consulta 1 de abril de 2019). Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/bienestar/sistema-nacional-bienestar-familiar>
- Instituto Distrital de Artes. (IDARTES). (2019a). Informe de gestión 2018. Recuperado el 28 de marzo de 2019 de <http://www.idartes.gov.co/sites/default/files/2019-01/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20Idartes%202018.pdf>
- Instituto Distrital de Artes. (IDARTES). (5 de febrero de 2019). “Respuesta a la solicitud de información de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia”. Instituto Distrital de Artes: Radicado No 20193010006181.
- Instituto Distrital de Artes. (IDARTES). Experiencias artísticas. [Página web]. (Fecha de consulta 27 de marzo de 2019). Recuperado de <http://nidos.gov.co/experiencias-artisticas>
- Mesa Intersectorial para la Primera Infancia. (2018). Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia – RIAPI de Bogotá D.C. *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la implementación*. Bogotá D. C.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (MHCP). (21 de diciembre 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*. [Ley 715 de 2001]. Recuperado de http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty;jsessionid=qqF1xvgCLLqqkNg4IGZ8wl0wPRjrgjtLRcuB0v-P9vvdXWQ3vPmX!-1088947312?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5817363.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased
- Ministerio de Salud y Protección Social. (MSPS). (6 de mayo de 2016). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*. [Decreto 780 de 2016]. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/decreto-780-unico-modificado-2016.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (MSPS). (2018). Atención en salud extranjeros radicado 201842300205732. Recuperado el 1 de abril de 2019 de https://minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Concepto%20Jur%C3%ADdico%20201811600333931%20de%202018.pdf
- Presidencia de la República de Colombia. (2012). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Recuperado el 29 de marzo de 2019 de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>



- Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte. (SDCRD). (2018). Territorialización de la inversión del sector Cultura, Recreación y Deporte. Cuatro trimestre de 2018. Recuperado el 28 de marzo de 2019 de <http://cultured.scrd.gov.co/cultured/node/2#filaTerriIndicadores>
- Secretaría Distrital de Integración Social. (SDIS). (2016). Formato: Glosario de Términos Presupuestales. Recuperado el 28 de marzo de 2019 de http://intranetsdis.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/1.3_proc_directivo_estrategico/20012016_Glosario%20de%20terminos%20presupuestales.pdf
- Secretaría Distrital de Integración Social. (SDIS). (2019a). Informe de gestión 2018. Recuperado el 28 de marzo de 2019 de http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2019documentos/31012019_Informe_gestion_2018.pdf
- Secretaría Distrital de Integración Social. (SDIS). (15 de febrero de 2019). “Respuesta a petición Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia”. Secretaría Distrital de Integración Social: Radicado N° S2019014283.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (SDIS). Distrito adjudicó primeros contratos para operar los jardines infantiles cofinanciados. [Página web]. (Fecha de consulta 1 de abril de 2019). Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/temas-de-ciudad/integracion-social/listos-primeros-contratos-para-operar-los-jardines-infantiles-cofinanciados>
- Secretaría Distrital de Planeación. (SDP). (2018). Programación y Seguimiento a la Inversión – Preguntas Frecuentes. [Página web]. (Fecha de consulta 1 de abril de 2019). Recuperado de <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/preguntas-frecuentes>
- Secretaría Distrital de Planeación. (SDP). (2018). Informe componente de gestión – Gerencia de Programa a 31/12/2018. Recuperado el 29 de marzo de 2019 de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/03_gerenciaprogramas_20181231_0.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (SDP). (2019). Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Recuperado el 29 de marzo de 2019 de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>
- Secretaría Distrital de Salud. (SDS). Alcaldía de Bogotá realiza feria integral de servicios para la primera infancia. [Página web]. (Fecha de consulta 1 de abril de 2019). Recuperado de http://www.saludcapital.gov.co/Paginas2/Noticia_Portal_Detalle.aspx?IP=571
- Secretaría Distrital de Salud. (SDS). (2018). Informe de gestión 2018. Recuperado el 28 de marzo de 2019 de http://www.saludcapital.gov.co/Rendicin%20de%20Cuentas/Rendicion_de_cuentas_2018/Inf_rdctas_SDS_2018.pdf



Diagnóstico de la implementación
de la Ruta Integral de Atenciones
para la Primera Infancia en el
Distrito (Junio de 2019)

- Secretaría Distrital de Salud. (SDS). (19 de febrero de 2019). “Respuesta Radicado Veeduría Distrital 2019ER8660 - Solicitud de información de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia”. Secretaría Distrital de Salud: Radicado N° 2019EE16952.
- Secretaría de Educación del Distrito. (SED). (2017). Convenio interadministrativo No 8510 de 2017. Bogotá D.C.
- Secretaría de Educación del Distrito. (SED). (2019a). Informe de gestión 2018. Recuperado el 28 de marzo de 2019 de http://www.saludcapital.gov.co/Rendicin%20de%20Cuentas/Rendicion_de_cuentas_2018/Inf_rdctas_SDS_2018.pdf
- Secretaría de Educación del Distrito. (SED). (19 de febrero de 2019). “Solicitud de información de la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia. Radicado E-2019-15148. Radicado Veeduría *20193000007261*”. Entidad que asigna el radicado: Secretaría de Educación del Distrito: Radicado N° S-2019-26738.
- Secretaría de Hacienda Distrital. (SHD). (2017). Manual Operativo Presupuestal del Distrito Capital. Recuperado el 27 de marzo de 2019 de http://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/MANUAL_OPERATIVO_Definitivo.pdf
- Veeduría Distrital. (2018). Seguimiento a la meta “13 jardines infantiles construidos con estándares arquitectónicos” del Plan Distrital de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos” (2016-2020) (A 30 de septiembre de 2018). Recuperado el 28 de marzo de 2019 de [http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Seguimiento%20a%20la%20meta%2013%20jardines%20infantiles%20del%20PDD%20\(corte%2030%200sep\)%20VF%20\(26%20nov%202018\).pdf](http://veeduriadistrital.gov.co/sites/default/files/files/Publicaciones%202018/Seguimiento%20a%20la%20meta%2013%20jardines%20infantiles%20del%20PDD%20(corte%2030%200sep)%20VF%20(26%20nov%202018).pdf)
- Wolters Kluwer. Principio de unidad de caja. [Página web]. (Fecha de consulta 1 de abril de 2019). Recuperado de http://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbFljTAAAUNjcyNztbLUouLM_DxbIwMDCwNzAwuQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAwR6QkjUAAAA=WKE