



ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA



PARTE A

Estudio de costos y sostenibilidad financiera del componente de educación inicial de la Estrategia De Cero a Siempre

Informe final

Marzo 19 de 2013

Director del estudio:

Mariana Muñoz

Equipo consultor:

Luis Ignacio Betancur

Ximena Peña

Salomón Bechara

Comité técnico interventor:

Juan Guillermo Alba – Departamento Nacional de Planeación

Carlos del Castillo – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Paula Cuellar – Fundación Saldarriaga Concha

Luz Marina Hoyos – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Sara Mestre – Ministerio de Educación Nacional

Julián Mosquera – Ministerio de Educación Nacional

Javier Medina – Alta Consejería de Proyectos Especiales

Luz Indira Quiceno – Ministerio de Cultura

Ana Margareth Raba – Ministerio de Salud y Protección Social

ESTUDIO DE COSTOS Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL COMPONENTE DE EDUCACIÓN INICIAL DE LA ESTRATEGIA DE CERO A SIEMPRE

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	1
CAPÍTULO 1	
COSTEO DE LA RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA	2
1.1 Identificación de entidades y servicios que intervienen en la ruta.....	2
1.2 Costeo de la ruta integral de atenciones	5
1.3 Costos agregados por grupo de edad y modalidad de atención.....	53
1.4 Costos de adecuación y construcción de infraestructura	58
1.5 Proyección de costos para metas de cuatrienio 2010 – 2014	63
CAPÍTULO 2	
FUENTES ACTUALES DE FINANCIACIÓN Y ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD	73
2.1 Fuentes de recursos públicos.....	73
2.2 Otras fuentes de recursos	91
2.3 Consolidación de las fuentes de financiación	93
2.4 Experiencias internacionales de financiación	98
CAPÍTULO 3	
MODELO DE FINANCIAMIENTO	104
3.1 Estructura modelo de financiamiento	104
3.2 Resultados del Modelo de Financiamiento.....	108
CAPÍTULO 4	
FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL.....	126
4.1 Ingresos fiscales territoriales.....	126

4.2	Impuesto territorial de la estampilla.....	136
4.3	Recursos del Sistema General de Regalías.....	138
4.4	Recursos del Sistema General de Participaciones.....	140
4.5	impuesto sobre la renta para la equidad cree	142
4.6	Modelo de financiamiento: fuentes alternativas.....	157
ANEXO 1: MODELOS DE COSTOS DE LA RUTA INTEGRAL DE ATENCIONES.....		161
ANEXO 2: MODELO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIARA		162
ANEXO 3: REVISIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO SOBRE FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES		163
ANEXO 4: PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE PREVÉN FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y SE ASIGNAN COMPETENCIAS PARA LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.....		172
ANEXO 5: PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO		176

PRESENTACIÓN

En el marco de la consultoría para el “Diseño de un estudio que permita definir la sostenibilidad financiera de la Estrategia de Cero a Siempre en el largo plazo en el país”, a través de este documento, Econometría Consultoría presenta el costeo de la Ruta Integral de Atención a la primera infancia y la identificación y análisis de sus fuentes de financiación.

La consultoría comprende tres fases: 1. Fase de costeo, 2. Fase de identificación y análisis de las fuentes de financiación actuales y 3. Propuesta de financiamiento para asegurar la sostenibilidad de la educación inicial.

El primer capítulo del informe desarrolla la Fase de costeo, en este se identifican las entidades competentes y la información disponible para cada atención de la Ruta, se estiman los costos por niño y por año para los distintos grupos de edad y con estos dos insumos se agregan los costos en un modelo que permite establecer el costo total de la Ruta según modalidad de atención. El capítulo incluye el costo de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia y el valor a financiar para cumplir con las metas del actual cuatrienio de gobierno.

La fase de identificación y análisis de las fuentes de financiación actuales configura el segundo capítulo del documento, en este se describen las distintas fuentes de recursos para la atención de la primera infancia en Colombia y algunas experiencias internacionales.

El tercer capítulo desarrollo el modelo de financiamiento, en el cual se comparan los recursos disponibles para la atención integral a la primera infancia con los estimativos del costeo de la Ruta, lo anterior para establecer la dimensión de la brecha de recursos.

Finalmente, el capítulo cuatro describe las fuentes alternativas de financiación para garantizar la sostenibilidad de la educación inicial.

CAPÍTULO 1

COSTEO DE LA RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA

Este capítulo presenta la estimación de costos para cada una de las atenciones definidas en la Ruta. Esta estimación se basó en los diferentes programas y servicios asociados con los definidos por la Ruta.

Los resultados que se presentan permiten identificar los costos a nivel de atención y grupo de edad. Así mismo, se presentan dichos costos de manera agregada, con lo cual es posible estimar el costo total de la Estrategia de Cero a Siempre.

1.1 IDENTIFICACIÓN DE ENTIDADES Y SERVICIOS QUE INTERVIENEN EN LA RUTA

De acuerdo con la Ruta Integral de Atención a la primera Infancia, hay definidas 17 atenciones que abarcan los componentes de salud, educación inicial, cultura, nutrición, protección, y cuidado y acceso a bienes y servicios que permiten el desarrollo integral de los niños entre 0 y 5 años. Esta Ruta incluye servicios ofrecidos por varios sectores y por ende es indispensable identificar las entidades que intervienen en cada una de las atenciones.

Con base en la información administrativa y de los funcionarios de las instituciones que prestan servicios dentro de la Ruta, se definió la entidad asociada a cada una de las atenciones y los datos disponibles para estimar los costos por edad (véase cuadro 1.1).

En el cuadro 1.1 también se observa que la “Transición de la atención y cuidado de la familia a un entorno institucional” no tiene costo asociado y “Prevención de vulnerabilidad frente a amenaza de desastres” no se puede costear porque las fuentes de información son los territorios y la cifra es de difícil estimación.

Para el caso de las atenciones en salud, el costeo no se divide por atención sino que se usa el concepto de atención en salud, teniendo en cuenta su modelo actual de financiación. En la sección 1.2.12 se detalla este aspecto.

Para el caso de las atenciones de “Expedición del registro civil” y “Oferta de actividad física y recreativa” la información recabada corresponde a una aproximación al costo pues no existe un dato oficial de las mismas y se realizaron imputaciones de cobertura para su presentación. En total fue posible estimar el costo de 16 atenciones de la Ruta.

Cuadro 1.1 - Identificación de entidades, funciones e información de costos de la Ruta integral de Atención a la Primera Infancia

#	Atención	Entidad(es)	Función(es)	Información
1	Crianza (Formación y acompañamiento a familias)	1. ICBF; 2. MEN	Prevención y promoción de derechos; promoción de condiciones relacionales y físicas adecuadas	Canasta CDI y formación familiar, Formación a agentes educativos MEN
2	Atención preconcepcional	MINSALUD	Valoración del estado de salud.	Valor UPC; Salud pública y protección colectiva
3	Alimentación y Nutrición	ICBF	Educación Alimentaria, Suplementación nutricional; Alimentación adecuada para la edad	Atención CDI y modalidad familiar. Hogares Comunitarios de Bienestar, Programa día y de Alimentación escolar. Para niños con deficiencias en nutrición: Programa recuperación nutricional
4	Control Prenatal	MINSALUD	Captura, valoración, prevención, preparación para parto, consejería etc.	Valor UPC; Salud pública y protección colectiva
5	Control de crecimiento y desarrollo	MINSALUD	Valoración, controles de crecimiento, Entrega de suplementos, exámenes, etc.	Valor UPC; Salud pública y protección colectiva-Promoción y prevención
6	Atención al parto y al recién nacido	MINSALUD	Atención al parto, Parto acompañado, características particulares del parto (contacto piel a piel, pinzamiento del cordón)	Valor UPC; Salud pública y protección colectiva
7	Vacunación	MINSALUD	Esquema de vacunación completa	Estudio de costos PAI 2010

#	Atención	Entidad(es)	Función(es)	Información
8	Consulta odontológica	MINSALUD	Atención odontológica	Valor UPC; Salud pública y protección colectiva
9	Acceso a bienes culturales	MINCULTURA	Acceso a bienes y servicios culturales (museos, galerías, exposiciones o muestras de arte, eventos públicos y festividades tradicionales). Acceso a bibliotecas públicas o a libros en espacios públicos	Información Fiesta de la lectura ICBF, ficha EBI del presupuesto total para 2012 de Ministerio de Cultura
10	Oferta de actividad física y recreativa	Entidades territoriales	Oferta de espacios y servicios para la sensibilización, exploración y desarrollo físico	Parques infantiles; Líneas de intervención del Fondo de Proyectos Innovadores AIPI
11	Experiencias pedagógicas, en torno al juego	ICBF+MEN	Educación inicial	CANASTAS CDI y modalidad familiar, Formación a agentes educativos MEN
12	Transición de la atención y cuidado de la familia a un entorno institucional	ICBF	"Acogida afectuosa"	No tiene costo
13	Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil	ICBF	"Generación de experiencias que fortalezcan su proceso de desarrollo"	Canasta CDI y modalidad familiar
14	Acceso y permanencia en el grado de transición	MEN	Oferta de educación en nivel de transición	Costo de niños en grado de transición
15	Expedición del Registro Civil de Nacimiento	Registraduría	Expedición	Costo de reposición del registro civil.

#	Atención	Entidad(es)	Función(es)	Información
16	Prevención de vulnerabilidad frente a amenaza de desastres.	Entidades territoriales	Visibilizar en la elaboración de los planes a la población en primera infancia	No se cuenta con información, difícilmente estimable
17	Aplicación de estrategias universales para la detección de señales de amenaza o vulneración de derechos de los niños y niñas	ICBF+ Entidades territoriales + DPS	Detección señales de amenaza y vulneración de derechos, atención en caso de que se presente esta situación	ICBF información de modalidades de protección.

Es importante señalar que el costeo que se realiza en los siguientes apartados toma como base información de los programas y servicios que se ejecutan y coordinan desde la oferta del nivel nacional. En el costeo no se tiene en consideración programas o intervenciones desarrolladas y financiadas por el nivel territorial, departamental, distrital o municipal. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se especifica el costeo anual por niño o cupo, el costo agregado de la Ruta y el modelo de costeo para cubrir las metas del cuatrienio de gobierno 2010 - 2014.

1.2 COSTEO DE LA RUTA INTEGRAL DE ATENCIONES

A continuación se presenta el ejercicio de costeo de cada una de las atenciones definidas en la Ruta. Las atenciones incluidas en el análisis son: Crianza; alimentación y nutrición; recuperación nutricional; vacunación; bibliotecas y bienes culturales; oferta de actividad física y recreativa; experiencia pedagógica; seguimiento descriptivo al desarrollo; acceso y permanencia en el grado de transición; expedición del registro civil; prevención y recuperación de la vulneración de derechos; atención en salud; y programas complementarios para la atención a la primera infancia.

Como resultado del ejercicio de costeo, para cada una de las atenciones se presenta el costo para cada uno de los grupos de edad contemplados por la Ruta, así como para cada uno de los entornos considerados, entorno institucional, entorno familiar y entorno comunitario cualificado.

1.2.1 Crianza (Formación y acompañamiento a familias)

De acuerdo con los lineamientos técnicos de la Estrategia de Cero a Siempre “La formación y el acompañamiento a familias tiene como eje central la promoción de entornos familiares en donde los niños y niñas sean acogidos y en los cuales los adultos encargados de su socialización reflexionen sobre sus dinámicas de relación con los niños y niñas y si es pertinente, adopten nuevas prácticas de crianza que favorezcan su desarrollo integral fomentando su salud y nutrición creando ambientes enriquecidos, seguros, protectores, incluyentes, participantes y democráticos”¹.

La definición anterior permite identificar que esta atención de la Ruta comprende acciones del sector salud, educación y bienestar familiar. También implica que los procesos de formación y acompañamiento reconocen las distintas responsabilidades que tienen las familias en los diferentes momentos del desarrollo evolutivo de los niños y niñas durante la primera infancia.²

a. Sector salud

El sector salud encargado de ofrecer los servicios como el desarrollo físico y psicológico para asumir la gestación, informar y brindar métodos anti-conceptivos, ofrecer el curso psico profiláctico, dar información sobre el cuidado y crianza para la promoción del desarrollo infantil del bebé en gestación y el recién nacido, proveer pautas para garantizar la salud de la madre y el recién nacido entre otros, es fundamental en las etapas de pre-concepción, gestación y parto y nacimiento al primer mes de vida. Sin embargo, este tipo de servicios hacen parte de la intervención colectiva y de promoción y prevención financiados por la Unidad de Pago por Capitación, recursos del Ministerio de Salud y los entes territoriales, por tal motivo ninguno de ellos se pueden discriminar para obtener una cuantificación puntual sobre su aporte a la atención de crianza (ver sección 1.2.11).

Dado lo anteriormente expuesto hay que tener en cuenta que el sector salud aporta acciones y asume costos no incluidos en la cuantificación de la presente atención.

b. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

Siguiendo los lineamientos técnicos de la Estrategia, para esta atención es pertinente considerar las dos modalidades de atención integral de la primera infancia: familiar e

¹Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (2012).Lineamiento de formación y acompañamiento a familias de niños y niñas en la primera infancia. Ver: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/5.De-Formacion-y-acompanamiento-familias-ninos-y-ninas-Primera-Infancia.pdf>. P 8. Consultado el 10 de Diciembre de 2012.

² Véase, Lineamiento técnico de Formación y acompañamiento a familias de niños y niñas en primera infancia. Pág. 32

institucional³. La formación y acompañamiento a familias le corresponde a los profesionales que trabajan en los Centros de Desarrollo infantil, para el caso de la modalidad institucional, y quienes realizan los encuentros educativos grupales y en el hogar en la modalidad de atención familiar.

El costeo de esta atención se basa en las canastas del ICBF que especifican el costo del talento humano, gastos operativos, infraestructura, alimentación y los demás (dotación, transporte y pólizas) en los que incurre cada una de las modalidades. Para el caso de crianza y acompañamiento a familias se tomó solamente el componente de talento humano, concretamente un porcentaje del costo por niño los profesionales que aportan a la formación y acompañamiento para el desarrollo integral de los niños y niñas, la promoción y prevención de sus derechos, las condiciones y prácticas adecuadas de salud y nutrición, pautas de crianza y la educación inicial.

Estos profesionales son: coordinador, docentes, profesionales de nutrición y de atención psicosocial y el auxiliar pedagógico. En la modalidad institucional se exceptúa del costeo al personal de apoyo, a saber los auxiliares administrativos y de aseo. Es importante señalar que dichos costos unitarios ya incluyen la relación técnica de maestros/niño que es diferencial por edad. Y en el caso de la modalidad institucional los costos que acompañan están calculados siempre sobre un CDIT prototipo de 200 niños y niñas. Para efectos de esta sección y este análisis el salario se considera una función lineal del tiempo dedicado por los profesionales en su actividad, de manera que para cualquier proporción de tiempo dedicado en alguna actividad se asignará como costo la misma proporción del salario.

Los porcentajes asignados en cada modalidad corresponden al tiempo de formación y acompañamiento establecido en los lineamientos técnicos de la Estrategia⁴. Para el caso de la modalidad familiar dichos lineamientos sugieren encuentros familiares semanales para formación y dos encuentros grupales al mes para acompañamiento. Si se supone un promedio de 2,6 horas por encuentro familiar o grupal (incluyendo el desplazamiento de los profesionales) en total se tienen 16 horas laborales al mes, es decir dos días de una jornada laboral completa.

Estos dos días corresponden al 10% de los 20 días laborables mensualmente, por tanto el costo del tiempo del talento humano dedicado a la formación y acompañamiento a

³Comisión Intersectorial para la Atención Integral de Primera Infancia (2012).Desarrollo integral en la primera infancia, Modalidades de educación inicial, ámbito institucional. La modalidad familiar se define como la atención integral de los niños y niñas en sus hogares, mediante la generación de capacidades, formación y acompañamiento a familias y cuidadores. La modalidad institucional propende por el desarrollo integral y la educación inicial en centros especializados denominados Centros de Desarrollo Infantil.

⁴ Ídem, p 43.La distribución se hizo a partir del planteamiento de los Lineamientos y se validaron mediante encuestas aplicadas a coordinadores de CDI en Bogotá y Quibdó.

familias es de \$5.005 per cápita al mes, o \$60.063 per cápita al año. En esta modalidad, por requerirse desplazamiento de los profesionales, se adicionan \$472 mensuales per cápita (\$5.688 anuales) correspondientes al costo del transporte en que incurren los profesionales para los encuentros, esto es el 10% del costo total del transporte de la canasta mensual de atención.

En la modalidad institucional, la formación y el acompañamiento a familias se realiza en los Centros de Desarrollo Infantil, por ello los lineamientos técnicos de la Estrategia sugieren dos encuentros grupales de formación al mes y dos sesiones de acompañamiento. Si se supone una duración de 3 horas por encuentro grupal, se destinan 6 horas para formación, y 2 horas para dos sesiones de acompañamiento, de una hora cada uno. Así se tienen 8 horas laborales de dedicación que representan un día de trabajo al mes, lo cual es 0.5% del tiempo laboral mensual.

Dado que la relación técnica de personas por niño o niña varía dependiendo su edad, el costo de la formación y acompañamiento a familias en la modalidad institucional es de \$14.202 al mes per cápita entre 6 y 24 meses y de \$6.539 al mes per cápita entre 2 y 5 años. Si la formación se realiza durante 12 meses el valor asciende a \$170.428 para familias de niños entre 6 y 24 meses y a \$78.463 para las demás familias.

Además de la atención en las modalidades institucional y familiar el ICBF adelanta acciones de formación y acompañamiento a familias mediante algunos de sus programas y estrategias, esto con el fin de ampliar su espectro de acción a otras familias que no reciben atención dentro de la Estrategia de Cero a Siempre.

En este marco, una intervención que vale la pena destacar es el Programa Familias con Bienestar. Este Programa busca atender prioritariamente a los hogares que hacen parte de la Red Unidos (Red Juntos) y tienen los logros 37 y 38 por cumplir, también a las familias víctimas del conflicto, como se define con la Ley 1448, en tercer lugar a quienes hayan sido sujetos de restablecimiento de derechos y por último las familias en condición de vulnerabilidad.

Durante la elaboración de éste documento el Programa presentó una reestructuración interna, en cuanto al alcance, los métodos y los enfoques que maneja, lo que evidentemente repercutió en los costos que se asumen para atender a cada hogar.

Puesto que este documento funge como base para toma de decisiones futuras, y reconociendo que los datos recabados hasta el momento son sujetos de cambio por parte de la dirección de Generaciones con Bienestar, se usaron los costos que registrarán durante las siguientes vigencias en vez de los asociados a años anteriores un costo

mensual por hogar atendido de \$39.619 que se traduce en un anual por hogar de \$475 mil por año.

Por supuesto no se debería atribuir el 100% del costo del Programa al componente de crianza y atención a familias puesto que el programa tiene alcances más amplios. Ante la ausencia de información oficial sobre los lineamientos que regirán el programa después del cierre de este documento, no es posible definir inequívocamente la proporción de los costos que se aplican a la atención mencionada arriba. Pero si es posible plantar la siguiente equivalencia en términos de costos: Si la proporción de los recursos del programa que se invierte en crianza es un porcentaje cualquiera, digamos 50% del total, el valor total para un grupo de familias con un niño o niña, es el mismo que se encontraría si a la mitad de los hogares se les dedicara el 100% de los costos para dicha atención.

Basada en la equivalencia anterior es posible calcular los costos de Familias con Bienestar que se aplicarían al modelo de la ruta de atención integral a la primera infancia. En las metas reportadas del programa para la vigencia 2013 está el atender a cerca de 167.000 hogares, que tomando como promedio 4.5 personas por hogar resulta en un total de 751.500 personas. Estas representan aproximadamente el 3.5% de las personas en condición de pobreza o vulnerabilidad en el país (estimado en casi 21 millones a 2012). Ahora bien, si se aplica esa misma proporción a los costos del programa, se encuentra que es igual a aplicar el 3.5% del costo total de una canasta a la totalidad de beneficiarios, manteniendo el supuesto de 1 niño o niña de primera infancia en cada hogar. Es decir que se tomaría una fracción del costo anual por hogar de \$16.862 para asociar el alcance del Programa Familias con Bienestar en sus nuevos lineamientos.

c. Ministerio de Educación Nacional

Para llevar a cabo un proceso de formación familiar adecuado y de calidad es fundamental la cualificación de los agentes educativos⁵.

Este proceso de cualificación, liderado por el Ministerio de Educación, cumple con unos requisitos mínimos en términos de: contenidos, horas de trabajo presencial, horas de tutorías y acompañamiento y material de consulta y apoyo. El proceso está dirigido al talento humano de las dos modalidades de atención a quienes se denomina agentes educativos.

El costeo de este componente se estimó a partir del costo en que incurrió el Ministerio de Educación Nacional en el año 2012, el cual varía entre \$896.658 pesos y \$1.036.844

⁵ Ídem, p 45.

según la región donde se desarrolle el proceso formativo. De lo anterior, el costo promedio de cualificación, para el tema específico de formación y acompañamiento a familias, se tomó como \$966.752 por agente educativo.

Como se requiere un costeo por niño y no por agente, se tomó como referencia el número de niños por profesional según los lineamientos del talento humano en los Centros de Desarrollo Infantil y en la modalidad familiar⁶, con esta relación técnica de profesionales por niño se llega a los valores que se muestran en el cuadro 1.2. En el modelo que acompaña a este documento, se descuenta a 3 años la formación de agentes educativos, al igual que en secciones posteriores, para reconocer que más de una cohorte de niños y niñas serán beneficiarios de la capacitación que reciben los agentes formadores. Por equivalencia técnica, que un formador atienda una cantidad x de niños durante t años, es igual en términos de costos en valor presente a que atienda $t \cdot x$ niños y niñas durante un año.

En el caso de los niños mayores de 5 años que según la ruta deberían estar en transición, y dado que sus costos ya no provienen de la canasta de atención integral del ICBF, sino que responden a los desembolsos del Ministerio de Educación, vía Sistema General de Participaciones a las entidades territoriales para el financiamiento de los cupos escolares, se tiene que no es técnicamente apropiado aplicar la misma regla de “subdivisión” puesto que en transición no aplica el concepto de canasta. Es por eso que el valor de la crianza en transición queda incluido en el costo de la atención “Experiencia Pedagógica”.

El resultado del costeo anual por grupo de edad es el siguiente:

**Cuadro 1.2 - Costo anual por niño para Crianza: Formación y acompañamiento a familias
 Valores constantes de 2012**

Grupo de edad	Institucional	Familiar	Comunitario
Nacimiento al primer mes	\$8,264	\$83,414	\$8,264
De 2 a 5 meses	\$8,264	\$83,414	\$8,264
De 6 a 11 meses	\$212,529	\$83,414	\$8,264
1 Año	\$212,529	\$83,414	\$8,264
2 Años	\$104,451	\$83,414	\$8,264
De 3 a 4 años	\$104,451	\$83,414	\$8,264

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF y MEN

⁶ En los CDI el estándar establece un docente y un auxiliar pedagógico por cada diez niños entre 6 y 24 meses, un docente por cada 20 niños entre 2 y 5 años; un coordinador, un profesional de nutrición y uno psicosocial por cada 200 niños; un auxiliar pedagógico por cada 40 niños entre 2-5 años. En la modalidad familiar se define la relación de un docente y un auxiliar pedagógico por cada 40 niños y niñas, un coordinador, un profesional psicosocial y de nutrición por cada 240 niños.

1.2.2 Alimentación y nutrición

Esta atención comprende intervenciones para garantizar el estado nutricional adecuado de las mujeres gestantes y lactantes y los niños y niñas en el periodo más crítico de crecimiento y desarrollo, de 0 a 5 años. Aunque el compromiso para el cumplimiento de este objetivo es intersectorial, pues involucra al sector salud, de inclusión social entre otros, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el encargado de su operación a través de diversos programas (ver PAE y DIA), Hogares comunitarios de Bienestar y modalidades de educación inicial: Centros de Desarrollo infantil⁷ y modalidad familiar.

Para el costeo de esta atención se toma el dato de las canastas de atención en las modalidades familiar e institucional y en los Hogares Comunitarios de Bienestar, en estas se especifica claramente el componente de alimentación y nutrición. Otros programas relevantes para la alimentación de los niños y niñas, como Desayunos infantiles con Amor-DIA, Programa de Alimentación escolar-PAE, transferencias condicionadas de Familias en Acción, Estrategia de los primeros 1000 días de vida y Estrategia eventual de micronutrientes, no se incluyen en el costeo de la atención al ser estrategias complementarias a la Ruta.

Para la modalidad familiar se aplica el valor del complemento nutricional para madres gestantes y lactantes, \$17.073 por madre al mes, que corresponde al 20% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes, para los grupos de la ruta: madres gestantes, nacimiento al primer mes y dos a cinco meses. A partir de los seis meses y hasta los cinco años, se usa el costo del complemento nutricional para niños, \$58.799 por niño al mes, que representa el 70% de las recomendaciones diarias de energía y nutrientes. Los valores aquí referenciados se fundamentan en los valores remitidos por el ICBF en las canastas de atención en modalidad institucional y familiar.

También se añade \$15.642 por niños al mes, correspondiente al costo de 8 refrigerios para el niño o niña y un acompañante, entregados los encuentros mensuales que realizan los profesionales en el marco de la atención integral. Adicional al valor directo del alimento se estimó el rubro correspondiente al profesional de nutrición (90%, el 10% restante se asignó para crianza) que hace parte del talento humano de la modalidad de atención familiar. Para obtener la cifra anual, los anteriores valores se multiplican por 12 meses.

En la modalidad institucional el costeo se hizo con el dato del valor del complemento nutricional para niños, \$45.840 por niños al mes, que representa el 70% de las

⁷Ver en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/4.De-Alimentacion-y-nutricion-para-la-Primera-Infancia.pdf>. Consultado el 13 de Diciembre de 2012.

recomendaciones diarias de energía y nutrientes. En este caso también se estimó el del costo del profesional de nutrición (95% del tiempo dedicado, el 5% restante está incluido en crianza) junto con el del manipulador de alimentos (100% de su costo). Igual que en la modalidad familiar, el valor mensual se multiplica por 12 para obtener el costo anual.

En los Hogares comunitarios de Bienestar el valor del alimento proporcionado representa el 65% de los requerimientos nutricionales de los niños. Para la estimación se tomó el costo promedio de las 194 raciones al año ofrecidas en los hogares tradicionales y múltiples en la modalidad de tiempo completo, el promedio se toma del costo por ración en “regionales”, \$1.792 por día, y en “San Andrés y Antiguas regionales”, \$2.103 por día. El promedio del valor diario, \$1.948, se multiplicó por las 194 raciones al año y se sumó el costo de 30 raciones entregadas para el periodo de vacaciones. Este último también se estimó como el promedio entre los dos tipos de regionales, para obtener un valor de \$663 por ración. En total se tienen en cuenta 214 raciones al año por un valor de \$397.690 al año. En este caso no se tuvo en cuenta el costo del profesional de nutrición pues es un apoyo que realiza el Centro Zonal del ICBF y no es posible determinar el costo preciso de los profesionales en el desempeño de esta labor.

Las diferencias en los valores que se muestran a continuación se explican porque en la modalidad familiar el valor de la alimentación de los bebés hasta los seis meses corresponde al complemento nutricional para la madre, que sólo representa el 20% de los requerimientos nutricionales. En la modalidad comunitaria el valor es menor pues el alimento sólo cubre el 65% de los requerimientos de energía y nutrientes y no incluye los refrigerios que se costean en la modalidad comunitaria, estos tampoco está en la modalidad institucional. El costo de los profesionales en las modalidades familiar e institucional difiere porque en el primero se asignan más niños por profesional⁸ y en el institucional hay un empleado adicional costeadado (manipulador de alimentos).

**Cuadro 1.3 – Costo anual por niño para Alimentación y nutrición
Valores constantes de 2012**

Ítem	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
		\$ 204.876	
Alimentación y nutrición menores de 2 años	\$ 550,080	(hasta 6 meses) \$ 893.301 (mayores de 6 meses)	\$ 397.690

⁸ En la canasta familiar se asigna un profesional de nutrición por cada 300 niños, mientras que en la institucional la relación es de un nutricionista por cada Centro son 200 niños. En los CDI también hay un manipulador de alimentos por cada 50 niños.

Ítem	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
Alimentación y nutrición entre 2 y 5 años	\$ 550,080	\$ 893.301	\$ 397.690
Costo de los profesionales asociados a la atención de alimentación y nutrición	\$323.677	\$52.421	No disponible

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF

Es importante señalar que en este costo sólo se considera el valor que asume el Estado, pero las familias deben cubrir la parte de la alimentación que no ofrecen las modalidades de atención⁹. Dado que el presente estudio se enfoca en el costo público de la atención, no se hace ninguna estimación sobre el valor que aportan las familias.

1.2.3 Recuperación nutricional

Los servicios contemplados hasta el momento, suponen que los niños y niñas disfrutan una alimentación que les permite su desarrollo y crecimiento apropiado. Sin embargo, cuando existen deficiencias de nutrición críticas es necesario introducir un proceso de recuperación nutricional que tiene un costo considerablemente elevado. Esta intervención no está destinada a todos los niños y se esperaría que a futuro sea marginal el número de menores de cinco años que hagan parte del mismo. Por esta razón aunque es importante costear este componente, se deja como un rubro independiente derivado de la atención de Alimentación y nutrición.

El ICBF, como responsable de la nutrición y alimentación de la primera infancia, junto con las alcaldías municipales implementan un programa especializado en Recuperación nutricional. El objetivo del Programa es recuperar el estado de salud y nutricional de los niños y niñas menores de 5 años y 11 meses con diagnóstico de desnutrición aguda y global severa o moderada, para ello aplican una estrategia de atención interdisciplinaria en la que hace parte la familia y la comunidad.

El Programa tiene tres fases de operación, dos de las cuales son responsabilidad directa del programa de Recuperación nutricional. La Fase 1, Crítica intrahospitalaria o de estabilización clínica, es responsabilidad del sistema de seguridad social en salud, por lo cual hace parte de la atención en salud a la primera infancia. Las fases 2, Recuperación nutricional clínica, y la Fase 3, Seguimiento y control médico, nutricional y psicosocial

⁹ Sin embargo, cuando los Centros de Desarrollo Infantil ofrecen los cinco tiempos de consumo de alimentos, debe cubrir el 100% de la alimentación. Ídem, p 27.

ambulatorio se desarrollan en los Centros o unidades de atención integral y recuperación nutricional¹⁰.

Para el costeo de la Fase 2, que tiene una duración de 30 días, se toma el valor mensual por cupo¹¹ que asciende a \$1.969.571. En la Fase 3, cuya duración varía entre 6 y 12 meses, se entrega a la familia una ración alimentaria para preparar o preparada. El valor mensual de la ración para preparar varía entre \$80.101 y \$ 70.450 según el tipo, por lo cual se asume un costo promedio de \$74.249 por niño al mes. La ración preparada tienen un costo promedio de \$34.497 que se obtiene de promediar el valor de la ración diaria en las distintas regionales donde opera el Programa¹². En conjunto, y teniendo en cuenta el número de niños que recibieron raciones para preparar (43%) y preparada (57%) en 2012, se obtiene el promedio ponderado de la ración mensual por niño, \$51.556.

El Programa también contempla un enfoque de atención comunitaria para niños y niñas menores de 5 años ubicados en zonas geográficas de difícil acceso o características socioculturales diferenciales. Bajo este esquema el costo mensual de atención en las fases 2 y 3 del Programa es de \$246.204 por niño al mes.

Dado lo anterior, el costo anual del programa en los Centros de Recuperación nutricional en las fases 2 y 3, suponiendo una duración de 1 mes en la fase 1 y 11 meses en la fase 3, es de \$2.536.685 por niño al año. En el enfoque comunitario, suponiendo 12 meses de atención, la cifra del programa llega a \$2.954.447 anuales por niño. Para el costeo se usa entonces el promedio de los dos enfoques de atención, es decir \$2.745.566 pesos por niño al año.

1.2.4 Vacunación

Esta atención hace parte de las intervenciones colectivas para la promoción de la salud¹³. A través del Ministerio de Salud y la Protección Social la Nación adelanta intervenciones por medio del Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI, para reducir en los niños y las niñas los casos de enfermedad y muerte por enfermedades inmunoprevenibles. Entre las señaladas por los lineamientos técnicos de salud en la Ruta Integral de Atenciones, se encuentran “tétanos neonatal, la tuberculosis, la poliomielitis, el sarampión, la difteria, la tosferina, la hepatitis B y la fiebre amarilla”¹⁴.

¹⁰ICBF (2011). Resolución 2434. En_ http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_icbf_2434_2011.htm

¹¹Este valor incluye el costo de los profesionales, el alimento, los implementos de aseo, material didáctico, gestión y la infraestructura necesaria la operación del Programa.

¹²El valor de la ración por niño se estimó para las regionales del ICBF: Bolívar, Cesar, Guajira, Arauca y Guaviare.

¹³Lineamiento Técnico en Salud, para primera infancia.

¹⁴ Ibid. 12 pág. 17.

El esquema de vacunación en Colombia está dirigido a todos los niños y niñas menores de 5 años.

En el programa, los biológicos se proveen de forma gratuita a la población por el gobierno nacional, aunque siempre existe un costo para el usuario asociado al desplazamiento hasta la IPS o centro de salud donde se realice la aplicación del biológico.

La información de costos proviene del documento “Evaluación de costos del Programa Ampliado de Inmunizaciones en Colombia” producto del esfuerzo conjunto del Ministerio de la Protección Social, OMS y OPS. En él se encuentran discriminado el costo de aplicación por dosis de cada biológico dentro del PAI.

Además los costos pueden diferenciarse dentro del documento en al menos cuatro grandes grupos: Por componentes de atención (recurso humano, Biológico, Consumible, Cadena de frío, Transporte, IEC y Vigilancia), por regiones (Caribe, Central, Orinoquia y Amazonia, y Pacífica), por categoría de Municipio (1 a 5 y Especiales) y también por tipos de institución (pública, privada y dependiente de aseguradora).

Para llevar los costos por dosis a las distintas secciones de la ruta, primero se debe definir a qué edad se aplica cada vacuna, bien sea primera dosis o algún refuerzo subsiguiente. Para suplir tal requerimiento de información se utilizan tres fuentes primarias que se contrastan entre sí para mayor precisión. A saber, la información contenida en la propia Ruta integral de atención, el Esquema nacional de inmunización a cargo de Ministerio de Salud y por último el Esquema de vacunación del PAI dirigido a menores de 5 años.

Los requerimientos en dosis de biológico para cada etapa pueden diferir entre regiones (alto y bajo riesgo para ciertas enfermedades) y según el historial de vulnerabilidad de la madre y los infantes (por ejemplo aquellos con esquema de vacunación incompleto).

El costeo final recoge la intersección de los costos de aplicación por dosis de biológico con los esquemas de vacunación que determinan la edad de aplicación. Para producir el costo de vacunación de cada niño en cada rango de edad. El coste del personal en las clínicas es cubierto por el estado a través de la Unidad de Pago por Capitación, por lo tanto se descuenta en la construcción del total para evitar incurrir en un doble costeo del mismo.

La matriz de cálculo, que permite ajustes al usuario, incluye la determinación del número de dosis en promedio para cada uno de los rangos en los que se subdivide la

ruta. Además contiene el costo unitario de cada vacuna separando los ya referenciados costos del personal para aplicación.

Adicionalmente se imputó para las personas en alguna situación particular el número de dosis adicionales promedio requeridas, estas se clasifican como otras vacunas, al no estar en el Esquema de inmunización ni en la Ruta.

Dado que la atención en vacunación, al igual que sucede con salud, no depende de la modalidad de atención en la que se encuentren los niños y niñas los valores son idénticos para cada una de las tres (3) modalidades de atención.

Los valores que a continuación se muestran corresponden a promedios nacionales.

**Cuadro 1.4 - Costo anual por niño para vacunación
 Valores constantes de 2012**

Grupo poblacional	Institucional	Familiar	Comunitaria
Pre-concepción	\$0	\$0	\$0
Gestación al parto	\$36,965	\$36,965	\$36,965
Nacimiento al primer mes	\$21,514	\$21,514	\$21,514
De 2 a 5 meses	\$283,438	\$283,438	\$283,438
De 6 a 11 meses	\$76,649	\$76,649	\$76,649
1 Año	\$164,533	\$164,533	\$164,533
2 Años	\$26,239	\$26,239	\$26,239
De 3 a 4 años	\$38,526	\$38,526	\$38,526
5 Años	\$38,526	\$38,526	\$38,526

Fuente: Econometría, a partir de datos Ministerio de Salud y Protección Social

1.2.5 Bibliotecas y bienes culturales

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: “Prosperidad para todos”, establece como una de las líneas y acciones estratégicas, contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 5 años, promoviendo el ejercicio de los derechos culturales, el diseño e implementación de programas culturales para la primera infancia mediante el desarrollo de programas de sensibilización y formación artística, la promoción de la infraestructura cultural con servicios para la primera infancia y la oferta de formación artística a los agentes cuidadores y educativos, entre otros. El plan define el fortalecimiento del Programa nacional de lectura y escritura; la implementación de esquemas de cofinanciación territorial para la infraestructura cultural municipal y continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural del país.

Articulado a la Estrategia de Atención Integral a la primera infancia De Cero a Siempre¹⁵, los derechos culturales se promueven en la Ruta integral de atenciones¹⁶ mediante la atención definida como *el acceso, la participación y disfrute de bienes y servicios culturales de los niños y niñas en primera infancia* por cuanto, el ejercicio de los derechos culturales contribuye al desarrollo integral y a fortalecer las expresiones culturales de las distintas regiones y a afianzar la diversidad cultural de la nación. El lenguaje, la música, las historias y el patrimonio material e inmaterial del lugar donde se nace, hacen parte de los bienes culturales que el niño debe conocer y disfrutar, para participar activamente en los procesos de construcción, conservación y desarrollo de su cultura en un diálogo permanente con otras expresiones culturales del país y del mundo. Así mismo, el disfrute de la cultura desde la cuna es función de los padres y de los cuidadores y por ello su formación en estos aspectos debe acompañar otras acciones que emprende el Estado en los campos de la salud, la nutrición y el cuidado de los niños.

Se conoce que el acceso, la participación y el disfrute de la cultura de niños y niñas desarrollan sus capacidades creativas y críticas, permite la adquisición y desarrollo nuevos significados e intenciones que favorecen la comunicación, el desarrollo moral y afectivo, el mejoramiento de las relaciones sociales y la cohesión en favor de la democracia y la convivencia.

La gestión de los municipios para el acceso, participación y el disfrute de los bienes y servicios culturales de la primera infancia requiere adelantar procesos de coordinación, planificación y ejecución, destinadas a facilitar, promover, estimular, conservar y difundir las diferentes actividades y manifestaciones culturales en condiciones de libertad y equidad. Se requiere de acciones intencionadas para articular la cultura con otras áreas de la gestión pública en las instancias de concertación e implementación de políticas públicas para el desarrollo integral de niños y niñas menores de 5 años.

La cultura como eje del desarrollo integral a la primera infancia implica reconocer el sistema de valores comunitarios y familiares sobre los proyectos de vida. La Convención por la Diversidad Cultural de la UNESCO¹⁷ establece como función de los

¹⁵ La Estrategia nacional De Cero a Siempre es definida como el conjunto de acciones de carácter nacional y territorial definidas bajo criterios de coherencia, pertinencia y calidad, planificadas intersectorialmente para la atención integral a la primera infancia. La estrategia, bajo una perspectiva poblacional, orienta y da sentido en la articulación, a todas las acciones que realizan desde el orden nacional el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura, el Departamento de Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidades que conforman la Comisión Intersectorial de Primera Infancia que tiene como objetivos: a) el desarrollo, priorización y articulación de las políticas de primera infancia; b) la facilitación de las relaciones e interacciones de las entidades que la conforman en torno de los objetivos trazados y c) se concentra en la viabilización financiera que debe acompañar todo ejercicio de política pública.

¹⁶ La Ruta unificada e integral de atención desde la gestación hasta los 5 años de edad es el instrumento que describe las atenciones que debe recibir cualquier niño desde antes de nacer de manera intersectorial.

¹⁷ La Convención por la Diversidad Cultural de la UNESCO en Batería de Indicadores culturales de desarrollo en Colombia, 2011.

bienes y servicios culturales promover la creación, expresión interpretación, conservación y transmisión de contenidos simbólicos tales como el patrimonio material e inmaterial, los espectáculos de artes escénicas (conciertos, teatro, festivales, etc.), las artes visuales, las artesanías, la lectura, los libros y la prensa y los medios audiovisuales e interactivos (cine, televisión, radio, producción y edición musical).

En el conjunto de ámbitos culturales se deben emprender acciones que potencien, viabilicen y motiven procesos culturales en los servicios, programas y proyectos para hacerse accesibles a la primera infancia y enmarcar entre sus propósitos:

- Facilitar y estimular la creación individual y colectiva
- Promover el disfrute de las expresiones, manifestaciones y los bienes culturales
- Fomentar la formación y la investigación
- Rescatar y proteger el patrimonio.
- Promover el cultivo de las artes.
- Ejecutar programas que divulguen las distintas expresiones artísticas.
- Democratizar el acceso a las artes.
- Fomentar la creación de contenidos propios y de calidad a través de los medios de comunicación.

Sobre estos propósitos generales es necesario generar las capacidades y caracterizar el sistema de costos que se requiere para proveer de los recursos humanos, técnicos, presupuestales y financieros necesarios para el acceso efectivo y en condiciones de calidad de los niños y niñas de primera infancia a escenarios como bibliotecas, museos y casas de cultura, entre otros.

El Plan Nacional de Lectura y Escritura “*Leer es mi Cuento*” tiene la responsabilidad de dotar con colecciones especializadas los escenarios de atención a la primera infancia en bibliotecas públicas, Centros de Desarrollo Infantil, Hogares Comunitarios y Modalidades Familiares con textos especializados para niños y niñas. También ofrece formación para cualificar a los bibliotecarios o el personal que se encarga de atender a los niños, realiza asistencia técnica y evalúa el retorno social de la inversión. Otro de sus objetivos es “transformar las prácticas de atención a la primera infancia en biblioteca pública para que los bibliotecarios y personal voluntario de la biblioteca estén disponibles para mostrar a los adultos que acompañan a infantes cómo se realizan los

actos de lectura compartida entre adultos y bebés, significativa desde la perspectiva afectiva y del desarrollo infantil.”¹⁸.

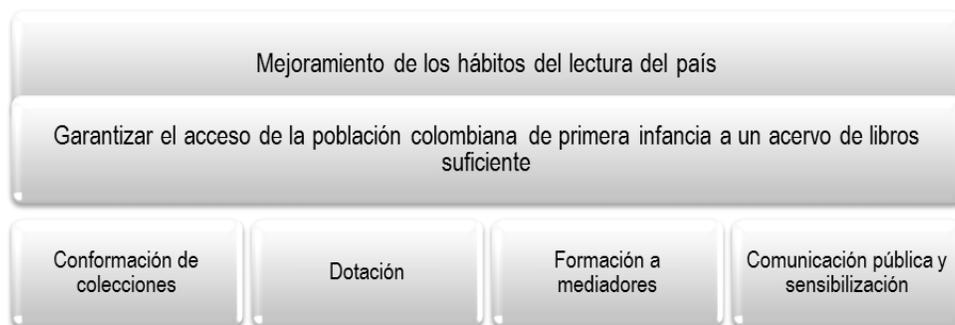
Para el desarrollo de esta sección se incluyó información de ejecución presupuestal en la vigencia 2012 del Ministerio de Cultura. Los recursos se asignan a cuatro grupos principales de gasto, a saber: (1) Administración de los programas, que responde al desarrollo de procesos contractuales para la formulación y el diseño de lineamientos, estándares y rutas que aseguran la calidad en la atención a primera infancia, (2) capacitación y asistencia técnica o la formación del talento humano que participa en los procesos en lenguajes “expresivos y estéticos”, (3) Dotación, referente a los kits de material didáctico, lúdico y musical; y (4) Otros proyectos en operación del Ministerio como el desarrollo de estímulos y eventos de sensibilización y divulgación de la promoción cultural, o la investigación, diseño y producción de materiales para el beneficio de los niños y niñas.

Adicionalmente se tomaron de manera separada los costos que se asumen para la formación, dirigida por la Biblioteca Nacional, de bibliotecarios para la primera infancia. Además se incluyó el valor de la dotación del mobiliario en las salas de lectura para la primera infancia.

En el marco de la atención en los ámbitos culturales se estudiaron los costos por niño de las visitas a museos y los costos de producción de documentales, miniserias y colecciones de Audio-tecas y Series Sonoras, en esta última también se incluyó la formación a formadores.

Esto significa que el acceso a bibliotecas públicas para la primera infancia requiere de material apropiado para esta etapa de la vida, de espacios y personas preparadas para la atención de niños y niñas.

Figura 1.1 – Esquema de la promoción de la lectura en el ámbito nacional



¹⁸ Presentación, Ministerio de Cultura.

a. Fiesta de la Lectura

En primer lugar el ICBF, como parte del acceso a los textos que brinda el Ministerio de Cultura, realiza la estrategia denominada “Fiesta de la lectura”. Consiste en establecer las colecciones de libros en los Centros de desarrollo infantil y en los Hogares comunitarios, formar al personal encargado de trabajar con los niños y niñas y hacer seguimiento a los agentes educativos que hacen parte de la estrategia.

Para asignar costos del programa “Fiesta de la Lectura” se tomó el costo total del mismo y se le asignó como base, el total de niños con atención integral, reconociendo que los beneficiarios de modalidades no integrales tienen una probabilidad menor de ser usuarios del mismo.

Por lo tanto los \$6,829 millones que el ICBF ejecutó, se dividen utilizando el potencial de beneficiarios de atención integral de 2012 y el horizonte temporal de los libros que se suministran a través del programa. Al no poder subdividir los costos de la iniciativa entre durables y fungibles se utilizó la tasa de depreciación de los libros, que coincide con la tasa de descuento de la capacitación de los profesionales.

La elección de base y horizonte temporal anterior obedece a que los libros operan por escalas como bienes públicos, y por lo tanto el costeo no debería utilizar los beneficiarios efectivos (reportados: 14865) ya que para atender un beneficiario adicional los costos no tienen que aumentar en lo absoluto.

b. Ejecución del Ministerio de Cultura

Por su parte los costos asumidos por el Ministerio durante la vigencia, no se circunscriben a quienes son atendidos por el ICBF, pero tampoco logran llegar a todos los niños que componen la primera infancia, aun cuando esa es la meta oficial. Para el cálculo de la base, se revisaron los reportes del sistema nacional de seguimiento de metas; los cuales revelan que ha diciembre 31 de 2012, se habían adquirido más de 3 millones de libros y material audiovisual para la primera infancia, que corresponde al 50.88% de la meta de 5.979.269 con los cuales se espera atender al total de infantes del país. Bajo ese esquema se asignó la misma proporción de niños cubiertos con el nivel de desembolso para calcular cuántos beneficiarios potenciales actuales atiende la estrategia y así conseguir el nivel de indicador costo por niño por año.

En total se dividen los \$7.823 millones ejecutados entre los 3.025.584 beneficiarios, resultando en \$2.587 pesos por niño/niña por año. Aquí se cubren las dotaciones del Ministerio para las bibliotecas públicas pero no la producción de otros materiales que se discuten en párrafos posteriores. En este valor, en cambio, sí se incluye la contraparte

en los costos de libros y otros rubros que asume el Ministerio para el programa Fiesta de la Lectura.

Adicionalmente el ministerio también destina presupuesto para la adecuación de espacios dentro de las bibliotecas para la ubicación de salas de lectura infantil. El mobiliario y la adecuación tienen un costo conjunto de \$9.200.000 y un potencial de población infantil atendida de 2560 niños, que corresponden al 12.8% (es decir la proporción de población infantil en Colombia a 2012) de las 20.000 personas por bibliotecas que la Normativa IFLA/UNESCO presenta para América Latina. El Mobiliario y las Adecuaciones de Infraestructura tienen un horizonte de descuento de 5 años, y por lo tanto el costo final en términos de niño año es de \$719.

c. Formación diferencial de Bibliotecarios

Previamente se señaló que la atención integral en cultura y acceso a bibliotecas no sólo depende de la disponibilidad de los materiales de lectura sino también de la existencia de talento humano para acercarlos adecuadamente a los menores. A partir de datos de la Biblioteca Nacional se construyó el estimativo de primera infancia atendida y se ajustó por alcance temporal de la capacitación y rotación del personal. Actualmente, los reportes señalan que en los 214 municipios que reportaron primera infancia atendida en sus bibliotecas públicas, se atendieron en total 79.799 niños y niñas, pero sólo 18.748 de los menores contaban con un bibliotecario formado en los dos últimos años en atención diferencial para ese grupo (61 bibliotecarios según los datos recabados).

Nuevamente no sería técnicamente correcto usar el promedio simple de niños por bibliotecario formado actualmente para definir la base sobre la cual calcular los costos, pues el número de niños atendidos podría aumentar sin incurrir en costos adicionales.

La decisión técnica está en recurrir a las directrices IFLA/UNESCO para bibliotecas públicas (2001) que ofrecen las escalas de beneficiarios potenciales usadas en este ejercicio.

Por normativa, y reconociendo que la cantidad de empleados requerida en cada servicio bibliotecario depende de diversos factores como la cantidad de edificios, su dimensión y disposición, el nivel de utilización, los servicios prestados fuera de la biblioteca y los requisitos en materia de personal especializado, se tiene, como media, una proporción de un empleado en jornada continua por cada 2.500 habitantes y por lo menos la tercera parte del personal debe corresponder a bibliotecarios titulados.

Trabajando sobre mínimos el ideal está en un bibliotecario de jornada continua para cada 7.500 habitantes y retomando la proporción de 11% de población en primera

infancia sobre el total, se estima un bibliotecario formado en atención en primera infancia para cada 825 niños.

El valor se ajusta por recomendación del Ministerio de Cultura y la Biblioteca Nacional para reconocer (1). La rotación que se presenta en dicha labor y en promedio es una vez al año (2 bibliotecarios por año o de manera equivalente un bibliotecario para la mitad de los niños) y (2) El horizonte de descuento de la formación del agente, que ya se ha ajustado a 3 años en promedio. Por lo tanto para garantizarle a un niño la atención en un año por un bibliotecario formado se tiene un total de 1238 niños sobre los cuales dividir el valor reportado de capacitación, \$1,325,808. Es decir un costo final en términos de niño año de \$1.071.

d. Colecciones "Sonoras"

El siguiente componente recoge costos dependientes también del Ministerio de Cultura, asociados a la producción de material para los niños en: Audioteca "En clave de son: músicas para jugar" y "Con mi cuento encanto" serie sonora- que tienen un costo combinado de poco más de \$242 millones de pesos. Sin embargo no puede utilizarse como base para la distribución ni el total de niños atendidos por ICBF, ni el total de población pues las colecciones que se produjeron, 2000 en el primer caso y 1500 en el segundo, fueron distribuidas entre casas de cultura, bibliotecas y otras instituciones regionales. Para asociarles una base de cobertura el valor de referencia fueron los más de 79 mil niños que han sido usuarios de las bibliotecas reportadas por las entidades ya mencionadas. Por lo tanto el costo asociado es de \$3.035 por niño por año. Al incluir como en los demás costos la tasa de descuento temporal, que da cuenta de la naturaleza no fungible de las colecciones pero reconoce su limitada vida útil, se llega a un costo final de acceso a colecciones sonoras por niño por año de \$1,012.

e. Acceso a Museos

En Colombia existen 487 entidades museales pre-registradas en el Sistema de Información de Museos Colombianos – SIMCO dentro de los cuales 150 han solicitado el registro y clasificación ante el Ministerio de Cultura y cuya atención a públicos en el 2011 fue de 6.062.964. Este indicador de asistencia evidencia la visita permanente a los museos del país y la necesidad inherente de fortalecer a estas instituciones frente a la atención de públicos diferenciados, especialmente la Primera Infancia.

Dentro de las actividades misionales se encuentran el desarrollo de programas educativos y culturales para los diversos públicos y fundamentados en la Ley General de Cultura Art 49, es responsabilidad del Ministerio de Cultura – Museo Nacional estimular el carácter activo de los Museos al servicio de los diversos niveles de

educación como entes enriquecedores de la vida y de la identidad cultural nacional, regional y local; para lo cual se requiere propiciar iniciativas como la dotación de recursos mínimos para la atención de estos públicos de manera vinculante.

El papel educativo y social fortalecido en los museos, ha estructurado una nueva mirada en sus metodologías y acciones hacia las diferentes poblaciones en todas las edades. Pero sobre todo ha volcado su atención sobre la primera infancia, entendiendo que la experiencia sensorial en el espacio del museo, supera las expectativas que antaño se establecían en un lugar expositivo, pasando de una experiencia contemplativa y estática a una experiencia reactiva y participativa.

Estos ambientes son el lugar propicio para que los procesos de socialización de los niños y sus cuidadores permitan construir nuevos significados que favorecen y enriquecen el disfrute de la cultura, la comunicación, el desarrollo moral y afectivo, el mejoramiento de los vínculos y la cohesión en favor de la democracia y la convivencia.

Que los cuidadores establezcan una relación natural con el Museo es evidencia de su gran potencial como espacio de socialización.

Los rubros que incluye la visita al museo y su participación en el costo total, son los siguientes: Transporte (14%), servicio educativo (5%), material para talleres (4%), refrigerios (11%), boletería (5%), que se puede descontar y recurso humano (35%). En total el reporte asigna un valor de \$57,000 pesos para la atención a niños y niñas en un museo.

La salvedad correspondiente es que no se incluyen aquí los costos de infraestructura o mantenimiento del mismo, como tampoco los costos del personal habitual. En ausencia de museos en el territorio, estos datos servirán, por su composición, se referente ante otra “experiencia cultural” que se considere sustitutiva.

f. Formación a formadores, “Cuerpo sonoro”

Es un proyecto formativo que articula los universos del cuerpo y de lo sonoro en la perspectiva de cualificar los vínculos y los desarrollos sensitivos, perceptivos, afectivos y sociales en la primera infancia. Contiene, lineamientos, contenidos de programa, materiales y la implementación de un diplomado de formación de 120 horas, diseñado con talleres, laboratorios de exploración, y seguimientos in situ, orientados a los diversos espacios sociales y actores que involucra la atención de la infancia de cero a seis años en 8 capitales, y un proceso de diagnóstico e investigación en Quibdó y 4 municipios de Cauca, como segunda fase del proyecto. El valor promedio de la formación de cada formador es de 1.420.000 pesos; utilizando las mismas bases y horizontes que en

la formación diferencial a bibliotecarios (aunque cuerpo sonoro aplica a otros agentes) se obtiene un costo por niño/año de \$1,147.

g. Costos no unitarios

Existe un grupo de iniciativas que por su naturaleza no entra en la lógica del costo unitario niño-niña/año, y es el asociado a la producción de series televisivas, documentales, pilotos de televisión, microprogramas y contenidos web.

En total se remitió información de las 5 intervenciones que se listan a continuación:

1. Investigación: “Los niños menores de 3 años y la televisión” documental que recoge el estado del arte sobre la relación de la primera infancia con la televisión, teniendo en cuenta la escasa oferta de contenidos de comunicación de calidad para la franja de 0 a 6 años en el país.
2. Proyecto piloto de la serie de televisión “¡A bailar!”, dirigido a niños entre 3 y 6 años para acercarlos a la música y bailes tradicionales colombianos.
3. Desarrollo del contenido digital “El mundo de Guillermina y Candelario”, una página web para niños entre 3 y 6 años con los personajes de una reconocida serie de televisión.
4. Producción serie de microprograma “Camusi Camusi” para que los niños conozcan los instrumentos musicales latinoamericanos y sus nombres.
5. Producción serie de microprograma “Piti mi amigo imaginario”, donde Piti, un personaje que funge como amigo imaginario de los niños y niñas les ayuda a resolver sus problemas.

En total estos 5 programas costaron \$450 millones, y por su naturaleza la única barrera de acceso de los niños y niñas para disfrutarlos es la existencia de un televisor en el hogar. Evidentemente no aumentarían los costos para que los mismos programas alcancen a más niños y niñas, salvando estrategias de publicidad o difusión, ni tampoco se reducen si una cantidad menor se beneficia de ellos. Es por eso que no se les realizó la distinción niño-niña/año y se incluyen en bloque en el costeo total para definir brecha de financiamiento.

Un grupo adicional de iniciativas que no se costean en términos de niño niña por año, debido a que son iniciativas piloto o investigaciones, se referencia en la tabla siguiente, dentro del programa “Laboratorios de artes visuales” que pretende contribuir a la

apropiación de las prácticas artísticas contemporáneas desde un trabajo paralelo entre maestros, cuidadores y niños y niñas entre los 3 y 6 años.

Se ha dividido en cuatro etapas que se pretenden desarrollar a lo largo del periodo 2011-2014. Inicia en 2011 con la selección de un prototipo didáctico acompañado de una propuesta metodológica para su implementación desde el *Portafolio de estímulos*.

El material seleccionado fomenta una comprensión del hacer artístico que trasciende los oficios, como el dibujo, la pintura o la escultura y propende por la comprensión de las formas de pensamiento y procesos que se ponen en acción durante el desarrollo de un proyecto creativo.

En el 2012, la propuesta tendrá un acompañamiento para su implementación y desarrollará un proceso de formación en un laboratorio piloto, en el que se pondrán en prueba el prototipo y la propuesta metodológica y se harán ajustes posteriores. En el 2013 se llevarán a cabo *Laboratorios de Formación* en cada región del país y se hará una implementación a mayor escala del prototipo revisado, para que en el 2014 se pueda distribuir e implementar en distintos centros de desarrollo infantil temprano, ludotecas, casas de la cultura y bibliotecas.

El costo total de las iniciativas incluidas dentro del laboratorio de Artes visuales es de \$180 millones.

**Cuadro 1.5 - Costo total de las iniciativas incluidas dentro del laboratorio de Artes visuales
 Valores constantes de 2012**

Rubro	Valor	Fuente de financiación
(Estimulo) Beca para el desarrollo material pedagógico para la apropiación de las prácticas artísticas contemporáneas en primera infancia	\$15.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2011)
Producción limitada de material didáctico para la apropiación de la obra de Fernando Botero para la primera infancia	\$25.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2012)
Laboratorio piloto para la implementación del material pedagógico para primera infancia, en relación a la obra de Botero	\$15.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2012)
Laboratorio piloto para la aplicación del material pedagógico en municipios priorizados	\$25.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2012)
Producción de material para la realización de laboratorios piloto en cada región del país.	\$25.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2013)

Rubro	Valor	Fuente de financiación
Laboratorio de Formación a Formadores en primera infancia para cada región del país.	\$40.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2013)
Producción de material definitivo y distribución a ludotecas, hogares infantiles bibliotecas y escuelas de formación artística (municipios priorizados)	\$35.000.000	Inversión Ministerio de Cultura (2014)

Fuente: Ministerio de Cultura

h. Costos por edad

La última sección de este aparte consiste en asignar los costos que aplique por edad según lo determina la ruta integral de atenciones.

En primer lugar la atención de Cultura y bibliotecas no aplica en el ámbito de la pre concepción, y para las gestantes sólo aplica el valor de fiesta de la Lectura, pues el acceso a museos si bien está disponible, no se corresponde con los costos reportados por el Ministerio de Cultura. Siguiendo con la ruta, los menores de 1 año no tienen asignado el acceso a bienes culturales por lo que no se tiene en cuenta el valor del acceso a los museos pero sí se toma en cuenta el de las Audiotecas y series sonoras puesto que se distribuyen a través de los centros de atención cualquiera que sea su modalidad, y las bibliotecas públicas donde el grupo etario definido si tiene acceso según la ruta. Para los mayores de 12 meses sí aplican la totalidad de las intervenciones.

Como precisión en los resultados, se le atribuyen costos pares a las 3 modalidades de atención, Institucional, familiar y comunitaria, aun cuando la última no se incluyó en las bases de Fiesta de la Lectura para el costeo. Lo anterior se tiene para no soslayar ese grupo en un rubro tan importante como es el acceso a la lectura. El cuadro 1.6 resume los resultados y concluye la sección.

**Cuadro 1.6 - Costo anual por niño para Acceso a Bienes culturales
 Valores constantes de 2012**

Grupo poblacional	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
Pre-concepción	\$0	\$0	\$0
Gestación al parto	\$5,920	\$5,920	\$5,920
Nacimiento al primer mes	\$9,869	\$9,869	\$9,869
De 2 a 5 meses	\$9,869	\$9,869	\$9,869

Grupo poblacional	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
De 6 a 11 meses	\$9,869	\$9,869	\$9,869
1 Año	\$9,869	\$9,869	\$9,869
2 Años	\$66,869	\$66,869	\$66,869
De 3 a 4 años	\$66,869	\$66,869	\$66,869
5 Años	\$66,869	\$66,869	\$66,869

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF y Ministerio de Cultura

1.2.6 Oferta de actividad física y recreativa

Los lineamientos técnicos de la estrategia reconocen que los espacios y los entornos tienen el potencial, “si cuentan con las condiciones humanas, materiales y sociales necesarias, de promover el desarrollo integral de los/as niños/as, favoreciendo su salud física, mental, emocional y social y contribuyendo a acogerlos y a promover identidades y encuentros con su comunidad y su cultura.”

En el caso de la recreación y el uso del tiempo libre, los espacios habilitados para la comunidad (parques públicos, metropolitanos y nacionales) reciben a los hogares y son una fuente importante de bienestar. Sin embargo, su interés no se centra en los menores de 5 años y en general son espacios para la comunidad y no desarrollan espacios únicos para la primera infancia. Por supuesto existen excepciones, que dan la guía para los que fueron incluidos en esta sección.

En las líneas de intervención de proyectos innovadores de la Alta Consejería de Proyectos Especiales se presentan los parques infantiles como una modalidad específica y pensada sólo para la primera infancia dónde puede ser potencialmente más pleno su desarrollo y el favorecimiento de su salud física, mental y emocional.

Aunque los lineamientos son específicos para la aplicación pueden modificarse de acuerdo a las posibilidades del ente territorial y sus necesidades de cobertura.

En su definición se presenta un costo de \$18 millones por parque con capacidad asignada para atender 256 niños y niñas. Nuevamente, el costo por niño/niña año debe tener en cuenta que más de una cohorte se verá beneficiada por el parque, y por ello se estimó la duración de la primera infancia como horizonte temporal descontando los tiempos en los que la ruta no lo presenta.

Así los 256 niños y niñas por año durante 5 años son equivalentes a 1.280 niños/niñas en un año, con lo que se tiene un costo promedio niño año de \$14.063. Aunque los parques infantiles no son pensados exclusivamente para las gestantes se utilizó el mismo valor en el caso de estas últimas para el costeo final.

Por otra parte, la ludoteca es un espacio dedicado a los niños y niñas de 0 a 6 años de edad. El objetivo es que los niños/niñas encuentren un espacio para su desarrollo integral a través del juego. Ahí padres y cuidadores tienen un espacio para el acercamiento y la enseñanza de los niños fuera del esquema académico. En tales espacios se desarrollan actividades que favorecen el aprendizaje y la construcción de conocimiento, a través de la lúdica, la recreación y la educación para el ocio y el tiempo libre.

El costo de la ludoteca se puede separar entre su adecuación, es decir, convertir un espacio físico existente en un escenario con las especificaciones necesarias para el desarrollo seguro y efectivo de las actividades propias de la ludoteca; y su dotación, esta distinción también favorece la asignación de los costos pues permite separar el horizonte temporal de los componentes principales.

La adecuación de una ludoteca, según se reporta en la presentación de las líneas de atención innovadoras de la Alta Consejería de Proyectos Especiales, es de \$106 millones y su dotación \$36 millones. De media su cobertura es de 256 niños atendidos por año, teniendo presente que los niños se presentan en el espacio varias veces al año. Por supuesto la tasa de descuento de cada componente es lo que configura el costo total por niño por año. Así tomando como horizonte de la adecuación la tasa de depreciación de obras civiles, 20 años, se tiene que el potencial de niños corresponde a: 256 niños/niñas al año por 20 años, con un total 5.120 niños/niñas atendidos y un costo promedio niño y niña año de \$20.703. Por su parte, la dotación se descuenta con un horizonte de 5 años, equivalente a la atención entre 0 y 5 años, que además da cuenta del rápido desgaste de los elementos que la componen. Así que siguiendo la misma regla, la atención de 256 niños y niñas al año durante 5 años se hace equivalente a la atención de 1.280 en un año y permite obtener un costo promedio unitario por año de \$ 23.478. En total la ludoteca requiere una inversión anual per cápita de \$44.140.

**Cuadro 1.7 - Costo anual per cápita para oferta de actividad física y recreativa
 Valores constantes de 2012**

Ítem	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
Parques	\$14,063	\$14,063	\$14,063

Ítem	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
Ludoteca	\$ 44,140	\$ 44,140	\$ 44,140

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF y Ministerio de Cultura

1.2.7 Experiencias pedagógicas en torno al arte, el juego, la literatura y la exploración del medio

En el marco de la atención a la primera infancia, la experiencia pedagógica va más allá de la preparación para la educación preescolar y primaria y considera “que potenciar el desarrollo, implica trabajar desde las actividades rectoras de la infancia: juego, arte, Literatura y exploración del medio. Esto, desde luego, permite que los niños ingresen preparados y motivados a la educación escolar”¹⁹.

La educación inicial es un derecho que potencia el desarrollo infantil e involucra acciones pedagógicas en torno al arte, el juego, la literatura y la exploración del medio. Por ello en las modalidades de atención familiar e institucional estos elementos se conjugan para ofrecer una educación apropiada para los niños y niñas.

El grueso de la canasta de la atención familiar y de los Centros de Desarrollo infantil se destina a la educación inicial desde sus distintas actividades “rectoras”. Para la asignación de los rubros de la canasta al costeo de esta atención se descartaron los valores usados en otras atenciones (crianza, alimentación, seguimiento al desarrollo infantil).

En la modalidad familiar el costo de la experiencia pedagógica se calcula como la sumatoria del costo del talento humano que desarrolla la atención, \$57.699 por niño al mes, compuesto por el costo completo del auxiliar y 85% del costo del coordinador, los docentes y el profesional psicosocial (10% se asignó a crianza y 5% a seguimiento al desarrollo infantil). Al valor del personal se suman \$10.162 por niños al mes, esto corresponde a los rubros de dotación consumible o material didáctico y de aseo, gastos operativos y 90% del transporte (el 10% se adicionó a crianza). Para obtener el valor anual se multiplican las anteriores cifras por 12 meses. Nuevamente el origen de los datos corresponde a las canastas de atención del ICBF para la vigencia 2012.

¹⁹ Lineamiento pedagógico de la educación inicial en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/8.Para-Construccion-Lineamiento-Pedagogico-de-Educacion-Inicial.pdf>. Consultado el 3 de Diciembre de 2012.

En la modalidad institucional esta atención se costea de manera diferenciada para los niños de 6-24 meses y para los niños entre 2 y 5 años, esto porque la relación técnica de personal por niño varía de acuerdo con su edad²⁰. Para la atención de niños y niñas entre 6 y 24 meses el costeo de la experiencia pedagógica incluye \$36.033 por niño al mes para gastos operativos, dotación de material didáctico y de aseo, infraestructura (arriendo, servicios públicos y mantenimiento) y póliza de accidentes. A este costo se suman \$251.687 por niño al mes del talento humano, esto es tiempo completo de los auxiliares administrativo y de aseo, y 85% del costo del coordinador, los docentes, el profesional psicosocial y el auxiliar pedagógico (10% se asignó a crianza y 5% a seguimiento al desarrollo infantil). Para la experiencia pedagógica de los niños y niñas entre 2-5 años los rubros cubiertos son los mismos que en la canasta de 6 a 24 meses, pero el costo del talento humano es de \$121.403 y los demás costos son de \$28.983 por niño al mes. La diferencia de los costos se explica porque los niños entre 6-24 meses requieren más elementos de aseo, dos veces más docentes por niño y 4 veces más auxiliares por niño.

Es importante aclarar que aunque los niños y niñas deben entrar al grado de transición a los 5 años²¹, en el costeo de la experiencia pedagógica no se tiene en cuenta este valor. Este se incluye en la atención descrita en la sección 1.2.9.

Adicionalmente para los niños entre menores de 5 años, en entorno institucional aplica un costo de reposición de la dotación no fungible, es decir aquellos que no se consumen inmediatamente se les da uso. En otras palabras hace referencia a la reposición de la dotación “durable” del lugar de atención teniendo presente que el desgaste de los materiales que se tuvieron en la dotación original es recurrente. En la misma línea el ICBF, en casos particulares y previamente revisados, puede autorizar un giro extraordinario equivalente a 3 años de reposición para aquellos operadores que no puedan, en buena fe, cubrir los costos que supone realizar la dotación original de un centro de desarrollo infantil con los lineamientos que pide el Bienestar Familiar. El valor anual de este rubro es de \$44,000.

Finalmente, para que la educación inicial cumpla con estándares de calidad y se ajuste a las necesidades de la primera infancia, es indispensable contar con agentes educativos cualificados con los contenidos y estándares establecidos por el Ministerio de

²⁰ Como se anotó antes en los CDI el estándar establece un docente y un auxiliar pedagógico por cada diez niños entre 6 y 24 meses, un docente por cada 20 niños entre 2 y 5 años; un coordinador, un profesional de nutrición y uno psicosocial por cada 200 niños; un auxiliar pedagógico por cada 40 niños entre 2-5 años. En la modalidad familiar se define la relación de un docente y un auxiliar pedagógico por cada 40 niños y niñas, un coordinador, un profesional psicosocial y de nutrición por cada 240.

²¹ Esto de acuerdo a lo que establece el sistema educativo formal. Aunque hay niños de menos de 5 años que acceden al grado de transición.

Educación Nacional. Es por esta razón que dentro de los costos de ésta atención se considera el proceso de formación de agentes educativos, acorde con los requerimientos de tiempo y los contenidos que establece el Ministerio de Educación. El costo correspondiente se estimó a partir del valor por agente educativo que asumió el Ministerio de Educación Nacional en el año 2012, el cual varía entre \$1.053.551 y \$2.371.363 según la región donde se desarrolle el proceso formativo y la temática tratada.

A partir de estos valores se calculó el costo promedio, \$1.508.742 por agente educativo, de cualificación en temas de experiencia pedagógica. Como se requiere un costeo por niño y no por agente, de nuevo se aplicó el número de niños por profesional según los lineamientos del talento humano en los Centros de Desarrollo Infantil y en la modalidad familiar, con esta relación técnica de agentes educativos por niño se llega a los valores que se muestran en el cuadro 1.7.

En el siguiente cuadro la formación de agentes educativos se presenta como un rubro independiente pues es un costo que no cubre a la totalidad del personal de las distintas modalidades de atención.

En la modalidad comunitaria se utilizará como proxy del valor de la atención pedagógica el valor correspondiente al material didáctico y la bonificación de la madre responsable del Hogar.

Los hogares comunitarios “cualificados”

Se han incluido en secciones precedentes y en esta misma a la “modalidad comunitaria” dentro del análisis de la atención integral a la primera infancia, aún cuando estrictamente no hace parte de ella. Dos razones principales estrechamente relacionadas justifican su inclusión. 1) Para tener una comprensión del universo en el que se maneja la atención integral es preciso entender que los beneficiarios de las iniciativas pueden ser beneficiarios de atención no-integral, y que una de las metas del Plan de Desarrollo es lograr una migración de niños y niñas beneficiarios de dichas modalidades, a la atención integral que soporta la Ruta. 2) Los comités técnicos que dieron origen a este documento coincidieron al señalar que en múltiples regiones y por varias razones (geográficas, económicas, sociales) no es viable lograr una transición del 100% de las modalidades no integrales, por lo que se debe incluir en el análisis un entorno que si bien no se rige por exactamente los mismos lineamientos, si atiende a una proporción importante de los niños y niñas del país.

El ejercicio que se diseñó consta de dos partes, ambas basadas en los estimativos y lineamientos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En primer lugar, los dos escenarios que se plantean son hipotéticos para la modalidad comunitaria pues coinciden en que la totalidad de las madres tendrán la cualificación que actualmente ofrece el ICBF para ellas.

En 2012, la “canasta” de hogar comunitario, que se halla en el Anexo 1. De ahí se desprenden los costos de la atención “pedagógica” que esta modalidad brinda. Una vez más se aclara que esta experiencia pedagógica no es equiparable ni se rige por los mismos lineamientos que la referente a las modalidades integrales de atención, su inclusión responde a la necesidad de plantear un valor de comparación para el modelo de costos y financiamiento. Así pues, en términos de niño año la canasta reconoce, por rubro de material didáctico de consumo \$61 por día, durante 194 días de atención al año, que equivalen a \$11,834, para un hogar prototipo de 13 niños, además de \$6,165 por valor de materia didáctico duradero. Además, y ya que es el principal “formador” se incluye la bonificación 2012 de la madre comunitaria, que en términos de niño/año y para tiempo completo asciende a \$349,200.

La capacitación de las madres, que realiza el ICBF en convenio con el SENA, se trabaja en grupos promedio de 30 personas, con un mínimo de 20 y un máximo de 50 por normativa, y tiene un costo promedio de casi 70 millones de pesos, que cubre los 3 rubros principales de costo 1) La contratación (Instructores y desarrollo de los módulos) 2) La administración educativa que responde por los Materiales y alquiler de espacios y 3) la etapa práctica. Una vez más para llevar el costo de formación a términos de niño año es preciso conocer tanto el promedio de niños por año atendidos por una madre como el horizonte de descuento de la formación. El primer dato que se obtiene de la canasta de los HCB es de 13 niños por año por madre y el ICBF estimó un horizonte de 5 años de descuento para la capacitación que brinda. Al combinar estos datos, el número de madres por sesión, el valor de la misma y los niños atendidos por madre durante el horizonte de referencia se obtiene un valor final en términos de niño niña/ año de \$35,792.

Los HCB con una madre “formada” son la base de los dos escenarios que se plantean aquí, más aún, los hogares tradicionales son básicamente hogares comunitarios, con la operación actual y una madre formada.

Sin embargo, para acercar más la atención que se brinda en los hogares a la atención integral, se propuso como ejercicio de simulación desarrollar un “Hogar Comunitario Cualificado”, en el cual además de la madre formada, y de manera periódica un grupo de profesionales similar al de la modalidad familiar atiende a los niños y niñas.

La conformación y dedicación de este equipo profesional es de 1) Un profesional en pedagogía, con 65 niños como referencia. (5 HCB DE 13 niños) 2) Un profesional de atención psicosocial para 25 HCB, 325 niños 3) Un profesional en Nutrición para cada 25 HCB de 13 niños (325 en total). El valor de sus salarios es idéntico al de los profesionales de atención integral. Los costos adicionales de este escenario se resumen en el cuadro siguiente

**Cuadro 1.8a - Costo anual por niño para Profesionales adicionales en Hogar Comunitario
 Valores constantes de 2012**

Concepto de Costo	Descripción	Salario Referencia por mes	Costo Beneficiario mes	Periodos al año	Costo anual per cápita
Docentes	Un profesional en pedagogía, con 65 niños como referencia. (5 HCB DE 13 niños)	1,456,160	\$22402	12	\$ 268,830
Profesional de Atención Psicosocial	Un profesional de atención psicosocial para 25 HCB , 325 niños,	1,456,160	\$4480	12	\$53,766
Profesional de Nutrición	Un profesional en Nutrición para cada 25 HCB de 13 niños (325 en total)	1,456,160	\$4480.	12	\$ 53,765.91
Costo total					\$ 376,36

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF y Ministerio de Educación

De manera que para cada niño se puede estimar el costo por año, en la parte pedagógica y de formación, que corresponde al valor original de material didáctico, tiempo de la madre formada y equipo profesional. Ascende con los supuestos ya mencionados a \$779,353.

El modelo permite ajustar la proporción de niños en cada “modalidad” de atención comunitaria; dado que los dos escenarios son hipotéticos el valor inicial (benchmark) responde a 50% de los hogares funcionando como tradicionales y 50% bajo el esquema cualificado.

**Cuadro 1.8b - Costo anual por niño para experiencia pedagógica
 Valores constantes de 2012**

Grupo poblacional	Institucional	Familiar	Comunitaria (2 escenarios)
Pre-concepción	\$0	\$0	
Gestación al parto	\$0	\$814,334	\$0
Nacimiento al primer mes	\$0	\$814,334	\$0
De 2 a 5 meses	\$0	\$814,334	\$0
De 6 a 11 meses	\$3,549,448	\$814,334	\$591,172
1 Año	\$3,549,448	\$814,334	\$591,172
2 Años	\$1,832,298	\$814,334	\$591,172
De 3 a 4 años	\$1,832,298	\$814,334	\$591,172
5 Años	-	-	-
Formación de agentes educativos (6-24 meses)	\$158,418	\$ 44,004.99	
Formación de agentes educativos (2-5 años)	\$82,981	\$ 44,004.99	

Nota: El valor asignado a la experiencia pedagógica en la modalidad comunitaria es el promedio ponderado de los costos entre el Hogar Comunitario Tradicional y el Hogar Comunitario Cualificado.

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF y Ministerio de Educación

1.2.8 Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil

Los agentes educativos son los encargados de hacer seguimiento y establecer una reflexión permanente sobre el desarrollo de los niños y niñas que tienen a su cargo en las modalidades de atención familiar e institucional. Si bien este proceso es permanente y parte de la escucha, observación, reflexión y análisis²² de los comportamientos de los niños y niñas durante el tiempo que permanecen en los Centros de desarrollo infantil o cuando tienen contacto con ellos en la modalidad familiar, en términos concretos el seguimiento descriptivo supone un trabajo para condensar su experiencia y percepción sobre el desarrollo de los niños para compartirlo con las familias de cada uno de ellos.

²² Ídem, p 177.

Por ello, esta atención se relaciona y se debe articular a la formación y acompañamiento a familias.

El seguimiento de los niños y niñas por parte del agente educativo se configura en un elemento básico para el acompañamiento de sus familias y es un soporte para la formación de las mismas. Por esta razón, para el costeo de esta atención se supone que el valor es una proporción del tiempo del talento humano para este proceso. En ambos casos, se excluye del talento humano el costo del profesional en nutrición, asignado anteriormente en la atención de Alimentación y nutrición.

Para el caso de la modalidad familiar, en el que los agentes educativos tienen un menor contacto con los niños y niñas, se asume que el tiempo de dedicación al seguimiento descriptivo del desarrollo infantil es el 5% (1 día al mes correspondiente a 8 horas distribuidas en 2 horas semanales) del tiempo laboral mensual. El costo es entonces el 5% del costo del coordinador, los docentes y el profesional psicosocial, \$2.260 por niño al mes, al multiplicar por 12 meses el valor es \$27.119 por niño o niña al año.

En la modalidad institucional los agentes interactúan la mayor parte del tiempo con los niños, por lo cual la proporción de tiempo dedicado al seguimiento descriptivo de su desarrollo se establece como el 10% del tiempo del coordinador, los docentes, el profesional psicosocial y el auxiliar pedagógico. De nuevo, la relación técnica de personal por niño o niña hace necesario diferenciar el costo de la atención para niños y niñas entre 6 y 24 meses, \$27.595 por niño al mes, y aquellos entre 2 y 5 años, \$12.267 por niño al mes. En ambos casos para obtener el valor anual se multiplica el valor mensual por 12, así se obtienen las cifras que se detallan a continuación.

**Cuadro 1.9 - Costo anual por niño para Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil
 Valores constantes de 2012**

Atención	Modalidad institucional	Modalidad familiar	Modalidad comunitaria
Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil para menores de 2 años	\$333.140	\$ 27.119	No aplica
Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil para entre 2 y 5 años	\$147.210	\$ 27.119	No aplica

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF

1.2.9 Acceso y permanencia en el grado de transición

De acuerdo con la Ley General de Educación el grado 0 o de preescolar hace parte del sistema educativo formal y es obligatorio garantizar su acceso a todos los niños y niñas de cinco años. Este grado supone la transición de la educación inicial a la educación primaria y es obligación de las Instituciones educativas públicas ofrecerlo.

El costo de los cupos para el grado preescolar está claramente definido por el Ministerio de Educación Nacional, el valor varía dependiendo de la zona, rural o urbano, y del departamento donde se ubiquen los niños. Los costos son diferenciados teniendo en cuenta las particularidades regionales, por lo que varían entre \$1.143.000, para las zonas urbanas de ciudades como Bogotá o Barranquilla, y \$3.213.000 en el caso de la zona rural de Amazonas o Vichada.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad en los costos en esta atención, para estimar el costeo de esta atención se estableció un promedio ponderado de acuerdo con la matrícula consolidada de 2011 para el grado de transición, y el valor de los cupos por departamento y zona. De esta manera se obtiene un costo promedio de \$1.175.896 por niño al año en las zonas urbanas y de \$1.387.113 por niño al año en la zona rural. Dado que el 70% de la matrícula de transición se concentra en la zona urbana y el 30% en el sector rural²³, el promedio ponderado de los costos es de \$1.239.261 por cupo al año.

Se debe anotar que el valor del cupo incluye el costo del talento humano, los gastos de gestión y operación y todos los elementos que se requieren para ofrecer educación a los niños y niñas. Por otro lado, pese a que esta atención sólo aplica para niños de 5 años, hay niños menores que asisten a este grado pero que deberían hacer parte de las modalidades de atención institucional o familiar de la Estrategia de Cero a Siempre.

Para el grado transición se incluyeron adicionalmente 2 rubros a cargo del Ministerio de Educación Nacional. El primero, par con la experiencia pedagógica que ya se discutió se refiere a la cualificación de los agentes que atienden a los menores. La diferencia está en que en transición no aplica un concepto de “canasta” como en la atención a menores de 5 años en los entornos que se trabajan en este documento. Por lo tanto no se puede aplicar un costo de formación basado en la relación técnica de niños y niñas por educador. Además los procesos de formación a los agentes de transición no estaban consolidados por el Ministerio al momento de elaboración de esta sección.

Por lo tanto, para asignar un costo unitario se concertó con dicha entidad el aplicar un valor promedio igual al de la cualificación de agentes en la modalidad comunitaria para mayores de 2 años. Con el horizonte de 3 años como referencia, el valor de la formación es de \$27,660.

El segundo rubro que se adicionó bajo solicitud del Departamento Nacional de Planeación, es el transporte escolar, con cifras de cobertura y costos provistos de

²³De acuerdo con la Oficina de Planeación y Finanzas del Ministerio de educación Nacional, en 2011 la matrícula del grado de transición en el sector urbano fue de 312.154 estudiantes y en el sector rural 132.896. Con esta información desagregada por departamento, se determinó el promedio ponderado en los 10 grupos regionales que establece el Ministerio para la asignación del costo del cupo.

manera diferencia por departamento y zonas rurales y urbanas. El valor promedio en transporte es de \$608.020. Este valor no se puede aplicar directamente como suma a los costos puesto que es una sobreestimación, debido a que no todos los escolares requieren dicho servicio. En las coberturas que proveyó el Ministerio, sólo el 5.8% de los escolares son beneficiarios. De manera que se realiza nuevamente la equivalencia que permite asignar el 5.8% del valor al 100% de los atendidos para equiparar al 5.8% de beneficiarios que recibiría el 100% del valor. Con esto en mente se tiene que el valor promedio en términos de niño-niña/año es de \$35.265 y el costo total de la permanencia en transición es de \$1,294,499.

1.2.10 Expedición del Registro civil de nacimiento

Con el objetivo de construir ciudadanos y garantizar que los niños y niñas sean visibles ante el gobierno, se busca garantizar la integración de la primera infancia a través de la expedición oportuna del Registro Civil de Nacimiento. Esta acción puede considerarse una de las primeras manifestaciones en el historial de participación y ejercicio de la ciudadanía pues favorece la inclusión social.

La expedición del registro es una acción conjunta de las notarías, los centros de salud en algunas ocasiones y por supuesto la Registraduría Nacional del Estado Civil. Ahora bien esta última entidad, que es la coordinadora de todo el sistema no funciona a partir de presupuestos de inversión como si lo hacen los Ministerios o el propio ICBF, y su labor para la expedición de registros en la mayoría de los casos está orientada por la demanda. La excepción se presenta en algunos territorios donde se destinan recursos para organizar jornadas de registro que puede incluir desplazamientos, convocatorias y personas exclusivamente dedicado a esa labor. Sin embargo, estos casos no son representativos y sesgan por sobreestimación cualquier costeo. Por otro lado, se encuentran las notarías u hospitales en donde se realiza la acción física del registro, pero su papel en el sistema es puramente operativo, no tienen dedicación exclusiva en el tema y su acción deja por fuera los costos más importantes del sistema que son los de seguimiento, expedición y consolidación de la información de registro.

Siguiendo la Ruta, se determinó que el registro civil aplica sólo para el rango del nacimiento al primer mes, para evitar doble costeo en la progresión de la ruta y porque en el escenario ideal es en ese rango cuando se debería hacer la gestión.

Ante tal escenario la opción que se consideró fue utilizar como aproximación el costo de reposición del registro civil, es decir la tarifa a cancelar por un usuario, que no sea víctima de la violencia, y que por pérdida requiera una nueva expedición del registro civil. Esta opción teóricamente da cuenta del estimado de costos internos que acusa el

sistema para la creación de un registro y las actividades ligadas a él, tanto de los prestadores directos (notarías) como de los gestores de la información (Registraduría Nacional del Estado Civil), bajo esas premisas se tomó el costo de expedición del registro civil en \$5.650.

1.2.11 Aplicación de estrategias universales para la detección de señales de amenaza o vulneración de derechos de los niños y niñas

Esta atención parte del reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derechos, pasa por garantizar su cumplimiento, prevenir su amenaza o vulneración y asegurar el restablecimiento de los derechos vulnerados, tal como lo establece el Código de Infancia y Adolescencia.

La prevención de la vulneración de los derechos de los niños y niñas es responsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado. En las modalidades de atención familiar e institucional se incluye intrínsecamente la promoción de los derechos de los niños y las niñas y la prevención de su vulneración, igualmente, en el grado de transición los docentes aportan a esta atención. Sin embargo, en ambos casos no sería técnico asignar un costo exclusivo para esta acción puesto que tal función está diseminada dentro de la cotidianidad de los formadores.

Para aproximar un costo a esta atención, se debe tener presente que los derechos en la primera infancia pueden afectarse por inobservancia, amenaza y vulneración. Estas situaciones se presentan en los siguientes casos²⁴: Maltrato infantil, pobreza y conflicto armado. Sin embargo los programas del ICBF que realizan acciones específicas para enseñar hábitos de protección a los niños y niñas no se aplican a los menores de 6 años (primera infancia) sino a los cobijados por la atención a niñez y adolescencia. Por ello se utilizó un costeo alterno relacionado con el restablecimiento de derechos.

La detección de señales de amenaza o vulneración de derechos recae principalmente sobre la familia y el Estado en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien es el encargado del restablecimiento de los derechos vulnerados a la población infantil.

Según reporta el sistema de seguimiento de metas del Gobierno Nacional, en 2012, 194.404 niños, niñas y adolescentes estaban vinculados a programas de prevención orientados específicamente a tales grupos etarios, en los cuales se abordan aspectos

²⁴Ver Lineamientos para la protección integral de los derechos de los niños y las niñas, En: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/3.Para-Proteccion-Integral-del-ejercicio-de-los-derechos-de-las-ninas-y-los-ninos-desde-PI.pdf>. Consultado el 17 de Diciembre de 2012.

como participación, prevención del reclutamiento, salud sexual y reproductiva y otros que propenden por la garantía de derechos. Para asociar los beneficiarios a su respectivo grupo etario se utilizó la participación porcentual de los niños y niñas menores de 6 años en el total de niñez y adolescencia del país. De manera que se puede estimar que 77.406 niños y niñas pertenecían a algún programa de esta línea, Es decir representan casi el 8% del total de la meta del cuatrienio de 1.000.000 vinculados.

Una atención derivada de la aplicación de estrategias para la detección de señales de amenaza o vulneración de los derechos de los niños y niñas es el restablecimiento de derechos, una vez han sido vulnerados. Para realizar el costeo del restablecimiento de derechos se tomó la información del valor del cupo al mes de las modalidades de Protección del ICBF: Hogares gestores, \$325.781, Hogares sustitutos ICBF, \$459.608, Hogares sustitutos ONG, \$619.605 y Centro de emergencia por condiciones de amenaza o vulneración, \$1.233.290. Para el caso de intervenciones de apoyo, que incluye condición de amenaza o vulneración (\$160.950), discapacidad y/o trastorno mental (\$250.215), situación de vida en calle (\$ 171.157), explotación laboral (\$165.236) y explotación sexual (\$183.570), se usó el costo del cupo mensual de los distintos servicios ofrecidos. Finalmente, en el caso de los Centros de protección de la niñez-internados, también se tomó el costo del cupo al mes de: amenaza o vulneración (\$806.565), discapacidad (\$1.148.944), discapacidad mental psicosocial (\$1.709.763), en situación de calle (\$806.564), explotación laboral (\$1.001.520), explotación sexual (\$1.329.726) y atención en acogida y crecimiento (\$1.048.534). El costo se estableció como el promedio del valor de los cupos en todas las modalidades de protección. El costo para niños y niñas desde el nacimiento hasta los 5 años es el promedio de las modalidades de protección descritas anteriormente. En el caso de gestantes y lactantes se utiliza el costo del cupo al mes de gestantes y lactantes en los Centros de protección de la niñez, \$1.041.608.

Para asignar un valor a las actividades de prevención de la vulneración y recuperación de derechos se utilizó el costo mensual promedio per cápita de las distintas modalidades que operan para beneficio de la población infantil. El cuadro siguiente recoge las cifras de base para el costeo.

**Cuadro 1.10 - Costo mensual per cápita para actividades de prevención de la vulneración de derechos y recuperación de derechos
 Pesos constantes de 2012**

Modalidad	Población o Servicio	2012
Hogares Gestores	Con discapacidad y enfermedad de cuidado especial	325,781

Modalidad	Población o Servicio	2012
Hogares Sustitutos - ICBF	Por condiciones de amenaza o vulneración	420,830
	Con discapacidad y enfermedad de cuidado especial	498,385
Hogares Sustitutos - ONG	Por condiciones de amenaza o vulneración	601,940
	Con discapacidad y enfermedad de cuidado especial	637,269
Intervención de Apoyo	Por condiciones de amenaza o vulneración	160,957
	Con discapacidad y/o trastorno mental	250,215
	En situación de vida en calle	171,757
	En explotación laboral	165,236
	En explotación sexual	183,570
Centro de Emergencia	Por condiciones de amenaza o vulneración	1,233,290
Centros de Protección para niñez-Internados	Por condiciones de amenaza o vulneración	806,565
	Con discapacidad	1,148,944
	Discapacidad Mental Psicosocial	1,709,763
	En situación de vida en calle	806,564
	En explotación sexual	1,001,520
	Programa de Acogida y Desarrollo	1,329,726
	Para la atención en acogida y crecimiento de niños de 0 a 8 años	1,048,534
	Gestante y Lactante	1,041,608
Costo mensual promedio (sin gestante o lactante)	694,491	

Fuente: ICBF

Una vez calculado el costo del cupo, y para evitar sobre-estimaciones se utilizó como alcance de beneficiarios el mismo porcentaje de población vinculada a modalidades de prevención, 8% para menores de 6 años y 5% para gestantes y lactantes, que sin duda es superior al alcance de las metas del programa. En la misma línea se promedió sólo 1 mes de permanencia por niño por programa, que sin duda será inferior en algunas poblaciones pero evita sobreestimar los costos vía alcance de la iniciativa, puesto que el 8% del 1.200.000 niños y niñas que se busca atender asciende a 96.000 personas. Al igual que en secciones anteriores de este documento para asignar definitivamente el costeo en términos de niño año se mantiene la equivalencia de costos por beneficiario sobre población total, que implica, en este caso, que 8% de los beneficiarios con el

100% de costo del servicio es igual al 100% de los beneficiarios con el 8% del valor de la atención.

Así el cuadro 1.11 recoge la distribución de costos por grupo etario y modalidad de atención.

**Cuadro 1.11 - Costo anual por cupo para protección de derechos de los niños y las niñas
 Pesos constantes de 2012**

Grupo poblacional	Institucional	Familiar	Comunitaria
Pre-concepción	N/A	N/A	N/A
Gestación al parto	\$52,080	\$52,080	\$52,080
Nacimiento al primer mes	\$53,758	\$53,758	\$53,758
De 2 a 5 meses	\$53,758	\$53,758	\$53,758
De 6 a 11 meses	\$53,758	\$53,758	\$53,758
1 Año	\$53,758	\$53,758	\$53,758
2 Años	\$53,758	\$53,758	\$53,758
De 3 a 4 años	\$53,758	\$53,758	\$53,758
5 Años	\$53,758	\$53,758	\$53,758

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF.

1.2.12 Costos de la atención en salud

Los lineamientos técnicos de la estrategia De Cero a Siempre reconocen la salud como un derecho “fundamental, irrenunciable e impostergable”. Y se orientan acciones para garantizar su cumplimiento en los espacios donde transcurre la vida de los niños: El hogar, el centro de atención, los servicios de salud y el espacio público.²⁵

Inscrita en el marco de la convención de los derechos del niño, se reconoce que “los niños deben disfrutar del más alto nivel posible de salud y tener acceso a servicios para la prevención y el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud”. Por eso es fundamental la actuación coordinada del Gobierno Nacional, el sistema de salud, la familia y la comunidad.

El sistema de salud, cuya función principal es proteger y mejorar la salud, funciona en la modalidad de aseguramiento, a través de las entidades promotoras de salud, que actúan como responsables para garantizar la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad de los servicios de salud. Existen además estrategias de promoción de salud y prevención de enfermedades, destinadas a mejorar el estado de salud y la calidad de vida de las niñas u

²⁵ Véase. <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/7.De-Salud-en-la-Primera-Infancia.pdf>

niños del país. Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social lidera programas e intervenciones colectivas en el ámbito de la salud que aportan a la atención integral de la primera infancia.

En esa medida, dentro de la Ruta integral de atenciones a la primera infancia, hay dos grandes grupos de atención que a su vez dan cuenta de los costos que se presentan a continuación.

Las cifras del Ministerio de Salud y Protección Social, con corte a noviembre de 2012, indican que los afiliados se dividen de manera similar entre el régimen contributivo (47%) y el subsidiado (53%).

a. Costeo por UPC

El modelo de aseguramiento que opera en Colombia está diseñado para proteger a los hogares de los riesgos en salud a través de un plan de beneficios. La afiliación al sistema puede realizarse en el régimen contributivo, para personas con vinculación laboral y/o con capacidad de pago de aportes, o en el régimen subsidiado para la población pobre.

Para la población en primera infancia los beneficios son idénticos en los dos regímenes de atención, de manera que con la afiliación se garantizan los derechos que el sistema de salud ofrece sin importar la condición socioeconómica.

El costo agregado de atención en salud de la Ruta corresponde a los desembolsos que los actores responsables, La Nación y las Entidades territoriales transfieren a las aseguradoras (EPS ARS) para cubrir costos de atención a la población. Para ello se calcula anualmente una medida conocida como Unidad de Pago por Capitación-UPC.

Esta se define como el “valor anual que se reconoce por cada uno de los afiliados al SGSSS para cubrir los riesgos de ocurrencia de enfermedades que demanden prestaciones del Plan Obligatorio de Salud (POS)²⁶, en los regímenes contributivo y subsidiado”²⁷. Anualmente los estudios de actualización determinan el valor de la misma teniendo también la inclusión de nuevas atención al plan de beneficios.

Es preciso señalar que el desembolso se realiza independientemente de la presencia de enfermedades o consultas recientes, y cubre la atención de todas las consultas, intervenciones y procedimientos médicos incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS.

²⁶ Plan Obligatorio de Salud -POS-, es el conjunto de tecnologías en salud, servicios hospitalarios y medicamentos a que tiene derecho, en caso de necesitarlo, todo afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud y cuya prestación debe ser garantizada por las EPS.

²⁷Véase “Estimación valor de unidad de pago por capitación del régimen subsidiado para la unificación de los planes beneficios de los regímenes contributivo y subsidiado para diferentes grupos de población” Comisión Reguladora en Salud CRES,

El valor final que recibe una aseguradora por beneficiario se modifica de acuerdo al régimen, género, grupo etario y la región de residencia en el caso del contributivo. En el caso de los menores de 5 años, las entidades territoriales reconocen el valor que por grupo etario y género corresponde al régimen contributivo más los adicionales que tengan lugar debido a la pertenencia a 3 zonas de residencia, a saber: Zona normal, Especial y Grandes ciudades²⁸. Esta información cobrará más importancia en la medida que se adelanten los ejercicios de territorialización de la estrategia.

Para asignar costos de atención en salud para el presente costeo se usa la información de la UPC de los grupos etarios de menores de un año, de 1 a 4 años y de 5 a 14 años, que cubren a la población de primera infancia.

Adicionalmente, se debe considerar el valor del pago para la atención de las mujeres en edad fértil, lo que implica recoger también los costos diferenciales que les aplican en los distintos grupos etarios entre los 15 y los 44 años. Este último es útil para calcular el valor en el grupo de edad de pre-concepción y de mujeres gestantes.

El costeo por UPC si bien abarca el gasto que realizan los entes territoriales, según sus categorías, en la atención de salud a niños y niñas no se puede separar entre atenciones de la Ruta: Atención pre-concepcional, Control pre-natal, Control de crecimiento y desarrollo, Atención al parto y al recién nacido y Consulta odontológica. El propio concepto de la UPC invalida una división de la misma en razón de la prevalencia de las enfermedades o atenciones existentes en la primera infancia, puesto que el sustento de un sistema basado en el aseguramiento es que cada usuario pueda recibir servicios por una prima de riesgo cuyo costo es inferior al valor esperado de la ocurrencia de los eventos multiplicado por el costo de cada atención individual²⁹. El modelo que acompaña a este documento permite

El siguiente cuadro recoge el valor de la UPC promedio para los distintos grupos de edades y género, para el año 2012.

Cuadro 1.12 – Valor de la UPC vigencia 2012

Grupo de edad	Régimen subsidiado	Régimen contributivo
Del Nacimiento a los 11 meses	\$ 352,339	\$ 1,642,918

²⁸Zona especial: Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Chocó, Guajira, Guainía, Guaviare, Meta, Putumayo, San Andrés y Providencia, Sucre, Vaupés, Vichada y región de Urabá. Excepto las ciudades de Arauca, Florencia, Riohacha, Sincelejo, Villavicencio y Yopal. Grandes ciudades: Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y los municipios conurbanos con éstas: Soacha, Bello, Itagüí Envigado, Sabaneta y Soledad.

²⁹ El equipo consultor sostuvo reuniones con directivos de la CRES (en liquidación) para validar técnicamente la coherencia de asignación de la UPC por atenciones.

Grupo de edad	Régimen subsidiado	Régimen contributivo
de 1 a 4 años de edad	\$ 352,339	\$ 527,540
De 5 años en adelante	\$ 352,339	\$ 184,280
Mujeres 15-18 años	\$ 352,339	\$ 277,542
Mujeres 19-49 años	\$ 352,339	\$ 579,841

Fuente: Acuerdo 30 de 2011, CRES

Para el costeo de la Ruta, entonces, se usan los tres primeros rubros de la anterior tabla para el caso de la salud de niños y niñas, y se considera el de las mujeres en edad fértil para las atenciones de pre-concepción y control pre-natal. Estos aplican con independencia de la modalidad de atención de los niños y niñas.

El archivo que acompaña a este documento permite ajustar por participaciones de población en cada régimen de manera que se pueden plantear escenarios de atención no sólo a población del régimen subsidiado o contributivo sino a combinaciones lineales de ambos basados en los requerimientos del caso.

b. Promoción, prevención e intervenciones colectivas

Otro tipo de intervención que lidera el Ministerio de Salud y Protección Social y que contribuye a la salud de la primera infancia es el Plan de Salud Pública de intervenciones colectivas. El Plan está a cargo de la Nación y las entidades territoriales, e incluye actividades individuales y colectivas de promoción y prevención, dirigidas de forma gratuita a la población.

Su financiamiento proviene de los recursos que ejecuta el gobierno nacional o una entidad a su cargo, como el Ministerio de Salud a través de algún programa, los recursos que para tal efecto destinen los entes territoriales y un valor equivalente al 10% de la UPC para las atenciones individuales. De nuevo el valor de la UPC no se divide como costos individuales entre las atenciones que abarca, sino que éstas se agrupan dentro de su área de influencia.

En las estrategias colectivas distintas a vacunación se incluye la formación de agentes para el fomento de la salud de los niños y niñas. Esta acción es financiada por el gobierno central y es ejecutada a través de programas como los que se describen a continuación.

AIEPI (Atención Integral a Enfermedades Prevalentes de la Infancia), es una estrategia de formación de agentes dirigida a mejorar la salud de los menores de 5 años, para acelerar la detección temprana y el tratamiento efectivo, además de promover los estilos

de vida saludables. Dentro de la estrategia pueden ser formados personal de salud y los cuidadores de los niños.

Con la información reportada del Ministerio de salud, correspondiente a la vigencia 2011, se encontró una ejecución de \$25.332 millones, para la formación de 6.000 agentes de salud.

El costo por niño/año de la ruta de este programa, que también se asocia con la atención de formación, crianza y acompañamiento a familias depende del total de niños que atiende al año cada profesional. Bajo esa información el costo por agente formado es en promedio de \$4.222.000.

Para definir el costo de atender a un niño por un agente formado en AIEPI o alguna modalidad par, se debe determinar cuántos niños al año atiende un médico y durante cuánto tiempo se distribuyen los beneficios de la formación que éste recibe en algún momento del tiempo.

Un agente de salud con dedicación exclusiva tendrá entonces la responsabilidad de atender en promedio 3 veces a un niño en un año. Lo anterior teniendo en cuenta que la atención también es diferencial por edad simple puesto que para los menores de 6 meses la visita debería ser mensual mientras que para el rango entre 6 y 12 meses es cada dos meses y para otras edades será trimestral e inclusive semestral después de los 5 años. Sin embargo un agente formado bajo esta estrategia no necesariamente dedica el 100% de su tiempo a consultas de menores de 6 años ni a impulsar acciones dirigidas para beneficiar a este grupo.

Sí asumimos que el promedio es del 50% de una dedicación exclusiva el escenario que se plantea es de 6 horas laborales (1 turno tal como lo establece el Artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo), con consultas de 20 minutos (Resolución 5261 de 1994) y 224 días laborales (15 días vacaciones, 18 feriados, 108 días de fin de semana), tendría 4.032 consultas por año. Si se acepta el supuesto de 3 consultas por año el profesional atendería 1.344, pero el horizonte al que se descuenta una capacitación es de 3 años con lo que se regresan a los 4.032 consultas originales³⁰. Al introducir el porcentaje de dedicación a menores de 6 años que se introdujo al principio de este párrafo se obtiene un total de 2.016 niños por año y un costo final de \$2,094 para garantizar que un niño pueda ser atendido en promedio 3 veces en un año por un agente formado en AIEPI.

³⁰ Aquí se vuelve a incorporar la equivalencia de niños/ año descontado donde la atención a un niño durante k años, se vuelve equivalente en términos de costo promedio a atender k niños durante 1 año de referencia.

c. Protección de la Salud Pública en el Ámbito Nacional

La finalidad de las intervenciones consiste en fomentar un medio ambiente más saludable, intensificar la prevención primaria e influir en las políticas y los hábitos de los sectores y los individuos para solucionar las causas remotas de las amenazas medioambientales a la salud. Por definición estas no se piensan con el individuo aislado como objetivo final y en general su actuar no se circunscribe a algún colectivo específico o diferenciado salvo por razones geográficas o biológicas.

Por consiguiente determinar cuántos recursos se usaron para la atención de la primera infancia por parte del programa de Protección en Salud Pública es preciso aceptar como supuesto que el programa, que incluye varias iniciativas, alcanza de manera transversal y proporcional a los distintos grupos etarios.

En 2012, la población entre 0 y 5 años era aproximadamente de 5,1 millones según estimó el DANE, si se añade el rango de 5 años cumplidos a 5 años 11 meses el total se acerca a 6,007,608 personas, aproximadamente el 12.8% de la población total del país.

Bajo tales premisas se puede tomar el costo total del programa, reportado por el Ministerio de Salud, \$100,883 millones (cien mil ochocientos ochenta y dos millones, quinientos quince mil pesos) y aplicar como el costo para el grupo de referencia la misma proporción del costo total que el primero aplica para la entera población del país. De manera que para atender a más de 6 millones de niños y niñas con edades entre 0 y 6 años se destinaron alrededor de \$12,912 millones lo que supone un costo total por niño por año de \$ 2,509.

d. Compensación del FOSYGA

El fondo de solidaridad y garantía del sistema de seguridad social, FOSYGA, opera como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social manejada por encargo fiduciario y destina recursos para la inversión en salud para cuatro subcuentas principales, en su orden: i. Compensación interna del régimen contributivo ,ii. De solidaridad del régimen subsidiado en Salud, iii. De Promoción en Salud, y iv. Del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito.

En el reporte de ejecución del FOSYGA a 2012 se encuentran ejecuciones que potencialmente influyen en la salud de las gestantes y los niños y niñas menores de 6 años. En 2012 los ingresos del FOSYGA superaron los 15 billones de pesos, sin embargo el 92.5% de tales recursos provienen del recaudo del proceso de compensación UPC sin situación de fondos (71.7%) y a UPC con situación de fondos (20.8%), recursos que corresponden al superávit una vez se ha realizado el proceso de compensación y auto-compensación de los regímenes contributivo y subsidiado. Por lo

tanto incluirlos tales desembolsos como rubros del gasto en salud una vez se ha costeado la UPC implicaría una doble contabilidad con algún rezago temporal equivalente a los montos que no se ejecutaron en años anteriores.

e. Programas Complementarios

Como complemento de esta sección también se registra el costo promedio por niño por año de una cuenta reportada por el Ministerio de Salud bajo la denominación “Otros programas de salud infantil”; es preciso señalar que se validó la inexistencia de cruces entre esta atención y los programas PAI, AIEPI, la salud pública nacional y el la UPC.

El monto total de los “otros programas” fue de \$33,265 millones, ante la ausencia de datos de alcance y cobertura de estos programas su costo se distribuye entre el total de niños y niñas entre 0 y 5 años, bajo el corte Sisbén II, resultando así un valor promedio de \$15.489

Las mujeres gestantes también cuentan con una provisión financiera adicional, para el año de reporte se presentaron alrededor de 640 mil mujeres gestantes, asumiendo un nacimiento por parto de cada gestante, se tiene que el costo del programa, \$16,536 millones resulta en un costo promedio por gestante de \$25,839.

Para la población en edad reproductiva, también se calculó, con la misma fuente, el costo promedio por atención en prevención del VIH-SIDA en el país. Es preciso reconocer que este valor no incluye ni gastos privados en el mismo rubro ni dedicación adicional de partidas presupuestales que los entes territoriales, de manera autónoma, decidieron invertir en el período de referencia. La base de población que se utilizó fue la total mayor de 14 años en el país que según el DNP se encuentre en 2012 en niveles Sisbén I y II. Y el costo promedio es de \$344.

Los programas de salud sexual y reproductiva, también se incorporaron a partir de los reportes del Ministerio de Salud. Nuevamente al no contar con un dato puntual de cobertura la base de población para dividir los costos fue: i. El total de adolescentes por debajo del nivel Sisbén II para los programas de salud sexual y reproductiva que los focalizan y, ii. El total de población mayor de 19 años y menor de 50, también por debajo del punto de corte para nivel II, en los “otros programas de salud sexual y reproductiva”. En el primer caso el costo promedio es de \$3.151 y en el segundo de \$844.

El siguiente cuadro recoge el resumen de los costos asociados a los programas de Ministerio que se han referenciado.

Cuadro 1.13 – Costos asociados a los Programas del Ministerio de Salud y Protección Social
Millones de pesos de 2012

Programa	Costo total
AIEPI	\$ 25,332
Otros programas	\$ 33,265
Materna	\$ 16,536
VIH-SIDA-ITS	\$ 4,912
Salud sexual y reproductiva para adolescentes	\$ 7,520
Otros programas Salud sexual y reproductiva	\$ 9,164

Fuente: Datos reportados por el Ministerio de Salud y Protección Social vigencia 2011.

Tras definir horizonte y base de población para cada programa los costos unitarios de las iniciativas listadas arriban se resumen en el cuadro que sigue.

Cuadro 1.14 – Costos unitarios de los Programas del Ministerio de Salud y Protección Social
Pesos constantes de 2012

Programa	Costo unitario
AIEPI	\$ 2,094
Otros programas	\$15,489
Materna	\$25839
VIH-SIDA-ITS	\$ 371
Salud sexual y reproductiva para adolescentes	\$3,151
Otros programas SS	\$ 844

Fuente: Cálculos Econometría Consultores a partir de datos Ministerio de Salud y Protección Social vigencia 2011.

Una aclaración a las bases de población utilizadas es que no se recurrió como en otros casos al avance en cumplimiento de metas porque el reporte está desactualizado o inactivo en el sistema de seguimiento de metas para la mayoría de las intervenciones que se comentaron en esta sección.

Finalmente, el cuadro 1.15 presenta los resultados diferenciados por Programa y grupos etarios.

Mientras se elaboraba este documento, el Ministerio de Salud y Protección Social, anunció la reforma del sistema de salud en el país. Entre las aspiraciones que tiene la reforma algunas impactan directamente la salud de los niños y niñas; por ejemplo

establece beneficios especiales para los niños garantizando la efectiva prevención, detección temprana y tratamiento adecuado de las enfermedades que los aquejen; además ordena que los niños y niñas sean atendidos de forma gratuita, sin importar el Régimen en el que estén afiliados, cuando sean víctimas de violencia física o sexual y obliga a las EPS e IPS a poner en conocimiento de las autoridades los casos en que pueda existir negligencia de los padres o adultos responsables en la atención de los niños, niñas y adolescentes.

La manera como tal decisión afectará el funcionamiento, a los actores y los costos de la atención a los niños y niñas están fuera del alcance de este documento.

**Cuadro 1.15 – Costos unitarios de los Programas del Ministerio de Salud y Protección Social
Pesos constantes de 2012**

	UPC	10% UPC	Salud sexual Adolescentes	VIH-SIDA	Otros salud sexual	Salud Materna	Programas Salud Infantil	AIPEI	Salud Pública	TOTAL
Pre-concepción	352,339	35,233	3,151	371	844	-	-	-	2,510	394,555
Gestación al parto	352,339	35,233	-	371	844	25,839	-	-	2,510	417,796
Nacimiento al primer mes	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095
De 2 a 5 meses	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095
De 6 a 11 meses	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095
1 Año	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095
2 Años	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095
De 3 a 4 años	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095
5 Años	352,339	35,233	-	-	-	-	15,489	2,094	2,510	408,095

El lector podrá observar que los componentes principales del costo total están relacionados con la Unidad de Pago por Capitación, y que las intervenciones en salud pública, debido a su dispersión en niveles relativamente amplios de población tienen un costo per cápita significativamente menor. Los planes que invitan a la promoción y prevención no cuentan con suficientes recursos para lograr los impactos esperados en la población del país, adicionalmente el esquema de aseguramiento actual se caracteriza por serias barreras de acceso a los servicios de salud, que los aseguradores fundamentan en la insuficiencia de los recursos que reciben al compararlos con sus potenciales obligaciones, y una atención insuficiente en las zonas especiales o de difícil acceso.

1.2.13 Programas complementarios para la atención de la primera infancia

Las secciones previas han señalado las principales características de los programas que hacen parte de la atención integral a la primera infancia, haciendo énfasis en las modalidades que la Ruta define como ideales: La atención familiar y la institucional. Adicionalmente se han presentado los costos de los espacios de atención comunitarios, aun cuando estos últimos no se incluyeron en la construcción original de los lineamientos para atención integral a la niñez del país.

Aunque las ventajas que tienen las modalidades de atención “oficiales” son innegables, también es preciso reconocer que en muchos casos su viabilidad (entendida como la capacidad de implementarse en corto o mediano plazo dadas las restricciones de presupuesto, capital humano e infraestructura) es baja o nula. Esto se debe en parte a las diferencias entre regiones y las limitaciones propias de cada una para acceder a todos los insumos que al actuar conjuntamente producen el esquema de atención integral a la infancia colombiana. En las discusiones del comité técnico de este estudio, así como en los estudios de campo se evidenció que en muchas zonas del país la transición de la atención actual a la integral tendrá un plazo superior a la duración del Plan de Desarrollo que da origen al programa “De cero a siempre”.

La atención en centros de desarrollo no es implementable porque la oferta de profesionales para atender a los niños como se espera según la ruta, combinada con los salarios relativamente bajos que ofrece la canasta asignada, hacen que muchos centros de desarrollo carezcan del personal necesario (suficiente por cantidad y por cualificación) para funcionar dentro de los lineamientos de la atención institucional. Por supuesto es evidente que los salarios que determinan las entidades encargadas (ICBF y MEN) no pueden aumentar sin más ya que los recursos financieros de los que disponen, por definición escasos y rivales, sólo podrán cubrir una porción de la población actual, y aumentos en los costos, sumados a presupuestos fijos o que crecen a una tasa menor, implican una reducción de la cobertura efectiva.

Es por eso que los Entes Territoriales, en pro de mejorar la calidad de vida de las niñas y los niños que cobijan, pueden requerir alternativas para sustituir la implementación de la ruta en un principio, pero alcanzar fines similares. Y actualmente existen programas que pueden implementarse, si aún no están en funcionamiento, que pueden ayudar a tal fin.

a. Desayunos infantiles con Amor

Diseñado para ayudar prioritariamente para los niños entre 6 meses y 4 años 11 meses, afectados por la violencia o la pobreza extrema, a conseguir una buena nutrición por medio de la distribución periódica de complementos nutricionales. El programa opera dependiendo de la edad del menor como sigue:

- 1) “Para niñas y niños de 6 a 11 meses, constituido por un paquete de Bienestarina Tradicional y/o saborizada de 900 gramos niño/mes, correspondiente al suministro de 30 gramos al día.”³¹

Para niñas y niños de 12 meses a 4 años y 11 meses, compuesto por:

- Una porción por 200 ml, de leche entera natural o saborizada o bebida láctea con avena o Bienestarina líquida, Ultra Alta Temperatura (UAT/UHT) fortificadas con Hierro, Zinc, en forma aminoquelada y Ácido Fólico.
- Una galleta u otro producto a base de cereal, de mínimo 30 gramos, enriquecido con Hierro en forma aminoquelada y Ácido Fólico.
- Un paquete de Bienestarina Tradicional y/o saborizada de 900 gramos niño/mes, correspondiente al suministro de 30 gramos al día que se proporcionará con el fin de mejorar la adecuación nutricional, garantizando una complementación alimentaria”

En 2012 el programa alcanzaba a casi 790.000 niños y niñas en todos los departamentos del país. Si bien el programa establece que sus beneficiarios no pueden ser al mismo tiempo beneficiarios de otra modalidad de atención a primera infancia está condición puede flexibilizarse como punto de partida para los territorios donde se inicie con algún tipo de atención que no incluya el mismo porcentaje de provisión nutricional que la institucional o la familiar.

b. Programa Familias en Acción

El programa del gobierno con más alcance y beneficiarios, 2.2 millones de familias, cuenta con un componente destinado para el complemento de la alimentación de los niños menores de 7 años, condicional a la presentación de la certificación de asistencia del (los) menor(es) a control de crecimiento y desarrollo. En promedio 50.000 por mes, con entrega en ciclos de 2 meses, no busca brindar el aporte nutricional que sí es objetivo en los proyectos arriba mencionados, pero se ha convertido en un fuerte

³¹ Véase :

<http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/Bienestar/Programas%20y%20Estrat%C3%A9gias/DesayunosInfantiles>

incentivo para que los hogares inviertan recursos y aumenten la dedicación de tiempo en el seguimiento de la nutrición y salud de los menores.

1.3 COSTOS AGREGADOS POR GRUPO DE EDAD Y MODALIDAD DE ATENCIÓN

A partir de los costos desglosados en la sección 1.2 en este apartado se presenta el costo por grupos de edad y para las tres modalidades de atención. Para ello, en primer lugar se identificó la modalidad de atención, para los distintos grupos de edad definidos en la Ruta Integral de Atención.

Para el costeo agregado se tomaron dos escenarios. El escenario uno supone que la atención es integral para la totalidad de niños y niñas en los entornos institucional y familiar, y el escenario 2 incluye la modalidad comunitaria.

En el escenario 1, las atenciones de pre-concepción, gestación y parto estarían a cargo de la modalidad institucional, concretamente del sector salud. De 6 meses a 5 años los niños y niñas recibirían atención integral en la modalidad institucional pero en este caso además del sector salud la Ruta Integral de Atenciones se desarrolló principalmente en los Centros de Desarrollo Infantil, en la modalidad familiar se desarrolla la atención desde el nacimiento hasta los 5 años, en cualquier caso de 1 mes a 5 meses los bebés siempre estarán en sus hogares pues la modalidad institucional sólo atiende los niños y niñas a partir de los 6 meses.

En el escenario 2, además de las modalidades institucional y familiar, para los grupos de edad entre 6 meses y 5 años se adiciona la atención no integral en la modalidad comunitaria.

Los dos escenarios planteados, se usarán para la proyección del costo total de la Ruta (Sección 1.5). A continuación se presenta el costeo de la sección anterior discriminado por grupos de edad.

1.3.1 Costeo de pre-concepción, gestación y parto

A este grupo de edad le corresponden las atenciones en salud, alimentación y nutrición, y vacunación. La modalidad de atención de estas etapas es familiar. En gestación y parto se cuantifican las tres atenciones siendo la atención en salud la que representa un porcentaje mayor en el costo total para este grupo etario.

1.3.2 Costeo de nacimiento a los cinco meses

La atención integral desde el nacimiento hasta los 5 meses de vida le atañe al entorno familiar, pues durante esta etapa es esencial establecer lazos familiares y ofrecer

cuidados propios del hogar. Este periodo corresponde también a la lactancia materna exclusiva como única fuente de alimentación del bebé. Es por ello que en la modalidad de atención familiar se promueve la aplicación de pautas de crianza adecuada y la lactancia materna exclusiva para esta etapa de la vida de los bebés.

En el costeo se puede notar que, igual que en las etapas anteriores, la atención en salud es la que tiene mayor participación en el costo total, a esta le sigue la experiencia pedagógica, que comienza a ser relevante si se considera que la canasta de atención familiar tiene talento humano y materiales para la experiencia pedagógica desde los inicios de la primera infancia.

1.3.3 Costeo de seis a veinticuatro meses

Desde los seis meses los niños y niñas pueden hacer parte de las tres modalidades de atención, familiar, institucional y comunitaria. Además, el número de atenciones que aplican para este grupo de la Ruta aumenta conforme lo requiere el ciclo vital de los niños y niñas.

La atención en salud continúa representando el mayor porcentaje dentro del costo total en este grupo etario. No obstante la experiencia pedagógica en la modalidad institucional pasa a ocupar un renglón muy relevante para el costo total.

Para el periodo de 1 a 2 años los valores se modifican en el caso de vacunación, a este grupo de edad le corresponden vacunas diferentes con un costo más elevado.

1.3.4 Costeo de tres a cinco años

Para este grupo etario las atenciones son las mismas que se inician a los seis meses. Sin embargo, se incluye el acceso y permanencia a transición en el grado de transición, que solo aplica para niños y niñas de cinco años.

El valor de la experiencia pedagógica en estas etapas desciende, respecto a los valores anotados arriba en la modalidad institucional, pues la canasta de atención se diferencia para los 6 a 24 meses y los tres a cuatro años. Esto se debe a que el número de profesionales y los materiales necesarios para la atención de los niños y niñas es distinta según su edad. Para los bebés, antes de los dos años, hay más talento humano (docentes y auxiliares pedagógicos) dedicado a su cuidado, por lo que el costo es mayor. En este grupo etario el valor de la UPC cae y la atención con mayor participación pasa a ser la del restablecimiento de derechos.

A continuación se presentan los cuadros con los costos desagregados por atención y grupo etario, así como para cada una de las modalidades contempladas.

Cuadro 1.16 – Costo per cápita por atención según grupo de edad en modalidad institucional

	Crianza	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Experiencia pedagógica	Seguimiento al desarrollo	Acceso y permanencia a transición	Prevención y recuperación: vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	394.555 100,0%	- 0,0%	394.555 100%
Gestación al parto	8.264 1,4%	- 0,0%	36.965 6,4%	5.920 1,0%	58.203 10,0%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	52.080 9,0%	417.796 72,1%	- 0,0%	579.229 100%
Nacimiento o al primer mes	8.264 1,5%	- 0,0%	21.514 3,8%	9.869 1,7%	58.203 10,3%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	53.758 9,5%	408.095 72,2%	5.650 1,0%	565.353 100,0%
De 2 a 5 meses	8.264 1,0%	- 0,0%	283.438 34,5%	9.869 1,2%	58.203 7,1%	- 0,0%	- 0,0%	- 0,0%	53.758 6,5%	408.095 49,7%	- 0,0%	821.627 100%
De 6 a 11 meses	212.529 4,0%	550.080 10,5%	76.649 1,5%	9.869 0,2%	58.203 1,1%	3.549.448 67,6%	331.140 6,3%	- 0,0%	53.758 1,0%	408.095 7,8%	- 0,0%	5.249.770 100%
1 Año	212.529 4,0%	550.080 10,3%	164.533 3,1%	9.869 0,2%	58.203 1,1%	3.549.448 66,5%	331.140 6,2%	- 0,0%	53.758 1,0%	408.095 7,6%	- 0,0%	5.337.654 100%
2 Años	104.451 3,2%	550.080 16,9%	26.239 0,8%	66.869 2,1%	58.203 1,8%	1.832.298 56,4%	147.210 4,5%	- 0,0%	53.758 1,7%	408.095 12,6%	- 0,0%	3.247.203 100%
De 3 a 4 años	104.451 3,2%	550.080 16,9%	38.526 1,2%	66.869 2,1%	58.203 1,8%	1.832.298 56,2%	147.210 4,5%	- 0,0%	53.758 1,6%	408.095 12,5%	- 0,0%	3.259.490 100%
5 Años	- 0,0%	384.840 16,7%	38.526 1,7%	66.869 2,9%	58.203 2,5%	- 0,0%	- 0,0%	1.294.499 56,2%	53.758 2,3%	408.095 17,7%	- 0,0%	2.304.790 100%

Cuadro 1.17 – Costo per cápita por atención según grupo de edad en modalidad familiar

	Crianza	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Experiencia pedagógica	Seguimiento al desarrollo	Acceso y permanencia a a transición	Prevención y recuperación vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción										394.555	-	394.555
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
Gestión al parto	83.414	204.876	36.965	5.920	58.203	814.334	27.119	-	52.080	417.796	-	1.700.708
	5%	12%	2%	0%	3%	48%	2%	0%	3%	25%	0%	100%
Nacimiento al primer mes	83.414	204.876	21.514	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	5.650	1.686.833
	5%	12%	1%	1%	3%	48%	2%	0%	3%	24%	0%	100%
De 2 a 5 meses	83.414	204.876	283.438	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	1.943.107
	4%	11%	15%	1%	3%	42%	1%	0%	3%	21%	0%	100%
De 6 a 11 meses	83.414	893.301	76.649	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.424.742
	3%	37%	3%	0%	2%	34%	1%	0%	2%	17%	0%	100%
1 Año	83.414	893.301	164.533	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.512.627
	3%	36%	7%	0%	2%	32%	1%	0%	2%	16%	0%	100%
2 Años	83.414	893.301	26.239	66.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.431.333
	3%	37%	1%	3%	2%	33%	1%	0%	2%	17%	0%	100%
De 3 a 4 años	83.414	893.301	38.526	66.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.443.620
	3%	37%	2%	3%	2%	33%	1%	0%	2%	17%	0%	100%

Cuadro 1.18 – Costo per cápita por atención según grupo de edad en modalidad comunitaria

	Crianza	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Experiencia pedagógica	Seguimiento al desarrollo	Acceso y permanencia a a transición	Prevención y recuperación vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	394.555	-	394.555
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
Gestación al parto	8.264	-	36.965	5.920	58.203	-	-	-	52.080	417.796	-	579.229
	1%	0%	6%	1%	10%	0%	0%	0%	9%	72%	0%	100%
Nacimiento al primer mes	8.264	-	21.514	9.869	58.203	-	-	-	53.758	408.095	5.650	565.353
	1%	0%	4%	2%	10%	0%	0%	0%	10%	72%	1%	100%
De 2 a 5 meses	8.264	-	283.438	9.869	58.203	-	-	-	53.758	408.095	-	821.627
	1%	0%	34%	1%	7%	0%	0%	0%	7%	50%	0%	100%
De 6 a 11 meses	8.264	397.690	76.649	9.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.603.700
	1%	25%	5%	1%	4%	37%	0%	0%	3%	25%	0%	100%
1 Año	8.264	397.690	164.533	9.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.691.584
	0%	24%	10%	1%	3%	35%	0%	0%	3%	24%	0%	100%
2 Años	8.264	397.690	26.239	66.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.610.290
	1%	25%	2%	4%	4%	37%	0%	0%	3%	25%	0%	100%
De 3 a 4 años	8.264	397.690	38.526	66.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.622.577
	1%	25%	2%	4%	4%	36%	0%	0%	3%	25%	0%	100%

Como se evidencia en los cuadros precedentes los rubros que más participación tienen en el costo total, independientemente de la edad, están relacionados con las atenciones que se reciben alrededor de la educación inicial y la atención en salud. Los costos de servicios como el registro civil, los parques o el acceso a bienes culturales son una participación significativamente menor.

Los costos también indican donde es prioritario asignar los recursos y donde se deben asignar las fuentes más estables para lograr un nivel de cobertura sobre las atenciones que garantice el desarrollo integral.

Para la ampliación de la cobertura, especialmente en regiones aisladas y nuevos territorios es conveniente recordar que los prestadores del servicio en comodato o asociación, en muchos casos colocan recursos equivalentes hasta el 30% del gasto en la experiencia pedagógica, lo que refuerza su participación en el total.

Sin embargo el cuadro anterior también permite reconocer las ventajas que ofrece una acción coordinada y conjunta de más de un ente para asumir tales costos pues lograr los mismos niveles de acceso a educación de calidad, alimentación hasta el 70%, seguimiento al desarrollo, promoción de prácticas saludables y fomento de la lectura serían mucho más caras si se quisieran trabajar de manera independiente.

1.4 COSTOS DE ADECUACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Para la atención integral de los niños y niñas es necesario contar con edificaciones idóneas, adaptadas a sus necesidades y a lo que requiere la prestación de servicios de alimentación, pedagogía, formación y acompañamiento a familias y seguimiento al desarrollo infantil. Esto implica construir espacios nuevos, dotados con material didáctico y otros recursos básicos para la atención.

Los costos de construcción de Centros de Desarrollo Infantil, además de la obra tienen asociados costos de estudios y diseños e interventoría³². Como se puede ver en el próximo cuadro, la construcción de un CDI varía entre \$941 millones y \$4.175 según el número de niños y niñas para el cual es construido.

³²En esta cifra no se incluye el valor del lote, el cual debe ser aportado por el municipio donde se construirá el Centro de desarrollo infantil. Si el municipio no cuenta con el predio no es contemplado dentro del banco de proyectos del ICBF. Estos costos corresponden al estudio de precios de mercado elaborado dentro del proceso de ejecución del ICBF en 2012.

**Cuadro 1.19 - Costo de construcción de Centros de Desarrollo infantil
 Millones de pesos de 2012**

No. de niños por CDI	Estudios y diseños	Obra	Interventoría	Total construcción
500	100	3.900	175	4.175
300	70	2.400	150	2.620
160	69	1.700	130	1.899
65	51	800	90	941

Fuente: Cálculos Econometría, a partir de datos ICBF

La construcción que se ha hecho en la Estrategia de Cero a Siempre tiene una tasa de depreciación o de disminución de valor, este valor varía según el tipo de construcción, las características técnicas de la obra y de la zona donde esté ubicada. Para determinar el costo por niño de la infraestructura, a continuación se detalla el costo por niño de la construcción de infraestructura suponiendo depreciación a 5, 10 y 20 años.

**Cuadro 1.20 - Costo de construcción de CDI por niño, según depreciación
 Pesos de 2012**

No. de niños por CDI	Descuento 20 años	Descuento 10 años	Descuento 5 años
500	417.500	8350	1.6700
300	436.667	873.333	1.746.667
160	593.438	1.186.875	2.373.750
65	723.846	1.447.692	2.895.385

Fuente: Cálculos Econometría, a partir de datos ICBF

Según los datos de los dos cuadros anteriores, aunque en términos absolutos el costo de construcción de un CDI para un menor número de niños es menor, el costo por niño es mayor a medida que disminuye el tamaño del CDI. En el mismo sentido, si la infraestructura se deprecia en menor tiempo el costo unitario sube considerablemente, por ejemplo para un CDI de 500 niños, el valor por niño es cuatro veces más elevado en una infraestructura que se deprecia a una tasa de 5 años que en una depreciada a 20 años.

La mera construcción no es suficiente para la atención integral, siempre que se constituye una unidad de servicio nueva, arrendada o en comodato se debe contar con dotación apropiada. Esto implica un costo adicional que representa entre el 9% y el 12% del valor total del CDI construido y dotado.

Cuadro 1.21 - Costo de dotación y construcción
Millones de pesos de 2012

No. de niños por CDI	Costo de construcción	Dotación	% valor de dotación en el total	Valor total
500	4.175	420	9%	4.595
300	2.620	330	11%	2.950
160	1.899	200	10%	2.099
65	941	130	12%	1.071

Fuente: Cálculos Econometría, a partir de datos ICBF

Como en el caso de construcción la dotación se deprecia con el paso del tiempo, pero esta lo hace en menor tiempo que la infraestructura, de acuerdo con el ICBF en promedio se debe cambiar la dotación cada 3 a 4 años según el tipo de dotación. Al aplicar de nuevo la tasa de depreciación a 5, 10 y 20 años es posible obtener el valor total por niño.

Cuadro 1.22 - Costo de construcción y dotación de CDI por niño, según depreciación
Pesos de 2012

No. de niños por CDI	Descuento a 20 años		Descuento 10 años		Descuento 5 años	
	Dotación	Total: construcción y dotación	Dotación	Total: construcción y dotación	Dotación	Total: construcción y dotación
500	42.000	459.500	840.00	919.000	168.000	1.838.000
300	55.000	491.667	110.000	983.333	220.000	1.966.667
160	62.500	655.938	125.000	1.311.875	250.000	2.623.750
65	100.000	823.846	200.000	1.647.692	400.000	3.295.385

Fuente: Cálculos Econometría, a partir de datos ICBF

1.4.1 Costo para cumplir con meta de infraestructura del cuatrienio 2010-2014

De acuerdo con el Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, al final del actual gobierno, se deben tener 100 Centros de Desarrollo Infantil construidos. De esta meta, de acuerdo con el Sistema de seguimiento a las metas de gobierno-SINERGIA, se ha cumplido con la construcción de 27 CDI, 21 en 2012 y 6 en 2011. Para llegar a la meta de gobierno resta construir 73 infraestructuras especiales para la atención de la primera infancia.

Para cumplir la meta de 100 Centros de Desarrollo Infantil Temprano, construidos bajo la normatividad 2012, los costos varían entre 335 mil y 78 mil millones de pesos, según se realice la distribución de construcciones entre los distintos tamaños. Vale la pena notar que tales valores ya incluyen la dotación no fungible de inicio, pero no los gastos de operación recurrente como material de consumo o servicios públicos.

El cuadro 1.22 plantea escenarios de costeo para alcanzar la meta arriba mencionada con distintas distribuciones de los tamaños de los CDIT, vale la pena resaltar que las cifras provienen de estudios técnicos del FONADE y no aplican para cualquier región del país. Asumen además que el ente territorial en el cual se ejecuta la obra puede donar los terrenos para la misma.

Si se toma el escenario 1, la inversión necesaria para finalizar los 73 CDI restantes se elevaría a \$335.435 millones si sólo se financiaron CDI para 500 niños y podría disminuir a \$79.183 millones si las nuevas infraestructuras son para 65 niños. Si se supone que los 73 CDI se construyen para 160 o 300 niños, el valor de la inversión por CDI sería de \$ 215. 350 millones, es decir similar al promedio de los escenarios 2 y 3.

A continuación se detalla el costo de construcción de los CDI restantes para cumplir la meta de gobierno, en tres escenarios diferentes.

Cuadro 1.23 - Costo de construcción para meta del cuatrienio 2010-2014
Millones de pesos de 2012

No. de niños por CDI	Escenario 1		Escenario 2		Escenario 3	
	No. de Centros	Costo total	No. de Centros	Costo total	No. de Centros	Costo total
500	73	335.435	18	82.710	0	-
300	73	215.350	19	56.050	40	1180
160	73	153.227	18	37.782	33	69.267
65	73	78.183	18	19.278	0	-
TOTAL	-	-	73	195.820	73	187.267

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF

En horizonte mayor a 2014, la construcción de toda la infraestructura necesaria para la cobertura universal de la atención en la primera infancia dependerá de la viabilidad física y financiera de ello. En términos de disponibilidad física, en muchas regiones no hay espacios o condiciones viables para construir. En las zonas más pobres de las ciudades es habitual encontrar una alta densidad de población, pocos espacios disponibles para emprender proyectos que requieren amplias superficies. Es por eso que adecuar una infraestructura que sustituya, por ejemplo, a los Hogares Comunitarios

con Bienestar está fuera del alcance de los entes territoriales actualmente. La alternativa de relocalizar los espacios supone necesariamente que un porcentaje de niños dejarán de asistir a los lugares de cuidado y por ende aumenta su probabilidad de rezagarse a sus pares atendidos. La distancia adicional, los costos de transporte y el tiempo invertido en los traslados implican que para algunos padres no será posible ni sostenible llevar a sus hijos a la modalidad institucional de atención.

Teniendo en cuenta la meta de atención del cuatrienio, 1.2 millones de niños y niñas menores de cuatro años, el cumplimiento de la meta de 100 CDIT sería insuficiente. El cumplimiento de la meta de atención requiere, si se tuviera una combinación de los diferentes tipos de CDIT, de aproximadamente 3.250 centros de desarrollo infantil temprano. Estos centros tendrían la capacidad de atender cerca de 490.000 niños y niñas que sumados a los 22.000 que podrán ser atendidos en los 100 CDIT de la meta del cuatrienio, permitirían atender a cerca de 512.000 niños y niñas que se espera atender bajo la modalidad institucional, dentro de la meta de los 1.2 millones de niños y niñas.

La inversión requerida, en valores constantes de 2012, para atender a la totalidad de niños y niñas de la meta de atención bajo el entrono institucional en los CDIT, es de aproximadamente \$6 billones de pesos. La construcción de infraestructura propia implicaría así mismo, la reducción del pago de arrendamiento por un valor aproximado de \$63.700 millones³³.

Cuadro 1.24 - Costo de construcción para meta de atención del cuatrienio 2010-2014
Millones de pesos de 2012

No. de niños por CDIT	No. de CDIT	Niños y niñas atendidos	Costo unitario	Costo total
500	98	49,000	4.595	450,310
300	571	171,300	2.950	1,684,450
160	1,071	171,360	2.099	2,248,029
65	1,506	97,890	1.071	1,612,926
	3,246	489,550		5,995,715

Fuente: Econometría, a partir de datos ICBF

Sin embargo, es fundamental tener en cuenta que la proyección del costo de la infraestructura para lograr la cobertura universal, requiere un análisis detallado de las perspectivas reales de atención en las distintas modalidades de atención, familiar e

³³ Actualmente se reconoce un valor de \$10.450 mensuales por niño/niña al operador.

institucional y hasta qué punto se prolongará la modalidad comunitaria. Es probable también que se requiera ajustar el tamaño y los costos de las construcciones en el sector rural o en municipios pequeños con baja densidad de población.

1.5 PROYECCIÓN DE COSTOS PARA METAS DE CUATRIENIO 2010 – 2014

Con el fin de proyectar los costos de la Ruta Integral de Atención a la primera infancia, se tuvo en cuenta lo siguiente:

- Proyecciones de población por grupos de edad, estas metas se basan en las proyecciones demográficas del Departamento Nacional de estadística-DANE
- Costos agregados de la atención por grupos de edad, de acuerdo con las estimaciones de las secciones precedentes
- Dos escenarios de cobertura, con y sin modalidad comunitaria y transición
- Metas del cuatrienio 2010-2014: 1.2 millones de niños y niñas menores de 5 años

En la proyección de costos para las metas de atención del cuatrienio fueron tenidos dos escenarios. Un primer escenario donde la totalidad de los 1.2 millones de niños y niñas son atendidos bajo modalidad institucional y familiar. Un segundo escenario plantea la atención de los niños y niñas priorizados, es decir bajo la línea de corte Sisben, que no hacen parte de la meta de los 1.2 millones pero que son atendidos en un entorno comunitario, esto aplica para los niños y niñas de entre 6 meses y cuatro años, y transición, esto para la totalidad de niños y niñas de 5 años.

El cuadro 1.25 ilustra la población por grupos de edad y modalidades de atención.

Cuadro 1.25 - Población según grupo de edad y entorno de atención

Grupo poblacional	Escenario 1		Escenario 2		Total
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	
Pre-concepción	247,653	247,653	-		495,307
Gestación al parto	247,653	247,653	-		495,307
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-		40,353
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318		166,024
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071		207,130
1 Año	120,413	120,413	171,225		412,051
2 Años	119,878	119,878	170,464		410,221
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353		816,652
5 Años	-	-	-	406,400	406,400
TOTAL	1,004,513	1,186,101	852,431	406,400	3,449,444
Total 0 - 5 años	509,206	690,794	852,431	406,400	2,458,831

La meta de gobierno para la atención integral a la primera infancia es de 1.2 millones de niños y niñas menores de cinco años. A partir de esta meta, usando los costos descritos en las secciones 1.2 y 1.3 y bajo el escenario 1 el costo total de la Ruta por grupo de edad sería \$4.3 billones. Este valor se obtiene del número de personas por grupo etario multiplicado por la sumatoria del costo de las atenciones correspondientes, recuérdese que el costo por atención se estimó por persona al año.

En el escenario 2, con modalidad familiar y transición, el costo total para atender a 1.3 millones de niños y niñas no incluidos en la meta es de \$2.3 billones.

El cuadro que se presenta a continuación sintetiza el costo de la atención integral de la meta de 1.2 millones de niños y niñas menores de cinco años, y el escenario alteños por medio del cual se atiende a 1.3 millones de niños y niñas priorizados pero no incluidos en la meta de atención.

**Cuadro 1.24a – Costo total de la atención integral a la primera infancia según grupo de edad y modalidad de atención
Millones de pesos de 2012**

Grupo poblacional	Población atendida				Crianza				Alimentación y nutrición			
	Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben	
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición
Pre-concepción	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Gestación al parto	247,653	247,653	-	-	\$2,047	\$20,658	\$0	\$0	\$0	\$50,738	\$0	\$0
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-	-	\$0	\$3,366	\$0	\$0	\$0	\$8,267	\$0	\$0
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318	-	\$0	\$6,732	\$705	\$0	\$0	\$16,535	\$0	\$0
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071	-	\$6,432	\$7,574	\$711	\$0	\$16,648	\$81,106	\$34,230	\$0
1 Año	120,413	120,413	171,225	-	\$25,591	\$10,044	\$1,415	\$0	\$66,237	\$107,565	\$68,094	\$0
2 Años	119,878	119,878	170,464	-	\$12,521	\$10,000	\$1,409	\$0	\$65,943	\$107,088	\$67,792	\$0
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353	-	\$24,927	\$19,907	\$2,804	\$0	\$131,276	\$213,186	\$134,957	\$0
5 Años	-	-	-	406,400	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$156,399
TOTAL					\$71,519	\$78,280	\$7,045	\$0	\$280,104	\$584,485	\$305,073	\$156,399

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 1.24b – Costo total de la atención integral a la primera infancia según grupo de edad y modalidad de atención
Millones de pesos de 2012

Grupo poblacional	Población atendida				Vacunación				Acceso a bienes culturales			
	Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben	
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición
Pre-concepción	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Gestación al parto	247,653	247,653	-	-	\$9,154	\$9,154	\$0	\$0	\$1,465	\$1,465	\$0	\$0
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-	-	\$0	\$868	\$0	\$0	\$0	\$398	\$0	\$0
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318	-	\$0	\$22,875	\$24,182	\$0	\$0	\$796	\$842	\$0
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071	-	\$2,320	\$6,959	\$6,597	\$0	\$299	\$896	\$849	\$0
1 Año	120,413	120,413	171,225	-	\$19,812	\$19,812	\$28,172	\$0	\$1,188	\$1,188	\$1,689	\$0
2 Años	119,878	119,878	170,464	-	\$3,145	\$3,145	\$4,473	\$0	\$8,016	\$8,016	\$11,398	\$0
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353	-	\$9,194	\$9,194	\$13,074	\$0	\$15,958	\$15,958	\$22,691	\$0
5 Años	-	-	-	406,400	\$0	\$0	\$0	\$15,657	\$0	\$0	\$0	\$27,175
TOTAL					\$43,626	\$72,009	\$76,498	\$15,657	\$26,926	\$28,717	\$37,470	\$27,175

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

**Cuadro 1.24c – Costo total de la atención integral a la primera infancia según grupo de edad y modalidad de atención
Millones de pesos de 2012**

Grupo poblacional	Población atendida				Actividad física y recreativa				Experiencia pedagógica			
	Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben	
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición
Pre-concepción	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Gestación al parto	247,653	247,653	-	-	\$14,414	\$14,414	\$0	\$0	\$0	\$201,673	\$0	\$0
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-	-	\$0	\$2,349	\$0	\$0	\$0	\$32,861	\$0	\$0
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318	-	\$0	\$4,697	\$4,966	\$0	\$0	\$65,722	\$0	\$0
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071	-	\$1,761	\$5,284	\$5,010	\$0	\$107,423	\$73,937	\$50,883	\$0
1 Año	120,413	120,413	171,225	-	\$7,008	\$7,008	\$9,966	\$0	\$427,401	\$98,057	\$101,223	\$0
2 Años	119,878	119,878	170,464	-	\$6,977	\$6,977	\$9,922	\$0	\$219,653	\$97,621	\$100,774	\$0
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353	-	\$13,890	\$13,890	\$19,751	\$0	\$437,277	\$194,340	\$200,616	\$0
5 Años	-	-	-	406,400	\$0	\$0	\$0	\$23,654	\$0	\$0	\$0	\$0
TOTAL					\$44,052	\$54,621	\$49,614	\$23,654	\$1,191,754	\$764,210	\$453,496	\$0

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

**Cuadro 1.24d – Costo total de la atención integral a la primera infancia según grupo de edad y modalidad de atención
Millones de pesos de 2012**

Grupo poblacional	Población atendida				Seguimiento al desarrollo				Acceso y permanencia a transición			
	Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben	
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición
Pre-concepción	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Gestación al parto	247,653	247,653	-	-	\$0	\$6,716	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-	-	\$0	\$1,094	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318	-	\$0	\$2,189	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071	-	\$10,022	\$2,462	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
1 Año	120,413	120,413	171,225	-	\$39,874	\$3,266	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
2 Años	119,878	119,878	170,464	-	\$17,647	\$3,251	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353	-	\$35,132	\$6,472	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0
5 Años	-	-	-	406,400	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$526,084
TOTAL					\$102,674	\$25,450	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$526,084

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

**Cuadro 1.24e – Costo total de la atención integral a la primera infancia según grupo de edad y modalidad de atención
Millones de pesos de 2012**

Grupo poblacional	Población atendida				Prevención y recuperación: vulneración de derechos				Atención en salud			
	Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben	
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición
Pre-concepción	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$97,713	\$97,713	\$0	\$0
Gestación al parto	247,653	247,653	-	-	\$12,898	\$12,898	\$0	\$0	\$103,469	\$103,469	\$0	\$0
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-	-	\$0	\$2,169	\$0	\$0	\$0	\$16,387	\$0	\$0
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318	-	\$0	\$4,339	\$4,587	\$0	\$0	\$32,774	\$34,648	\$0
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071	-	\$1,627	\$4,881	\$4,627	\$0	\$12,290	\$36,871	\$34,953	\$0
1 Año	120,413	120,413	171,225	-	\$6,473	\$6,473	\$9,205	\$0	\$48,899	\$48,899	\$69,534	\$0
2 Años	119,878	119,878	170,464	-	\$6,444	\$6,444	\$9,164	\$0	\$48,682	\$48,682	\$69,225	\$0
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353	-	\$12,829	\$12,829	\$18,243	\$0	\$96,915	\$96,915	\$137,810	\$0
5 Años	-	-	-	406,400	\$0	\$0	\$0	\$21,847	\$0	\$0	\$0	\$165,038
TOTAL					\$40,272	\$50,033	\$45,825	\$21,847	\$407,968	\$481,711	\$346,170	\$165,038

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

**Cuadro 1.24f – Costo total de la atención integral a la primera infancia según grupo de edad y modalidad de atención
Millones de pesos de 2012**

Grupo poblacional	Población atendida				Registro civil de nacimiento				Costo total			
	Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben		Cobertura 100% Meta: 1.2 millones de niñas y niños		Cobertura restante para la universalización corte Sisben	
	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición	Institucional	Familiar	Comunitaria	Transición
Pre-concepción	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$97,713	\$97,713	\$0	\$0
Gestación al parto	247,653	247,653	-	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$143,447	\$421,185	\$0	\$0
Nacimiento al primer mes	-	40,353	-	-	\$0	\$228	\$0	\$0	\$0	\$67,988	\$0	\$0
De 2 a 5 meses	-	80,706	85,318	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$156,659	\$69,929	\$0
De 6 a 11 meses	30,265	90,794	86,071	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$158,822	\$219,971	\$137,860	\$0
1 Año	120,413	120,413	171,225	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$642,484	\$302,313	\$289,298	\$0
2 Años	119,878	119,878	170,464	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$389,030	\$291,225	\$274,155	\$0
De 3 a 4 años	238,649	238,649	339,353	-	\$0	\$0	\$0	\$0	\$777,398	\$582,691	\$549,948	\$0
5 Años	-	-	-	406,400	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$935,853
TOTAL					\$0	\$228	\$0	\$0	\$2,208,894	\$2,139,744	\$1,321,191	\$935,853

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

A continuación se presenta a manera de síntesis los principales hallazgos y resultados de la fase de costeo de la Ruta Integral de Atenciones de la meta de 1.2 millones de niños y niñas menores de cinco años en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre.

La fase de costeo de la Ruta indica que con la información disponible sobre programas o intervenciones del orden nacional, es posible costear 16 de las 17 atenciones de la Ruta. La atención de “Prevención de vulnerabilidad frente a amenaza de desastres” no fue posible costearla al ser responsabilidad de los entes territoriales y de difícil estimación por ser un componente concreto de los planes de prevención de desastres para la primera infancia.

La principal fuente para el costeo de las atenciones son los Ministerios de Educación, Salud y Cultura y el ICBF. De las canastas de las modalidades de atención familiar e institucional del ICBF, se estiman las atenciones de crianza, alimentación, experiencia pedagógica, seguimiento descriptivo al desarrollo infantil. Por su parte el Ministerio de educación es el encargado del acceso y permanencia en el grado de transición y es fundamental para la formación de agentes educativos necesarios para las atenciones de crianza y experiencia pedagógica. El Ministerio de Cultura tiene a su cargo la atención de acceso a bienes culturales y bibliotecas y el Ministerio de Salud de la atención en salud.

En total y bajo los supuestos tenidos en cuenta, el costo de la Ruta de Atención la etapa de preconcepción es de \$195.426 millones, para gestación al parto es \$564.633 millones, nacimiento al primer mes \$67.988 millones, 2-5 meses, \$156.659 millones, 6 a 11 meses, \$378.793, 1 año, \$944.797 millones, 2 años, \$680.254 millones y de 3 a 4 años, \$1.3 billones. De estos costos es importante resaltar que atenciones como crianza, promoción de derechos y protección en caso de vulneración, oferta de actividad física y recreativa y acceso a bienes culturales se definieron a partir de cifras que excluyen acciones de programas o intervenciones cuyos datos no están disponibles por ser del nivel territorial o por estar integrados a programas que atienden varios temas y tipos de población.

Además de las atenciones de la Ruta hay dos que se derivan cuando hay falencias en el desarrollo de los niños, Recuperación nutricional para niños con desnutrición severa, y Restablecimiento de derechos en el caso de niños y niñas que hayan sufrido vulneración en sus derechos. El primero tiene un costo anual promedio de \$2.745.566 por niño, y el segundo \$53.758.

La proyección de los costos necesarios para cumplir la meta de gobierno, de atención integral de 1,2 millones de niños, indica que para la atención en los entornos familiar e

institucional se requieren \$4.348.638 millones. Si se asume una proporción de atención no integral, en la que se atienden 1.258.831 niños y niñas en modalidad comunitaria y transición, el costo sería \$2.257.044 millones.

En lo que respecta a infraestructura, para cumplir la meta de 100 Centros de desarrollo infantil a 2014, resta por construir 73 Centros. Dados los datos de mercado de referencia para el ICBF se obtiene una cifra promedio de \$2.600 millones por Centro, si se asume una distribución de los tipos de construcción según diferentes tamaños, para 500, 300, 160 y 65 niños y niñas. Siguiendo este promedio, el costo total de la infraestructura faltante para cumplir la meta de gobierno sería de \$191.543 millones. Sin embargo, si se contará con la infraestructura requerida para atender a la totalidad de niños y niñas de la meta, a través del entorno institucional, se requeriría una inversión cercana a los \$6 billones, esto implicaría un ahorro de \$67.000 millones de pesos anuales por concepto de arriendo.

CAPÍTULO 2

FUENTES ACTUALES DE FINANCIACIÓN Y ANÁLISIS DE SOSTENIBILIDAD

Este capítulo identifica, caracteriza y dimensiona las fuentes actuales de financiación de atención a la primera infancia en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre. Así mismo, presenta el análisis y evaluación de las mismas, identificando la brecha de recursos para la implementación de la educación inicial.

2.1 FUENTES DE RECURSOS PÚBLICOS

La atención a la primera infancia con recursos públicos se ha financiado históricamente con recursos de origen parafiscal, caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF; ingresos del Sistema General de Participaciones, SGP, (crecimiento de la economía superior al 4%)³⁴; aportes de los presupuestos de los entes territoriales; y partidas del Presupuesto General de la Nación, PGN.

2.1.1 Aportes parafiscales y recursos del Presupuesto general de la nación: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Desde la entrada en vigencia de la Ley 27 de 1974 y la Ley 7 de 1979, el ICBF ha recibido aportes de gravámenes del valor de la nómina mensual de los salarios, desde el año 1989, con la entrada en vigencia de la Ley 89 de 1988, este aporte corresponde al 3% del valor de la nómina.

El comportamiento de los ingresos por concepto de recursos parafiscales, ingresos no operacionales e ingresos totales del ICBF se presenta a continuación.

Cuadro 2.1 - Ingresos operacionales: Ingresos parafiscales – ICBF
Millones de pesos constantes de 2012

Año	Ingresos parafiscales	Ingresos no operacionales	Total ingreso
2006	2,073,336	538,137	2,611,474
2007	2,169,302	294,097	2,463,399
2008	2,273,948	817,400	3,091,348

³⁴La Ley 1176 de 2007, reglamentaria del Acto Legislativo 04, reglamenta la destinación y distribución de los recursos del SGP que se destinarán a la AIPI y la asignación especial para alimentación escolar.

Año	Ingresos parafiscales	Ingresos no operacionales	Total ingreso
2009	2,522,815	1,117,670	3,640,485
2010	2,647,223	532,856	3,180,078
2011	2,811,992	430,405	3,242,397
2012(p)	2,952,591	786.896	3.739.487

Fuente: Cálculos Econometría Consultores a partir de estados financieros ICBF

Como se puede observar en el anterior cuadro, la financiación con recursos parafiscales ha garantizado el crecimiento sostenido de los recursos, en los últimos 6 años la tasa de crecimiento promedio ha sido de 6%.

Sin embargo, con la Ley 1607 de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, se sustituye la fuente de financiación del ICBF, basada en gravámenes a la nómina, a una fuente de financiación basada en un impuesto a las utilidades. La Ley establece el impuesto sobre la renta para la equidad – CREE, este impuesto tiene destinación específica, ICBF, SENA y Sistema de Seguridad Social en Salud.

Por su parte, al analizar el comportamiento de la destinación del total de ingresos percibidos por el Instituto a primera infancia se observa, que si bien en términos absolutos los recursos dedicados a primera infancia han mostrado un claro aumento, la participación porcentual ha sido en los últimos años, en promedio, un 39%, sin embargo, el año 2012, representó un salto significativo en la inversión de recursos destinados a primera infancia, se observa un crecimiento de los mismos del 61%.

**Cuadro 2.2 - Participación de los recursos destinados a primera infancia
 Millones de pesos constantes de 2012**

Año	Recursos dedicados primera infancia	Tasa de crecimiento gasto	Total ingresos	Tasa de crecimiento ingresos	% Participación primera infancia
2006	886,223	-	2,611,474	-	34%
2007	895,091	1%	2,463,399	5%	36%
2008	1,118,915	25%	3,091,348	5%	36%
2009	1,034,211	-8%	3,640,485	11%	28%
2010	1,028,489	-1%	3,180,078	6%	32%
2011	1,156,342	12%	3,242,397	5%	36%

Año	Recursos dedicados primera infancia	Tasa de crecimiento gasto	Total ingresos	Tasa de crecimiento ingresos	% Participación primera infancia
2012	1,863,951	61%	3,739,487(p)	15%	50%

Fuente: Cálculos Econometría Consultores a partir de estados financieros ICBF

A continuación se presenta, para las vigencias 2012 y 2013, los recursos totales y desagregados por modalidad presupuestados por el ICBF para inversión y la destinación a diferentes programas de primera infancia. Es importante resaltar la tendencia creciente del presupuesto asignado a primera infancia por parte del Instituto, en el periodo 2011 – 2013 se observa una inversión aproximada de 5.5 billones de pesos.

Cuadro 2.3 - Recursos apropiados a primera infancia – ICBF

Modalidad	Apropiación 2012		Apropiación 2013	
CDI - Institucional	301,499	16.7%	450,833	26.1%
CDI- Familiar	146,614	8.1%	477,466	27.7%
CDI - Convenios de Canasta Local	50,939	2.8%	219,836	12.7%
Acciones para la atención integral	247,541	13.7%	63,792	3.7%
HCB - Tradicionales	69,876	3.9%	85,457	5.0%
Hogares Infantiles	254,063	14.1%	194,385	11.3%
Lactante y Preescolar	6,922	0.4%	4,157	0.2%
Jardín Comunitario	567,428	31.5%	-	-
Otras Formas de Atención	1,113	0.1%	2,077	0.1%
Programa DIA	93,183	5.2%	103,149	6.0%
Atención a población víctima	37,981	2.1%	14,556	0.8%
Cuotas y tasas de participación	24,768	1.4%	14,722	0.9%
Gastos de soporte a la operación		0.0%	94,056	5.5%
Total	1,801,927	100%	1,724,486	100%

Fuente: Dirección de Primera Infancia Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Adicional a los recursos apropiados para la atención de niño y niñas, el ICBF ha venido realizando inversiones en infraestructura, tanto en la construcción de infraestructura nueva como en la adecuación de la existente.

En el año 2009, a nivel país se definió una meta de 2.122 obras de infraestructura de las cuales 849 correspondían a infraestructura nueva, las cuales se distribuyen de la siguiente forma: 42 jardines sociales, 143 hogares múltiples, 631 hogares agrupados y 33 obras complementarias (aulas, ludotecas y otras obras).

Del total de 849 obras, el ICBF participa en la construcción de 157, con una inversión aproximada de 123.000 millones. Esta inversión se distribuye como sigue:

- 15 Jardines sociales con una inversión de 41.132 millones.
- 59 Hogares múltiples con una inversión de 74.106 millones.
- 18 Hogares agrupados con una inversión de 8.083 millones.

Por su parte, en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre el ICBF se ha comprometido con la construcción de 100 Centros de Desarrollo Infantil Temprano – CDIT –, 60 con capacidad para atender a 120 niños y niñas, y 40 con capacidad para atender a 300 niños y niñas. Durante la vigencia 2011 se entregaron 6 CDIT con una inversión de 4.707 millones y en la vigencia 2012, 17 CDIT con una inversión de 19.502 millones.

2.1.2 Recursos apropiados por los entes territoriales

A continuación se presenta la magnitud de recursos invertidos por los entes territoriales para la atención de la primera infancia. Los datos que se presentan corresponden a la vigencia presupuestal 2011.

En la vigencia fiscal 2011, los entes territoriales realizaron una inversión de 1,4 billones, siendo la inversión en el Programa de Atención a la Primera Infancia, el rubro de mayor inversión, represento el 71% del total de la inversión realizada por los entes. En términos de inversión de recursos, los entes territoriales de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Sucre y Bogotá D.C. fueron los que mostraron una mayor participación, la inversión realizada en estos entes representó el 67% del total de la inversión.

**Cuadro 2.4 - Recursos invertidos por los entes territoriales en primera infancia
 Millones de pesos de 2012**

Departamento	Construcción de infraestructura	Adecuación de infraestructura	PAIPI	Red de frío PAI	Dotación material pedagógico	Total	
AMAZONAS	192	0	340	0	487	1,018	0.1%

Departamento	Construcción de infraestructura	Adecuación de infraestructura	PAIPI	Red de frío PAI	Dotación material pedagógico	Total	
ANTIOQUIA	21,581	955	134,439	128	129,942	287,045	22.0%
ARAUCA	1,316	31	429	0	0	1,775	0.1%
SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA	0	0	41	0	0	41	0.0%
ATLÁNTICO	1,337	346	2,719	5	4	4,410	0.3%
BOGOTÁ, D.C.	855	0	174,651	0	0	175,506	13.4%
BOLÍVAR	892	165	195,557	8	11,373	207,995	15.9%
BOYACÁ	12,056	212	1,931	101	147	14,448	1.1%
CALDAS	2,330	234	6,348	0	0	8,912	0.7%
CAQUETÁ	511	103	593	0	28	1,235	0.1%
CASANARE	1,630	155	6,131	20	83	8,020	0.6%
CAUCA	33,805	87	560	88	95	34,635	2.6%
CESAR	2,188	469	454	105	41	3,257	0.2%
CHOCÓ	3,060	191	2,590	77	45	5,964	0.5%
CÓRDOBA	934	240	50,102	84	45	51,404	3.9%
CUNDINAMARCA	4,339	1,794	4,028	396	604	11,161	0.9%
GUAINÍA	97	6	15	0	0	118	0.0%
GUAVIARE	92	20	648	197	117	1,075	0.1%
HUILA	588	172	1,904	0	6	2,670	0.2%
LA GUAJIRA	3,146	41	1,769	0	3	4,959	0.4%
MAGDALENA	331	133	143,011	104	1	143,580	11.0%
META	1,570	18	22,905	72	54	24,619	1.9%
NARIÑO	63,641	210	1,016	2	45	64,914	5.0%
NORTE DE SANTANDER	593	83	1,265	28	62	2,031	0.2%
PUTUMAYO	551	2	858	1	64	1,476	0.1%
QUINDIO	14	64	264	0	2	343	0.0%

Departamento	Construcción de infraestructura	Adecuación de infraestructura	PAIPI	Red de frío PAI	Dotación material pedagógico	Total	
RISARALDA	124	0	341	0	0	465	0.0%
SANTANDER	488	261	14,150	2	186	15,087	1.2%
SUCRE	173	62,486	147,215	103	1,048	211,026	16.1%
TOLIMA	227	235	1,083	0	62	1,606	0.1%
VALLE DEL CAUCA	4,841	142	10,367	83	32	15,466	1.2%
VAUPÉS	6	0	84	0	0	90	0.0%
VICHADA	66	0	1,144	0	0	1,209	0.1%
TOTAL	163,572	68,855	928,951	1,603	144,578	1,307,560	100%
	12.5%	5.3%	71.0%	0.1%	11.1%	100%	

Fuente: Formulario Único Territorial FUT – Vigencia 2011

Al desagregar las fuentes de financiación de los recursos invertidos por los entes territoriales en primera infancia, se observa que el Sistema General de Participaciones es la principal fuente de financiación, con una participación del 51%. En orden de magnitud, se encuentran los ingresos corrientes con libre destinación y los aportes o transferencias departamentales, cada uno con una participación del 18% y 10%, respectivamente.

Cuadro 2.5 – Fuente de financiación recursos invertidos por los entes territoriales en primera infancia
Millones de pesos de 2012

Fuente	Recursos	Participación
Regalías y compensaciones	84,524	6.5%
Aportes o transferencias departamentales	132,221	10.1%
Aportes municipales	71	0.0%
Aportes o transferencias nacionales	44,693	3.4%
Escalonamiento	16	0.0%
ETESA	5	0.0%
Ingresos corrientes con destinación específica	11,104	0.8%

Fuente	Recursos	Participación
Ingresos corrientes con libre destinación	240,778	18.4%
Sistema General de Participaciones	667,325	51.0%
Recursos de capital	120,471	9.2%
Crédito interno y externo	1,267	0.1%
Otras fuentes	5,084	0.4%
Total	1,307,558	100.0%

Fuente: Formulario Único Territorial FUT – Vigencia 2011

Dado que la fuente de financiación más representativa, actualmente, es el Sistema General de Participaciones, SGP, a continuación se presenta un breve análisis de la misma.

Al desagregar los recursos del SGP, se observa que los recursos de propósito general, forzosa inversión, libre inversión - once doceavas vigencia actual más la última doceava vigencia anterior es el ítem que presenta un mayor peso, aproximadamente el 48% de los recursos del SGP. Así mismo, es importante resaltar la participación de recursos de propósito general, 42% recursos libre destinación, propósito general municipios de categoría 4, 5 y 6, once doceavas vigencia actual, y última doceava vigencia anterior, estos recursos representan el 23% del total de recursos. Estas dos fuentes representaron el 71% de los recursos del SGP, es decir, el 36% del total de recursos destinados a primera infancia.

**Cuadro 2.6 – Desagregación de los recursos del SGP dedicados a primera infancia
 Millones de pesos de 2012**

Ítem	Total	
Alimentación escolar - once doceavas vigencia actual + última doceava vigencia anterior	98	0.01%
Alimentación escolar - saldos no ejecutados vigencias anteriores - rendimientos financieros	11	0%
Propósito general - 42% recursos libre destinación - propósito general municipios de categoría 4, 5 y 6 - once doceavas vigencia actual + última doceava vigencia anterior	152,360	22.83%
Propósito general - 42% recursos libre destinación - propósito general municipios de categoría 4, 5 y 6 -saldos no ejecutados	585	0.09%
Propósito general forzosa inversión deporte - once doceavas vigencia actual + última doceava vigencia anterior	32,985	4.94%
Propósito general forzosa inversión cultura - saldos no ejecutados	33	0%

Ítem	Total	
Propósito general forzosa inversión libre inversión- saldos no ejecutados	7,200	1.08%
Propósito general forzosa inversión libre inversión - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	319,867	47.93%
Recursos por crecimiento de la economía superior al 4% - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	85,815	12.86%
Recursos por crecimiento de la economía superior al 4% - saldos no ejecutados	10,578	1.59%
Salud - saldos no ejecutados vigencias anteriores - rendimientos financieros	0.3	0%
Salud once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	404	0.06%
Educación - saldos no ejecutados vigencias anteriores - rendimientos financieros	206	0.03%
Educación doce doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	57,178	8.57%
TOTAL	667,325	100%

Fuente: Formulario Único Territorial FUT – Vigencia 2011

Por su parte, al analizar los recursos del SGP dedicados a primera infancia, según uso, se observa que el 80% de estos recursos son dedicados a financiar el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, cerca del 19% de los recursos son dedicados a la construcción de infraestructura y el 15% corresponde a recursos por crecimiento de la economía superior al 4%, por tanto, recursos transitorios.

Cuadro 2.7 – Desagregación de los recursos del SGP dedicados a primera infancia según uso
Millones de pesos de 2012

Ítem	Construcción de infraestructura		Adecuación de infraestructura		PAIPI		Red de frío - PAI		Dotación material pedagógico	
Alimentación escolar - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	-	0.0%	-	0.0%	95	0.0%	-	0.0%	4	0.0%
Alimentación escolar - saldos no ejecutados vigencias anteriores - rendimientos financieros	5	0.0%	-	0.0%	5	0.0%	-	0.0%	2	0.0%
Propósito general - 42% recursos libre destinación - propósito general municipios de categoría 4, 5 y 6 - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	11,466	9.2%	334	12.7%	140,438	26.7%	35	3.7%	88	0.7%

Ítem	Construcción de infraestructura		Adecuación de infraestructura		PAIPI		Red de frío - PAI		Dotación material pedagógico	
Propósito general - 42% recursos libre destinación - propósito general municipios de categoría 4, 5 y 6 -saldos no ejecutados	300	0.2%	80	3.0%	192	0.0%	-	0.0%	13	0.1%
Propósito general forzosa inversión deporte - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	32,956	26.5%	18	0.7%	10	0.0%	-	0.0%	-	0.0%
Propósito general forzosa inversión cultura - saldos no ejecutados	-	0.0%	-	0.0%	33	0.0%	-	0.0%	-	0.0%
Propósito general forzosa inversión libre inversión- saldos no ejecutados	3,395	2.7%	352	13.4%	3,289	0.6%	2	0.3%	162	1.2%
Propósito general forzosa inversión libre inversión - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	16,058	12.9%	1,279	48.6%	289,681	55.0%	287	29.8%	12,562	96.0%
Recursos por crecimiento de la economía superior al 4% - once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	159	0.1%	29	1.1%	85,553	16.3%	72	7.5%	2	0.0%
Recursos por crecimiento de la economía superior al 4% - saldos no ejecutados	4,154	3.3%	542	20.6%	5,183	1.0%	460	47.8%	240	1.8%
Salud - saldos no ejecutados vigencias anteriores - rendimientos financieros	-	0.0%	-	0.0%	0	0.0%	-	0.0%	-	0.0%
Salud once doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	-	0.0%	0	0.0%	405	0.1%	-	0.0%	-	0.0%
Educación - saldos no ejecutados vigencias anteriores - rendimientos financieros	206	0.2%	-	0.0%	0	0.0%	-	0.0%	-	0.0%
Educación doce doceavas vigencia actual + ultima doceava vigencia anterior	55,562	44.7%	-	0.0%	1,501	0.3%	106	11.0%	10	0.1%
TOTAL	124,260	100%	2,635	100%	526,384	100%	963	100%	13,082	100%
		18.6%		0.4%		78.9%		0.1%		2.0%

Fuente: Formulario Único Territorial FUT – Vigencia 2011

2.1.3 Recursos del Presupuesto General de la Nación

Según lo definido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, para cada vigencia fiscal se definirá el presupuesto de rentas y recursos de capital, el cual contendrá los gastos de funcionamiento, el servicio de deuda y los gastos de inversión de las entidades públicas de orden nacional.

De lo anterior se deriva que la fuente de financiación de los gastos asociados a primera infancia ejecutados por los ministerios de Salud y Protección Social, Educación y Cultura, es el presupuesto general de la nación.

A continuación se presenta, la ejecución asociada a primera infancia de los ministerios en mención.

a. Salud

Los recursos ejecutados por el Ministerio de Salud y Protección Social relacionados con la atención a la primera infancia se relacionan principalmente con el plan obligatorio de salud, POS y POSS, de las mujeres gestantes, y niñas y niños menores de seis años; el plan ampliado de inmunización, PAI; y los diferentes programas o proyectos que si bien no están dedicados exclusivamente a la población de primera infancia, entre su población objetivo se encuentra esta de manera transversal.

Plan Obligatorio de Salud – POS y POSS

Por medio de la Sentencia 760/2008 de la Corte Constitucional, se exige a partir del año 2009 la unificación de los planes de beneficios para los niños y niñas entre 0 y 12 años del régimen contributivo y el régimen subsidiado. Si bien la Sentencia exige la unificación de los planes, a la fecha la UPC-S, para estos rangos de edad, no ha sido modificada para que sea equiparable con la unificación de los planes de beneficios, que en este caso sería el reconocimiento de una UPC-C.

Bajo este escenario, en el año 2012, para dar cubrimiento en salud a los niños y niñas de cero a cinco años, pertenecientes a los niveles I y II del SISBÉN³⁵, se requiere una inversión aproximada de 1.1 billones. Sin embargo, si se modificará la UPC-S a valores equivalentes a la UPC-C, la inversión sería de 2.1 billones.

35 La metodología utilizada para la estimación corresponde a SISBEN III, con una población total de 2.997.873 niños y niñas menores de 6 años.

Cuadro 2.8 – Recursos invertidos en los planes de beneficios, POS – Ministerio de Salud y Protección Social
Millones de pesos de 2012

Año	UPC	Número de niños y niñas	Inversión total de recursos
Total UPC-S	352.339	2,997,873	1.056.268
Niños y niñas menores de un año	1,642,917	504,473	828,807
Niños y niñas entre 1 - 5 años	527,540	2,493,400	1,315,368
Total UPC-C	715,232	2,997,873	2,144,175

Fuente: Cálculos Econometría Consultores sobre proyecciones de población DANE, coberturas DNP y Acuerdo CRES 030 de 20122

Programa Ampliado de Inmunización – PAI

El Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) busca garantizar la vacunación de la totalidad de la población en primera infancia. . En el año 2012, la inversión de recursos por parte del Ministerio ascendió a casi 200.000 millones de pesos. En el capítulo anterior se detallaron los componentes del Programa Ampliado de Inmunización para las distintas vacunas y grupos de edad, a continuación se presentan los datos de la ejecución presupuestal del Programa en los últimos tres años.

Cuadro 2.9 - Recursos apropiados PAI
Millones de pesos constantes de 2012

Año	Ejecución presupuestal
2010	122,581
2011	183,699
2012	199,329

Fuente: Cálculos Econometría Consultores sobre Ejecuciones presupuestales Ministerio de Salud y Protección Social

Otros programas y proyectos

En su estrategia de atención a la primera infancia, el Ministerio desarrolla otras intervenciones como: Atención integrada a las enfermedades prevalentes de la infancia

(AIEPI)³⁶, Prevención de accidentes en el hogar, Cuidado prenatal, Buen trato, Lactancia materna y nutrición, Muerte súbita, y Plan canguro.

Según datos del Ministerio, en el año 2011 se invirtieron recursos cercanos a los 60.024 millones en la estrategia AIEPI y otros programas de salud infantil³⁷.

b. Educación

La Ley General de Educación – Ley 115/94 – define y organiza la prestación de la educación formal en los niveles de preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, formal y no formal. El nivel de preescolar se compone mínimo de un grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños y niñas menores de seis años.

Bajo esta normatividad, a través de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, anualmente se distribuye un aproximado de 764.334³⁸ millones para financiar la cobertura en el nivel de preescolar.

Cuadro 2.10 - Recursos del Sistema General de Participaciones destinado a financiar el nivel de preescolar
Millones de pesos constantes de 2012

Ítem	Valor
Valor per cápita nivel preescolar	1.239.261
Matricula promedio nivel preescolar - 2010	616.765
Valor estimado SGP Educación - Preescolar	764.334

Fuente: Sistema de Seguimiento de Matrícula de la Educación Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional

Por su parte, en el marco del Código de Infancia y Adolescencia (Artículo 29: Derecho al desarrollo integral de la primera infancia) y el Plan de desarrollo 2006 – 2011, el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF ponen en funcionamiento el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, PAIPI, cuyos principales objetivos son el fortalecimiento del componente de educación inicial en los hogares comunitarios operados por el ICBF y la ampliación de la atención integral a la primera infancia través de las modalidades institucional y familiar. Para garantizar los recursos que permitan las coberturas definidas en el PAIPI, el Ministerio de Educación Nacional suscribe un

³⁶ Esta estrategia de salud busca dar respuesta a las enfermedades prevalentes de las niñas y niños menores de 5 años.

³⁷ Los datos reportados por el Ministerio de Salud y Protección Social, en valores corrientes, para la vigencia 2011 corresponden a \$25.331 millones para la estrategia AIEPI y \$33.264 millones para otros programas de salud infantil.

³⁸Para el estimativo se utilizó la información disponible del valor anual per cápita reconocido por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2012, el cual fue de \$1.239.261 y el último reporte de matrícula disponible para el nivel de preescolar del Sistema de Seguimiento de Matrícula de la Educación Básica y Media del Ministerio de Educación Nacional, el promedio de matrícula para el nivel de preescolar en el año 2010 fue de 616.765 niños y niñas.

convenio³⁹ con el ICETEX para la puesta en marcha del Fondo de Fomento a la Atención Integral de la Primera Infancia. Este Fondo canalizó los recursos distribuidos por el CONPES 123⁴⁰, así mismo, con la conformación del Fondo se incentivó a los entes territoriales a adherirse al mismo, aportando recursos de contrapartida, que junto con los recursos aportados por el MEN permitirían ampliar las coberturas del PAIPI en estos municipios. Los recursos aportados por el Ministerio fueron ejecutados hasta la vigencia 2011.

Posteriormente, y con el fin de garantizar la calidad, el Ministerio inicia procesos para formar y cualificar el recurso humano entorno a la atención de la primera infancia. Es así, como en el marco del CONPES 152⁴¹, en el año 2012, el Ministerio destina partidas específicas para el mejoramiento de la calidad de la educación inicial.

Los recursos apropiados para la primera infancia, tanto para la ampliación de cobertura de atención integral, como mejoramiento de la calidad, formación de los agentes educativos encargados de la atención de los niños y niñas, y gestión de calidad en la educación inicial, se presentan a continuación.

**Cuadro 2.11 - Recursos apropiados a primera infancia: Ministerio de Educación Nacional
 Millones de pesos constantes de 2012**

Año	Concepto	Ejecución presupuestal
2008		128,609
2009	Ampliación de cobertura educativa	209,429
2010		189,700
2011		239,940
2012	Mejoramiento de la calidad de la educación inicial	62,477

Fuente: Cálculos Econometría Consultores sobre ejecuciones presupuestales Ministerio de Educación Nacional

Adicionalmente, el Ministerio tiene previsto un plan de inversión a ser ejecutado hasta el año 2014 en temas relacionados con formación de agentes educativos, sistema de

³⁹ Este convenio se suscribe en el año 2009 para ejecutarse en el año 2010 y vigencias posteriores. Antes de este convenio existieron otra serie de convenios entre el ICBF y el MEN para ampliar cobertura en el marco de la meta del cuatrienio. Adicionalmente, también estaban los convenios de canasta local con Medellín, Bogotá y Boyacá. Todos lo anterior se financió con recursos del PGN.

⁴⁰ CONPES 123: Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.

⁴¹ CONPES 152: Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia, vigencia 2012, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2010, y ajuste a la distribución de los recursos de once doceavas de 2012 de la participación del propósito general.

gestión de calidad y lineamientos técnicos pedagógicos. A continuación se presenta el detalle de este plan para cada uno de los ítems en mención.

Cuadro 2.12a - Plan de inversión: Formación de agentes educativos
Millones de pesos

Objeto	Valor Total	Número de agentes educativos
Implementar y sistematizar un proceso de formación dirigido a los agentes educativos que trabajan con la primera infancia para la promoción del desarrollo infantil y fortalecimiento de la educación inicial en el marco de una atención integral. Grupo 1 (Norte de Santander, Santander, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Casanare, Vaupés, Putumayo).	2.753	2,500
Implementar y evaluar un proceso de formación dirigido a agentes educativos de la primera infancia, orientado a la cualificación del trabajo con familias, para el fortalecimiento de prácticas de cuidado y crianza y la promoción del desarrollo infantil. Grupo 2 (Nariño, Cauca, Chocó, Tolima, Santander, Guaviare, Vichada, Meta)	2.242	2,500
Implementar y evaluar un proceso de formación dirigido a agentes educativos de la primera infancia, orientado a la cualificación del trabajo con familias, para el fortalecimiento de prácticas de cuidado y crianza y la promoción del desarrollo infantil. Grupo 1 (Atlántico, Magdalena, Guajira, Sucre, Córdoba, Cesar, Bolívar, Amazonas y Arauca).	2.592	2,500
Implementar y sistematizar un proceso de formación dirigido a agentes educativos que trabajan con la primera infancia, para el desarrollo de capacidades de construcción de conocimiento pedagógico a través de la sistematización de experiencias significativas en educación inicial.	1.580	1,500
Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la formación de 3000 agentes educativos de primera -- infancia, a través del Programa "Pisotón" con el fin de favorecer el desarrollo psicoafectivo como parte fundamental del desarrollo integral de los niños y niñas.	10.196	4,300
	Aportes MEN: 7.225 UNINorte: 2.971	
Aunar esfuerzos para la realización de actividades dirigidas a	9,936	

Objeto	Valor Total	Número de agentes educativos
implementar la Política de Primera Infancia a nivel nacional, en el marco de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre".	Aportes: MEN: 4.680 MSPS: 1.916 MC: 20	
<u>UNICEF - Componente de formación:</u> Con los recursos en especie aportados al convenio, adelantar el proceso de formación de 160 agentes educativos, para el fortalecimiento de familias en las prácticas clave de cuidado para la promoción del desarrollo infantil y adicionalmente fortalecer a estos agentes educativos como garantes de los derechos de la primera infancia y para generar impactos positivos en las vidas y los derechos de niñas y niños	ICBF: 800 Fundación Saldarriaga Concha: 300 Fundación Éxito : 500 UNICEF: 280 (valor en especie) Fundación Bancolombia: 300 Función Génesis: 350	

Fuente: Subdirección de Calidad de Primera Infancia - Ministerio de Educación Nacional

**Cuadro 2.12b - Plan de inversión: Sistema de gestión de calidad
 Millones de pesos de 2012**

Objeto	Valor Total
Construir las orientaciones para el cumplimiento y verificación de las condiciones de calidad de los Centros de Desarrollo Infantil en las modalidades institucional e itinerante en el marco del Sistema de Gestión de la Calidad de la educación inicial en el marco de una atención integral.	1.028
Diseñar, desarrollar y pilotear el Subsistema de Información para la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad en los Centros de Desarrollo Infantil en las modalidades institucional e itinerante de acuerdo a las directrices de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.	3.500
Asesorar, acompañar y apoyar a la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional en el diseño, desarrollo, pilotaje y ajuste de las estructuras y de los procesos de Asesoría técnica y de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema de Gestión de la Calidad para los Centros de Desarrollo Infantil, con el objetivo de garantizar una atención integral de calidad incluyente y equitativa para todos los niños y niñas de Primera Infancia	2.260
Definir de manera consensuada con las entidades que hacen parte de la comisión intersectorial de Primera infancia y los diversos actores en los territorios el nombre e identidad de las modalidades de educación inicial en el marco de una atención integral.	Esta por costear
Establecer las competencias de cada sector que trabaja con Primera Infancia a nivel nacional y territorial.	Esta por costear

Fuente: Subdirección de Calidad de Primera Infancia - Ministerio de Educación Nacional

Cuadro 2.12c - Plan de inversión: lineamientos técnicos pedagógicos
Millones de pesos de 2012

Objeto	Valor Total
Realizar un proceso de discusión pública del documento técnico base para la construcción del lineamiento pedagógico de educación inicial, con los diferentes actores que trabajan con primera infancia, en todos los departamentos del país de acuerdo con los parámetros técnicos del Ministerio de Educación Nacional.	930
Aunar esfuerzos para la realización de actividades dirigidas a implementar la Política de Primera Infancia a nivel nacional, en el marco de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia "De Cero a Siempre".	9.936
<u>CINDE - gestión del conocimiento en enfoque diferencia:</u> En el marco de este convenio se contrató la entidad cooperante ejecutora CINDE para construir el documento base del lineamiento de cualificación del talento humano, a la fecha se cuenta con el índice anotado de este documento el cual ha tenido varias revisiones por parte de los profesionales del equipo de la Subdirección de Calidad que lideran el tema. Por otra parte se construyó la metodología de discusión, se definieron los territorios y se programaron los encuentros para tal ejercicio.	Aportes MEN: 4.680 MSPS: 1.916 MC: 20 ICBF: 800 Fundación Saldarriaga Concha: 300 Fundación Éxito: 500 UNICEF: 280 (valor en especie) Fundación Bancolombia: 300 Función Génesis: 350

Fuente: Subdirección de Calidad de Primera Infancia - Ministerio de Educación Nacional

c. Cultura

El Ministerio de Cultura en el marco de la Estrategia de Cero a Siempre ha diseñado y puesto en marcha un proyecto de asistencia integral a la primera infancia cuyo objetivo es promover el desarrollo integral de los niños y niñas de primera infancia a través de los lenguajes expresivos y artísticos. La principal actividad del proyecto es dotar las bibliotecas públicas y los centros de desarrollo infantil con el material bibliográfico, lúdico y de audio adecuado para la población de primera infancia según lo definido en la Estrategia de Cero a Siempre⁴². En el siguiente cuadro se presenta el costo anual del proyecto en el presente cuatrienio de gobierno.

⁴² Esta información fue tomada del Banco de Proyectos de Inversión Nacional – BPIN, Asistencia integral a la primera infancia, código BPIN: 2011011000384.

Cuadro 2.13 - Costo total del proyecto: resumen financiero PGN
Millones de pesos corrientes

Año	Costo del proyecto	Apropiación inicial	Apropiación vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
2011	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
2012	1,500	3,000	3,000	4,000	3,750	3,350
2013	3,000	4,000	-	-	-	-
2014	1,500	-	-	-	-	-

Fuente: Ficha BPIN – Código 2011011000384.

2.1.4 Recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4%

El Acto Legislativo 04 de 2007, el cual reformó los artículos 356 y 357 de la Constitución Política determinó en el párrafo transitorio 2° que si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto - PIB), certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el párrafo transitorio 1, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia y no generará base para liquidación del SGP en años posteriores.

Es así como los documentos CONPES 115, 123 y 152 definen la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de las vigencias 2006, 2007 y 2012, respectivamente.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio radicado en el DNP el 28 de enero de 2008, con el número. 2008-663-001701-2, certificó la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2008 de 270.240 millones, correspondientes al valor de la liquidación por crecimiento del PIB superior al 4% durante el año 2006. El CONPES 115 definió las siguientes actividades como financiables con la incorporación de estos recursos:

- Construcción de infraestructuras adecuadas para la atención integral a la primera infancia.
- Adecuación de la infraestructura de los Hogares Infantiles y/o Hogares Agrupados pertenecientes a los programas del ICBF o adecuación de infraestructuras municipales de programas de atención a la primera infancia.
- Adquisición de materiales para la promoción del desarrollo de los lenguajes, la literatura y la expresión artística en la primera infancia.

Los recursos distribuidos por el CONPES 115 se utilizaron en dotación e infraestructura (75,3% para construcciones nuevas, 24% para adecuaciones de infraestructura existente, y el 0,7% para dotación de Hogares Comunitarios). La ejecución de los recursos permitió realizar 890 adecuaciones, 745 construcciones nuevas y 113 dotaciones, que beneficiaron a 128.363 niños y niñas⁴³.

Posteriormente, en el año 2009, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio radicado DNP 2009-663-000429-2 de 18 de enero de 2009, certificó la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2009 de 360.834 millones, correspondientes al valor de la liquidación por crecimiento real del PIB superior al 4% durante el año 2007. El CONPES 123 definió las siguientes actividades como financiables con la incorporación de estos recursos:

- Financiación del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.
- Fortalecimiento de la Red de Frío del Programa Ampliado de Inmunizaciones.
- Construcción de infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia.
- Adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia
- Dotación de material pedagógico para los hogares comunitarios de bienestar.

En el caso de la financiación del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, PAIPI, se destinaron recursos por valor de 220.109 millones a todos los municipios del país, correspondientes al 61% del total de recursos distribuidos.

Para el fortalecimiento de la Red de Frío del Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI, se destinaron recursos por valor de 100 millones. Con esta inversión se logró implementar una estrategia nacional cuyo objetivo es garantizar la disponibilidad de biológico en todo el territorio nacional. En total fueron construidos 78 cuartos fríos, se adquirieron 80 refrigeradores, 208 aires acondicionados, 95 plantas eléctricas y 44 cajas térmicas a nivel municipal que representan un apoyo logístico para la cadena de frío del Programa.

Por su parte, el componente de construcción de infraestructuras, reportó 214 proyectos de adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia; 202 construcciones nuevas, 4 diseños y 213 dotaciones de material pedagógico para los Hogares Comunitarios de Bienestar. Estos proyectos beneficiaron a una población de 28.726 niños⁴⁴.

Como resultado del crecimiento real de la economía por encima del 4% en el año 2010, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio radicado en el DNP el 28

⁴³ Información tomada del CONPES 152.

⁴⁴Ídem

de enero de 2012, con el número.2011-663-026879-2, certificó la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2012 de 64.478 millones, correspondientes al valor de la liquidación por crecimiento del PIB superior al 4% durante el año 2010. El CONPES 152 definió las siguientes actividades como financiables con la incorporación de estos recursos:

- Finalización de obras inconclusas y suspendidas con viabilidad técnica y operativa que fueron iniciadas con recursos de Conpes 115 de 2008 y 123 de 2009
- Adecuación de Infraestructuras existentes para la Atención Integral a la Primera Infancia
- Construcción de nuevos Centros de Desarrollo Infantil para la Atención Integral a la Primera Infancia o ampliación de infraestructuras
- Formación de Talento Humano
- Dotación

A continuación se presenta el consolidado de recursos incorporados al Presupuesto General de la Nación como resultado del crecimiento real de la economía mayor al 4%. En total, en millones de pesos constantes de 2012, han sido incorporados 762.233 millones de pesos.

**Cuadro 2.14–Incorporación de recursos al PGN
 Crecimiento real de la economía superior al 4%
 Millones de pesos constantes de 2012**

Año	Lineamientos distribución	Incorporación
2008	CONPES 115	302.182
2009	CONPES 123	395.573
2012	CONPES 152	64.478
TOTAL		762.233

Fuente: Cálculos Econometría Consultores sobre datos CONPES 115, 123 y 152

2.2 OTRAS FUENTES DE RECURSOS

2.2.1 Recursos aportados por las cajas de compensación familiar

Con la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002 se crea el Fondo para la Atención Integral de la Niñez y jornada escolar complementaria, Foniñez. Posteriormente, en el año 2008, a través del Decreto 1729 el mismo es reglamentado.

Según la normatividad vigente, *los programas de Atención Integral de la Niñez, beneficiarán a los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia.* Así mismo, establece que los programas financiados con el Fondo *deberán priorizar la atención a los niños, niñas y jóvenes de los niveles I y II del Sisbén o en situación de exclusión social o vulnerabilidad, haciendo especial énfasis en aquellos que se encuentran en condición de discapacidad o desplazamiento.*

Según lo establecido por el decreto reglamentario, los programas financiados con estos recursos deberán cumplir integralmente con los siguientes objetivos: educación; salud y nutrición; recreación; protección; y prevención.

A continuación se presentan los datos consolidados de los aportes realizados a Foninez por parte de las cajas de compensación familiar desde el año 2008. Al revisar los datos, se observa un crecimiento promedio de los aportes, en términos reales, de un 8%.

**Cuadro 2.15 – Recursos aportados por la cajas de compensación familiar a Foninez
Millones de pesos constantes de 2012**

Año	Apropiación
2008	116.062
2009	125.649
2010	132.597
2011	147.838

Fuente: Cálculos Econometría Consultores sobre datos Superintendencia del Subsidio Familiar

2.2.2 Otras fuentes de financiación

Adicional a las fuentes ya mencionadas, existe en el país diversas fuentes que actualmente financian la atención de niños y niñas en primera infancia. Si bien no es posible cuantificar estos recursos, por la disponibilidad de la información, es importante mencionar dichas fuentes. Estos recursos son aportados por organismo internacionales, entidades privadas, responsabilidad social empresarial, ONG, cuotas de participación de la comunidad, entre otras.

Así mismo, es importante mencionar los recursos aportados por los operadores de los centros de desarrollo integral temprano. Si bien no se cuenta con un dato de la cofinanciación de la canasta por parte de estas entidades, principalmente en lo relacionado con el pago de agentes educativos, e importante tener estos recursos como fuente adicional de financiación de la atención integral, particularmente, en el componente de educación inicial.

2.3 CONSOLIDACIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN

A continuación se presenta la consolidación de las diferentes fuentes de los recursos invertidos en primera infancia presentadas en los numerales anteriores.

En términos generales se observa que, actualmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, los entes territoriales y el Ministerio de Salud realizan las mayores inversiones en la atención a la primera infancia, en total suman el 77% de los recursos.

Así mismo, es importante señalar el esfuerzo realizado por los entes territoriales, en la vigencia presupuestal 2011, fue el principal financiador de la atención a la primera infancia. El 49% de estos recursos tienen una fuente diferente al SGP.

Cuadro 2.16 – Consolidación de recursos destinados a la primera infancia
Millones de pesos de 2012

Fuente	Recursos invertidos 2012	Participación	Recursos invertidos 2011	Participación	Recursos invertidos 2009 ⁽¹⁾	Participación
ICBF	1,863,951	39%	1,156,342	22%	1,034,116	25%
Entes territoriales	ND	0.0%	1,330,444	25%	235,041	6%
MSPS - PAI	199,329	4%	183,699	3.5%	122,581	3%
MPSS – POS ₍₁₎	1,056,268	22%	905,478	17%	2,014,953	49%
MPSS - AIEPI	25,949	0.5%	25,949	0.5%		0%
MPSS - Otros programas de salud infantil	34,075	0.7%	34,075	0.6%		0%
SGP Preescolar	764,334	16%	764,334	14%		
Ministerio de Educación	62,477	1.3%	23,994	0.5%	209,429	5%
Ministerio de Cultura	3,000	0.1%	2,000	0.0%		0%
Fonínez	15,523	0.3%	147,838	2.8%	112,916	3%
MEN – Matricula preescolar	764,334	16%	734,937	14%		
Total atención	4,789,240	100%	5,309,090	100%		100%
SGP: Crecimiento real superior al 4% - Infraestructura	64,478	36%	0	0.00%	395,573	10%
Entes territoriales – aportes infraestructura	94,717	53%	ND	-	ND	-

Fuente	Recursos invertidos 2012	Participación	Recursos invertidos 2011	Participación	Recursos invertidos 2009 ⁽¹⁾	Participación
ICBF – aportes infraestructura	19,502	11%	4.707			
Total infraestructura	178,697	100%				

(1): Este valor corresponde a la cobertura en salud del total de niños y niñas menores de 6 años priorizados bajo el punto de corte Sisbén definido por el ICBF.

(2): Los recursos de infraestructura corresponden a los recursos del SGP correspondientes al crecimiento de la economía por encima del 4% y los recursos destinados por los entes territoriales a construcción de infraestructura nueva y adecuación infraestructura.

Fuente: Cálculos Econometría Consultores sobre datos Superintendencia del Subsidio Familiar

Teniendo en cuenta que no se cuenta con los datos de inversión y gastos de los entes territoriales para la vigencia 2012, no es posible determinar una tendencia de corto plazo de los recursos destinados a primera infancia.

En términos generales, se observa que los recursos disponibles se encuentran atomizados en los diferentes programas que entregan servicios de variadas instituciones y sectores, y adicionalmente, no se cuenta con un sistema de información que pueda consolidar y hacer seguimiento a las diferentes fuentes de recursos.

Los datos recopilados permiten observar que actualmente, los recursos invertidos en primera infancia, corresponden en un 76% a fuentes permanentes de financiación, siendo el Presupuesto Nacional y los recursos por concepto de aportes parafiscales los más representativos. Los recursos de presupuesto Nacional financian principalmente, aseguramiento en salud, el plan ampliado de inmunización y los diferentes proyectos y programas de los ministerios de Educación, Salud y Protección Social, y Cultura. Por su parte, los aportes parafiscales, financian en su mayoría los programas ejecutados por el ICBF.

En las fuentes permanentes de financiación es importante destacar que si bien las cajas de compensación realizan aportes a través de Foníñez, la totalidad de estos recursos no se destinan exclusivamente a primera infancia, ya que también financian programas dirigidos a jornada escolar complementaria. Teniendo en cuenta que no se dispone de la información detallada de estos recursos según uso, si se asumiera que son invertidos en partes iguales, al total de recursos presentados en el cuadro anterior, se deberían eliminar un aproximado de \$90.000 millones de pesos, cifra que representa el 1.6% del total de recursos.

Es importante mencionar, que si bien, la mayor parte de los recursos que financian actualmente la atención a la primera infancia son permanentes, esto no implica que sean suficientes, como se verá más adelante.

En cuanto a los recursos invertidos por los entes territoriales se observa que si bien estos representan, para la vigencia 2011, cerca de una cuarta parte del total de recursos, estos no corresponden a fuentes estables y obedecen en su gran mayoría a voluntades políticas focalizadas en primera infancia y ha recursos condicionados al crecimiento real de la economía por encima del 4%, adicionalmente, esta norma regirá solamente hasta el año 2016⁴⁵, y la destinación de estos recursos no puede utilizarse en gastos recurrentes como la financiación de las canastas de atención.

El cuadro que se presenta a continuación presenta a manera de síntesis la fuente principal de los recursos descritos en los numerales anteriores, su uso y la sostenibilidad de los mismos en el tiempo.

⁴⁵ Artículo 357 constitucional, párrafo transitorio 2o

**Cuadro 2.17 – Consolidación de recursos destinados a la primera infancia según fuente, entidad receptora y uso
Vigencia presupuestal 2011 - Millones de pesos de 2012**

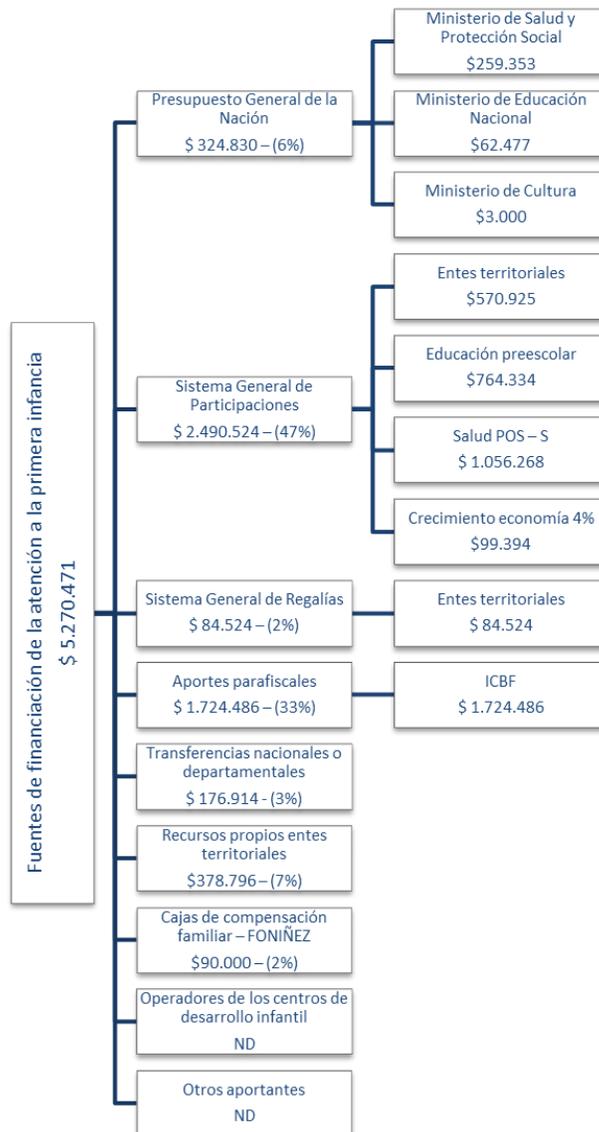
Fuente	Entidad receptora	Uso de los recursos	Tipo de fuentes	Monto de recursos
Aportes parafiscales	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ¹	Canastas de atención primera infancia	Permanente	1.211.927
		Otros programas y proyectos		418.503
		Gastos de soporte a la operación		94.056
Presupuesto General de la Nación	Ministerio de Educación Nacional	Mejoramiento de la calidad de la educación inicial	Permanente	62.477
	Ministerio de Salud y Protección Social	Programas y proyectos dirigidos a la primera infancia	Permanente	60.024
	Ministerio de Cultura	Programa ampliado de inmunización	Permanente	199.329
Sistema General de Participaciones	Ministerio de Educación Nacional	Programas y proyectos dirigidos a la primera infancia	Permanente	3.000
	Ministerio de Educación Nacional	Matricula grado preescolar	Permanente	764.334
	Ministerio de Salud y Protección Social	POS - Subsidiado	Permanente	1.056.268
	Entes territoriales: crecimiento real economía superior 4%	Infraestructura, PAIPI, Red de frío, material pedagógico	Transitorio	99.394
	Entes territoriales	Salud	Permanente	400
	Entes territoriales	Educación	Permanente	57.384
	Entes territoriales	Alimentación escolar	Permanente	109
	Entes territoriales	Propósito general	Permanente	480.012
Entes territoriales	Cultura y deporte	Permanente	33.018	
Sistema General de Regalías	Entes territoriales		Transitorio	84.524
Transferencias departamentales o nacionales	Entes territoriales		Transitorio	176.914
Recursos propios: ingresos corrientes, recursos de capital, créditos, otras fuentes	Entes territoriales		Transitorio	378.796
Cajas de compensación familiar – FONIÑEZ	Instituciones que atienden a primera infancia	Canastas de atención	Permanente	90.000

1: Es importante señalar que los recursos del ICBF, antes de la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, provenían de aportes parafiscales y recursos del Presupuesto General de la Nación, sin embargo, no es posible desagregar el uso de recursos según fuente.

La principal fuente de recursos destinados para la atención de la primera infancia es el Sistema General de Participaciones, cerca del 47%, le siguen en orden de magnitud los aportes parafiscales, canalizados a través del ICBF, estos recursos representan el 33% del total de recursos.

Si bien la información reportada actualmente por las entidades permite clasificar los recursos según fuente, el detalle de la información de ejecuciones presupuestales no permite desagregar los recursos según uso y más específicamente atenciones. El diagrama que se presenta a continuación permite visualizar la desagregación de fuentes actuales.

Figura 2.1 – Esquema actual de fuentes de financiación de la atención a la primera infancia



2.4 EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE FINANCIACIÓN

La financiación de la atención integral en primera infancia tiene distintas aristas que dependen del modelo de atención de cada país, del universo de la población en primera infancia y el tipo de país analizado: desarrollado o en desarrollo.

En la mayoría de los casos analizados la financiación de la atención recae en el gobierno central. Esto es especialmente marcado en países con mayor nivel de ingresos. En países en desarrollo similares a Colombia existen mecanismos complementarios de financiación en la que interviene el sector privado, hay aportes de las familias o recursos de crédito multilateral. A continuación se describe el tipo de financiación de cuatro regiones diferentes:

2.4.1 Brasil

Brasil es una república federada compuesta por 27 Estados y el Distrito Federal, y 5.560 Municipios. Desde la entrada en vigor de la nueva Constitución, a finales de los ochenta del siglo XX, se establecieron competencias propias y específicas para proveer atención a la primera infancia en tres niveles articulados y complementarios: federal, estatal y municipal.

Brasil tiene el reto de ofrecer atención a 23 millones de niños entre 0 y 6 años⁴⁶. Los servicios para población infantil comprenden las guarderías para niños entre 0 a 3 años y las escuelas preprimarias para niños de 4 a 6 años. Estos servicios son de responsabilidad directa de las municipalidades aunque la financiación proviene de los tres niveles de gobierno. Desde 1996, la responsabilidad administrativa de la oferta, monitoreo y control de la calidad de estos servicios reside en el Ministerio de Educación.

La financiación de la atención a la primera infancia un país de grandes dimensiones como Brasil se hace a través del Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y de Valorización del Magisterio. Los recursos que sostienen el fondo provienen de los 27 Estados, el Distrito Federal y los municipios, y aportes del gobierno federal (central). Este es un fondo que recauda el 80% de todos los recursos que el Estado y sus Municipios deben aplicar en educación (de los municipios entran solo las transferencias federales y estatales; los impuestos cobrados por los municipios no entran en el fondo, pero tienen la obligación de ser aplicados en educación infantil y fundamental). Si bien este fondo sólo contemplaba la educación fundamental (preescolar, básica y secundaria) y superior, a partir de un enmienda constitucional introducida en 2006 se incluyó la educación infantil para menores de 3 años. Esta

46 Censo de población 2000.

enmienda permite que la atención para la primera infancia tenga financiación asegurada en el marco constitucional.

Los recursos del fondo se distribuyen de acuerdo con el número de la matrícula en cada Estado. El nivel municipal debe actuar prioritariamente en la educación infantil y fundamental y el Estado, en educación fundamental y superior. El gobierno federal complementa el Fondo de los Estados que estén debajo de la media nacional, es decir los más “pobres”, con el fin de disminuir la inequidad regional.

Otro instrumento que vale la pena destacar del financiamiento y control en Brasil es el denominado Orçamento Criança o presupuesto por niño, creado en 1995 con el fin de hacer seguimiento al presupuesto federal asignado a primera infancia. Este instrumento define parámetros para la administración de los recursos y permite hacer seguimiento y control de la ejecución. Esto es importante dado que la prestación de servicios para los niños no lo hace directamente el sector público sino entidades privadas coordinadas por el gobierno.

2.4.2 Chile

Chile adoptó un Sistema de Protección Integral a la Infancia en el año 2006. En el marco de la atención integral, la educación inicial, que incluye educación y alimentación de calidad para niños entre 84 días de vida y 5 años, está a cargo de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación INTEGRA. Estas entidades supervisan y certifican salas cuna y jardines infantiles administrados directamente o por terceros.

Las salas cunas y jardines infantiles de INTEGRA y JUNJI hacen parte el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo y configuran una red pública de educación de calidad focalizada hacia las familias de los quintiles de ingreso más bajos.

A 2010 Fundación INTEGRA operaba 994 jardines infantiles a lo largo del país, con 647 salas cunas, por su parte JUNJI completa la oferta pública con 3500 jardines que alcanzan una cobertura total de 850 cupos para menores de dos años y 127.422 para niños entre 3 y 5 años⁴⁷.

En Chile, los recursos para la atención integral a la primera infancia provienen del presupuesto público. El Ministerio de Planificación es el encargado de coordinar las partidas presupuestales de los Ministerios de Educación y Salud. Aunque cada Ministerio ejecuta sus programas de manera independiente están articulados en el sistema Chile Crece Contigo.

⁴⁷Chile Crece Contigo (2010). Memorias en: <http://www.crececontigo.gob.cl/wp-content/uploads/2010/03/Memoria-Chile-Crece-Contigo.pdf>

La mayor proporción del presupuesto del sistema Chile Crece Contigo (82%) se destina a Educación Inicial (JUNJI-Fundación INTEGRA). A 2010 el presupuesto total fue de 214.505 millones de pesos chilenos (USD 450 millones). Valor que ha crecido 68% respecto a 2007, es decir una vez se estableció el sistema de atención integral para la primera infancia.

Dado que la atención a los niños y niñas es gratuita, los padres de familia provenientes del 40% socioeconómicamente más pobre, no tienen que incurrir en ningún costo. Esto implica que la financiación es completamente pública y proviene de los presupuestos de los Ministerios que hacen parte del sistema de atención.

2.4.3 Jamaica

La Comisión Nacional de Primera Infancia (Early Childhood Commission), establecida en el año 2003 y adscrita al Ministerio de Educación y Juventud, es la entidad encargada de coordinar acciones intersectoriales y desarrollar una estrategia integral de atención a la primera infancia en Jamaica.

El actual Plan Nacional Estratégico (inició en 2008 y finaliza el 30 de septiembre de 2013) para la primera infancia define cinco procesos claves para la atención de los niños y niñas entre 0 y 6 años: Educación y apoyo a padres y madres de familia; Salud preventiva; Diagnóstico y atención de niños vulnerables; Infraestructura segura y adecuada para los niños; Capacitación a cuidadores y docentes y desarrollo de un currículo para primera infancia.

El Plan mencionado tiene tres fuentes de financiación: recursos del gobierno Central de Jamaica (USD69 billones por año⁴⁸), crédito del Banco Mundial (USD15 millones que pagará el Estado en un plazo de 30 años) y aportes de cooperación o del sector privado. El empréstito del Banco Mundial tiene como base un proyecto que establece indicadores en los cinco procesos del Plan⁴⁹ además de asesoría técnica y un componente de seguimiento y evaluación. El cumplimiento de los indicadores condiciona el desembolso de una parte del préstamo por lo que ha 2012 sólo se había desembolsado el 58% del total de recursos otorgados por el organismo multilateral.

Aunque a la luz del planteamiento inicial el esquema de financiación resulta novedoso y representa un esfuerzo destacable para la atención a la primera infancia en un país con rezago en el tema, los indicadores de seguimiento del Banco Mundial⁵⁰ a 2012 muestran los siguientes hechos importantes:

⁴⁸Esta cifra corresponde al gasto efectivo en el Plan, ver:

http://www.ecc.gov.jm/Downloads/Brochures/nsp_book_layout_small.pdf

⁴⁹Para más detalles ver:

<http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=51351038&piPK=51351152&theSitePK=40941&projid=P095673>

⁵⁰dem

- El Ministerio de Finanzas, quien centraliza las fuentes de financiación, asigna los recursos a los sectores involucrados en el proyecto y reporta al Banco Mundial el avance en los indicadores, ha realizado una adecuada labor para la gestión de los recursos.
- Entidades internacionales como UNICEF y el BID han financiado acciones del Plan Estratégico de atención en vez de invertir recursos en proyectos aislados que pueden llevar a la duplicación de esfuerzos.
- Los sectores que implementan el Plan de atención no han logrado cumplir con los indicadores propuestos, lo cual ha impedido la fluidez en el desembolso de recursos por parte del Banco Mundial.
- El rediseño del proyecto en 2011, para ajustarse más adecuadamente a los objetivos de política, y el retraso en el logro de los indicadores representa una alarma para el Plan a menos de un año de finalizar el proyecto financiado por el Banco Mundial. Esto parece ser una experiencia a considerar a partir de la evaluación de resultados que planean.

La financiación del Plan representa un compromiso latente para el gobierno, el gasto por niño se ha incrementado de manera sostenida (a 2013 es de USD213 por niño al año) y a futuro se planea aumentar la inversión en primera infancia.

2.4.4 Unión Europea⁵¹

Todos los países de Europa tienen programas de atención a la primera infancia financiados principalmente con recursos públicos.

La oferta pública atiende los niños a partir de la edad en la que finaliza la licencia de maternidad de la madre, lo cual varía dependiendo del país⁵². Existen dos modalidades de atención: Centros integrados para todo tipo de niños entre 0 y 6 años y Centros organizados por grupos de edad, de 0 a 3 años y de 3 a 6 años. La distribución etaria depende de la normativa educativa de cada país y en algunos casos los grupos se dividen de 0 a 2 años y mayores de 2 años.

La financiación de la atención para los niños menores de tres años también es diversa: en Grecia, Italia, Austria, Liechtenstein y casi todos los países del este y el centro de Europa la responsabilidad de la financiación recae en las administraciones locales. En República Checa, Irlanda y Polonia la financiación pública es marginal y son los padres los que deben sufragar los costos, por ello para niños menores de 3 años la cobertura de la atención integral solo llega al 1% en República Checa y a 2% en Polonia⁵³. En los

⁵¹Información basada en: Comisión Europea (2009). “Educación y Atención a la Primera Infancia en Europa: un medio para reducir las desigualdades sociales y culturales”. Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural, Bruselas, Bélgica.

⁵² En la mayoría de países la licencia de maternidad tiene una duración entre 14 y 17 semanas. En Dinamarca, Finlandia, Noruega, el período supera las 18 semanas. Ver en <http://www.ilo.org/dyn/travail>

⁵³Eurostat 2006

Países Bajos la financiación es mixta por parte del gobierno, empresas y familias y se busca privilegiar el acceso a niños de padres que trabajan. En los países nórdicos (Letonia, Finlandia, Suecia, Eslovenia), con modelo integrado, el acceso de los niños es un derecho universal que garantiza el Estado. Por el contrario en Reino Unido no existe un modelo público para financiar la atención de menores de tres años y los esfuerzos se ubican en proyectos piloto del nivel local.

En Francia y Bélgica los niños a partir de los dos años y medio se incorporan al sistema educativo formal y en España el periodo entre 0 y seis años constituye la educación infantil que es el primer nivel del sistema educativo.

En general, para los niños mayores de 3 años, edad en la que inicia la educación infantil, los Estados miembros de la Unión Europea garantizan la gratuidad para el acceso a la atención integral y los recursos provienen del Estado. Aunque en la región esta etapa educativa se reconoce como fundamental y permite ahorrar en costos futuros de formación superior, el gasto público en educación inicial es el menor en comparación con los demás niveles⁵⁴.

En cerca de la mitad de los países europeos el gobierno central es el encargado de financiar la atención de los niños mayores de tres años, sin ser necesaria la aportación de otros niveles de gobierno ni de las familias. En República Checa, Alemania, Chipre, Lituania, Portugal, Suecia y Noruega sí se contempla la participación de las familias en la financiación de la atención. En Alemania los niños entre 3 a 6 años reciben atención de otras instituciones locales (iglesias, asociaciones de padres, etc.) que aportan a la financiación de la enseñanza, además de las autoridades centrales y locales, y en el resto de países la mayor parte de los recursos proviene de los gobiernos locales.

Para las familias vulnerables o en riesgo la atención integral a la primera infancia contempla un modelo de incentivos para que los niños y niñas puedan acceder a los centros especializados de atención. Además de subsidios se asigna un mayor número de docentes a los centros que acogen este tipo de menores, o mayor presupuesto a las zonas que concentran población con estas características.

Aunque la atención en la primera infancia es un derecho, no es obligatorio para las familias. La no obligatoriedad en el acceso a centros de atención a la primera infancia deja muchos interrogantes respecto a las razones que llevan a que las familias prefieran el cuidado en el hogar. La evidencia en Bélgica, Noruega, Suecia y Finlandia indica que las familias que no acceden a los servicios de atención integral son aquellas de menores ingresos o más vulnerables, pese a que en Noruega las familias reciben un incentivo estatal para cuidar a los niños en el hogar, prefieren enviarlos a centros de atención, ello

⁵⁴A 2008 el gasto público en educación representó el 5% del PIB de la UE, de este valor sólo el 0,5% corresponde a educación infantil (3 a 5 años). Pese a la crisis el porcentaje se ha mantenido en el conjunto de la UE pero en países como España, entre 2011 y 2012 el presupuesto descendió 36%. Ver: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/134EN.pdf

se puede deber al costo de oportunidad⁵⁵ que implica dejar de trabajar para dedicarse al cuidado de los niños. En este mismo sentido la obligatoriedad conlleva más recursos para financiar la atención y aunque las coberturas en el conjunto de la Unión ya llegan al 92% para niños mayores de 3 años⁵⁶, la evolución de los presupuestos para primera infancia sigue una tendencia similar al PIB, lo cual resulta peligroso en contextos de crisis como los que se vive actualmente.

Finalmente, es ilustrativo indicar que los niveles de cobertura de la Unión europea pueden ser explicados porque los padres pagan en promedio un 25% del costo por cuidado y educación de niños durante los primeros 3 años de vida, cifra muy inferior al costo que asumen los padres en América del Norte, alrededor del 50%⁵⁷.

De las anteriores experiencias se desprenden algunas lecciones aplicables a Colombia:

- Es importante incluir la educación inicial dentro de una normativa que garantice una financiación estable y suficiente para la atención de los niños y niñas, como se hizo en Brasil en 2006. En el caso de Colombia esto requeriría una reforma de la Ley general de educación.
- Como en el caso de Jamaica, canalizar recursos de las intervenciones realizadas con recursos de cooperación internacional y de entidades multilaterales como UNICEF, BID, en la Estrategia de Cero a Siempre y no en programas aislados.
- Establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de indicadores y ejecución de recursos como el que implementa Jamaica.
- Garantizar la gratuidad de la atención integral para las familias de menores ingresos como se hace en Chile y la Unión Europea.
- De la Unión Europea es importante analizar la atención con enfoque diferencial, y los incentivos para que los niños y niñas de familias excluidas, reciban atención integral en la primera infancia. Aunque ello puede representar mayores costos, es necesario que Colombia integre programas que hoy en día atienden población con características particulares, desplazados, grupos étnicos entre otros, a la Estrategia de Cero a Siempre.

⁵⁵En este caso el costo de oportunidad es el salario que deja de percibir la persona que se dedica al cuidado del niño, a menores ingresos este costo desciende.

⁵⁶La meta es llegar al 95% antes de 2020, lo cual requiere que los países rezagados (Europa del este, Portugal, Irlanda y Grecia, superen su cobertura que oscila entre 65% y 80%). Dato a 2008 según: Comunicación (2011:66) de la Comisión Europea.

⁵⁷ UNESCO (2004). Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia. No. 23 Mayo de 2004. Disponible en: http://www.waacce.org/notas_unesco/nota23sp.pdf

CAPÍTULO 3

MODELO DE FINANCIAMIENTO

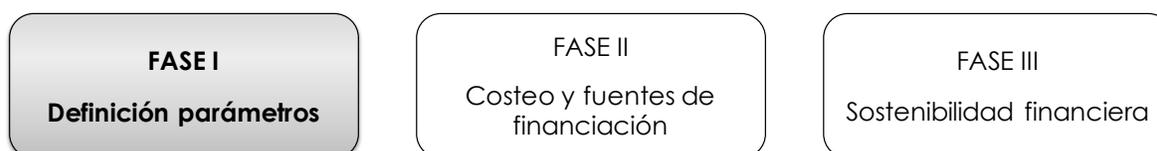
Este capítulo presenta la estructura del modelo de financiamiento con el cual se analizan y evalúan las fuentes actuales y potenciales de financiación de la atención integral a la primera infancia.

3.1 ESTRUCTURA MODELO DE FINANCIAMIENTO

En la definición del modelo de financiamiento fueron identificadas tres fases, con las cuales se espera dar alcance a lo previsto a los objetivos del estudio, específicamente en la estimación de la brecha de recursos requeridos para lograr las metas de cobertura definidas para la atención integral a la primera infancia más vulnerable en el país. Así mismo, será posible cualificar la financiación de las atenciones definidas en la ruta, dicha cualificación comprenderá la identificación de las atenciones que cuentan con una financiación garantiza en el largo plazo y aquellas atenciones que requieren de fuentes adicionales, ya sea porque actualmente no se encuentran financiadas o porque su financiación actual corresponde a fuentes transitorias.

Como ya se mencionó en el párrafo anterior, el modelo se estructuró en tres fases. La primera corresponde a la definición de parámetros sobre los cuales se soporta el modelo. Una segunda fase contempla el costeo de la ruta y la estimación de los recursos, actuales como potenciales, que permiten la financiación de las diferentes atenciones previstas en la ruta. Finalmente, la fase de sostenibilidad financiera permite la estimación de agregados, tanto de costos como de recursos destinados a la financiación, así como la identificación de las brechas de recursos para garantizar las coberturas previstas de atención integral a la primera infancia.

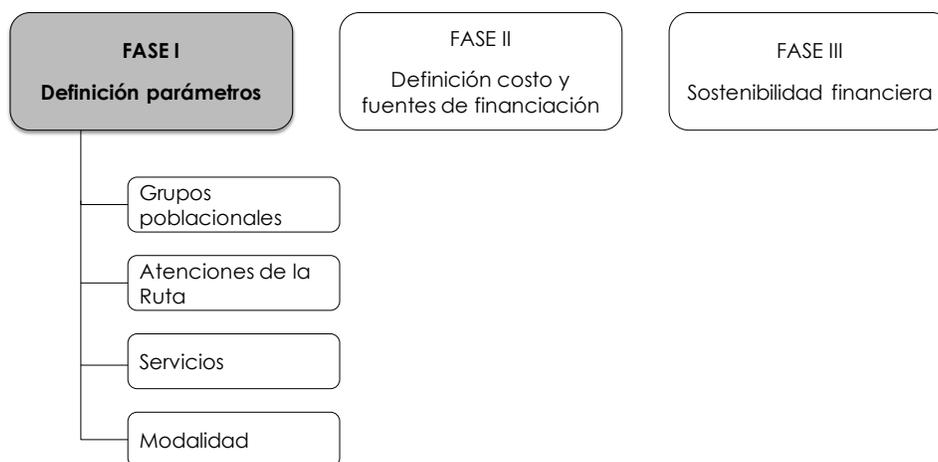
Figura 3.1 – Fases Modelo de Financiamiento



3.1.1 Definición de parámetros

En la definición de parámetros son incluidos cuatro niveles de análisis, derivados estos de la ruta de atención integral: grupos poblacionales, atenciones, servicios y modalidad.

Figura 3.2 – Fase I Modelo de Financiamiento: Definición de parámetros



a. Grupos poblacionales

Los grupos poblacionales corresponden a: mujeres en edad fértil (preconcepción); mujeres gestantes (incluye el parto); niños y niñas hasta un mes de nacidos; niños y niñas entre 2 y 5 meses; niños y niñas entre 6 y 11 meses; niños y niñas entre 1 y 2 años; y niños y niñas entre 3 y 5 años. Estos grupos poblacionales corresponden a los definidos en la ruta integral de atenciones.

A continuación se presentan las proyecciones de cada uno de los grupos poblaciones previsto en el modelo. La fuente de información de dicha proyección corresponde al DANE, así mismo, la estructura etárea que se presenta corresponde a la estructura etérea de la población colombiana menor de seis años.

La población que se presenta a continuación corresponde a la población nivel I y II del Sisbén, población priorizada por la estrategia, así mismo, es importante resaltar que la población a ser cubierta por la Estrategia mantiene la estructura poblacional de la población total colombiana, comprendida en esos rangos de edad, y se calcula sobre la meta de cobertura fijada en 1.2 millones de niños y niñas menores de seis años.

b. Atenciones

Las atenciones incluidas en el modelo se presentan a continuación. El detalle de cada una de ellas se presenta en el capítulo 1 del presente informe.

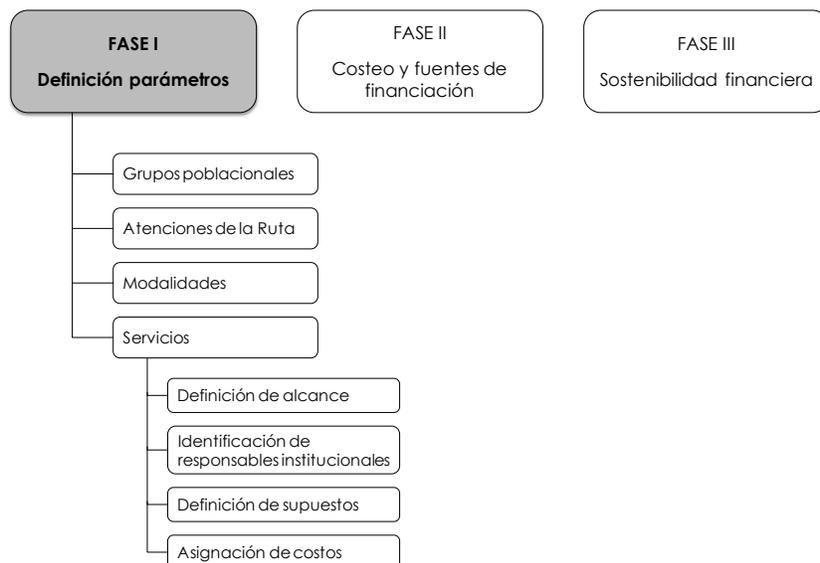
- Crianza:
- Alimentación y nutrición
- Vacunación
- Acceso a bienes culturales
- Actividad física y recreativa
- Experiencia pedagógica
- Seguimiento al desarrollo
- Acceso y permanencia a transición
- Prevención de la vulneración de derechos
- Atención en salud

c. Servicios

En la definición de los parámetros relacionados con los servicios contemplados en la ruta se define el alcance de cada uno de ellos, así como se asocia a una atención específica. Del mismo modo, se define la o las entidades responsables de su financiación y prestación. Así mismo, en este apartado se contemplan los supuestos que tenidos en cuenta en la estimación del costo por servicio. En el capítulo 1 de este informe se presentó en detalle los supuestos tenidos en cuenta en la fijación de los costos asociados a cada uno de los servicios y atenciones, de acuerdo al grupo poblacional. Estos supuestos, son los contemplados por el modelo de financiamiento.

La matriz de los servicios asociados a cada uno de los grupos poblacionales y a las diferentes atenciones se presenta en detalle en el modelo de costos.

Figura 3.3 – Fase I Modelo de Financiamiento: Definición de parámetros en los servicios previstos en la ruta de atención integral



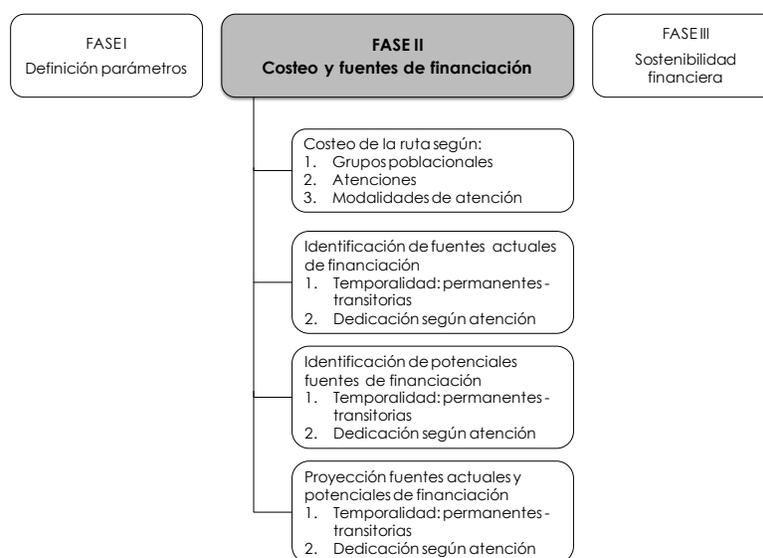
d. Modalidades

Si bien la ruta de atención en sus lineamientos contempla dos modalidades de atención, la familiar y la institucional, en el modelo de financiamiento fue incluida una tercera modalidad de atención, la comunitaria. La inclusión de esta modalidad permite modelar diferentes escenarios que permitan alcanzar las metas de cobertura previstas.

3.1.2 Costeo y fuentes de financiación

La fase de costeo y fuentes de financiación contempla cuatro aspectos. El costeo de la ruta, agregado y por grupos poblacionales, atenciones y modalidades. Así mismo, en esta fase se identifican las fuentes actuales de financiación, definiendo su temporalidad y dedicación según atención.

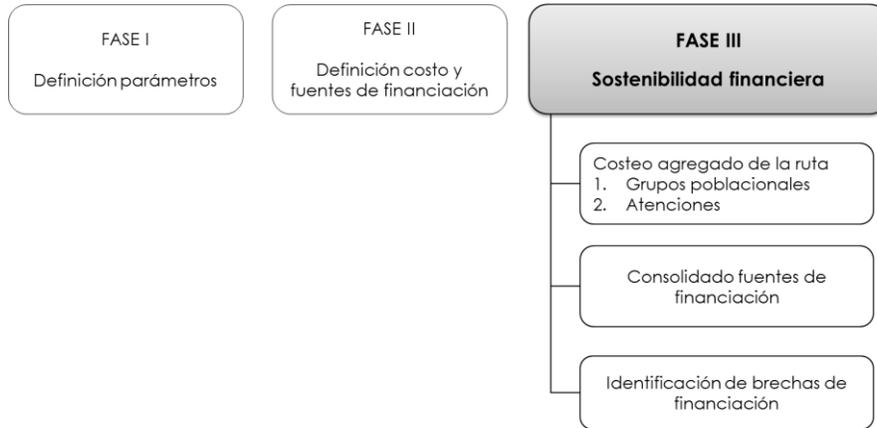
Figura 3.4 – Fase I Modelo de Financiamiento: Costeo y fuentes de financiación para la atención integral



3.1.3 Sostenibilidad financiera

A partir de los insumos de las fases I y II, esta fase se enfoca en un análisis de sostenibilidad financiera de la atención integral a la primera infancia. Esta fase es considerada la fase de resultados del modelo de financiamiento, presenta el costero agregado de la ruta a nivel de grupos poblacionales y atenciones, así como la consolidación de las fuentes de financiación, para posteriormente estimar, si hay lugar, a la brecha de financiación, es decir, los recursos faltantes.

Figura 3.5 – Fase III Modelo de Financiamiento: Sostenibilidad financiera

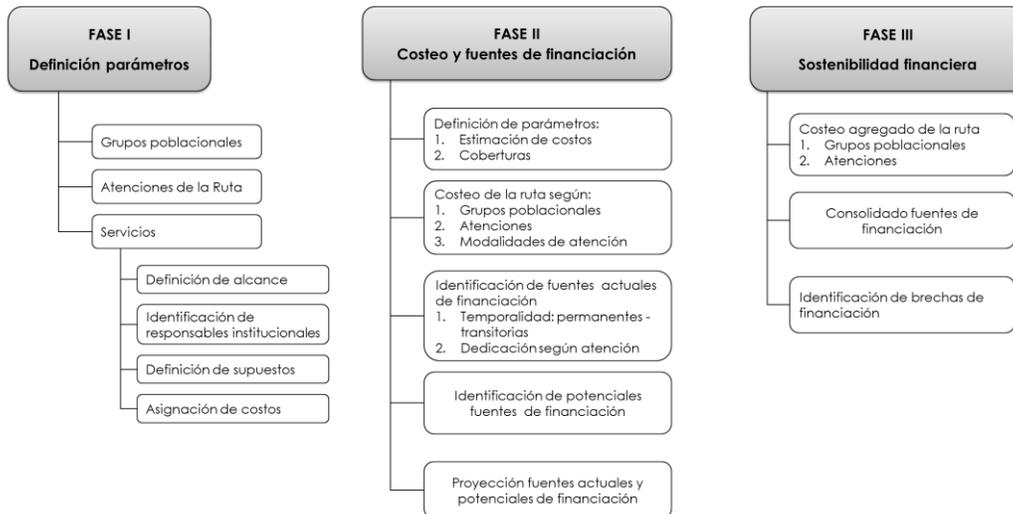


3.2 RESULTADOS DEL MODELO DE FINANCIAMIENTO

Teniendo en cuenta los insumos de los capítulos 1 y 2, así como la estructura del modelo de financiamiento propuesto, a continuación se presentan los resultados del modelo de financiamiento.

La Figura que se presenta a continuación resume la estructura del modelo de financiamiento.

Figura 2.5 – Modelo de Financiamiento



3.2.1 Definición de parámetros

Como punto de partida en la definición del modelo se definió el número de niños y niñas a ser atendidos, no solo bajo el esquema de atención integral, sino esquemas alternativos como el entono comunitario, tanto cualificado como tradicional y la

educación preescolar o el grado de transición para los niños y niñas de 5 años. La inclusión del entorno comunitario y transición se basa en el hecho de que la meta de 1.2 millones de niños y niñas no garantiza la universalización de la atención integral de aquellos que deberían ser priorizados dadas las condiciones socioeconómicas de su hogar⁵⁸.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tomó como punto de partida, en el horizonte de proyección, 1.2 millones de niños y niñas atendidos integralmente, los niños y niñas restantes fueron distribuidos en los entornos comunitario cualificado y tradicional, los niños y niñas de 5 años en transición, y un porcentaje adicional se asumió sin ningún tipo de atención. Así mismo, el modelo contempla la inclusión de niños y niñas que si bien se encuentran por encima del punto de corte de identificación de población prioritaria, en el largo plazo, una vez lograda la cobertura universal de los niños y niñas prioritarios, son incluidos dentro del esquema de financiación de la atención integral a la primera infancia.

Se consideró un porcentaje de niños y niñas sin ningún tipo de atención respondiendo a dos tipos de razones, la primera y sustentada en las encuestas de Calidad de vida y de Demografía y salud, corresponde a aquellos padres o cuidadores de los niños y niñas que afirman no estar de acuerdo con ningún tipo de atención diferente a la proporcionada en el hogar, y una segunda asociada con la imposibilidad de llegar con una oferta de servicios a zonas muy lejanas y de difícil acceso.

Así mismo, es importante mencionar que bajo los lineamientos definidos en el marco de la estrategia de atención integral a la primera infancia, la proporción de niños y niñas atendidas bajo un entorno comunitario tradicional se reduce en el tiempo, hasta llegar a una proporción de cero.

Los supuestos de cobertura por tipo de atención usados en este modelo corresponden a un escenario base, que parte de las metas actuales de la Estrategia. Sin embargo, al tratarse de un modelo sustentado en supuestos estos pueden ser modificados para modelar situaciones o escenarios específicos. En cuanto a las atenciones y servicios incluidos en el componente de costeo del modelo, corresponden a las definidas en la Ruta integral de atenciones. La definición del alcance, responsables institucionales, definición de supuestos y asignación de costos de cada una de las atenciones se presenta en detalle en el capítulo 1 del presente documento.

Los cuadros que se presentan a continuación muestran para un horizonte de mediano plazo, hasta el año 2022, los supuestos utilizados en el escenario base.

⁵⁸ Para determinar el número de niños y niñas a los cuales se debería priorizar se tomó el total de niños y niñas menores de 6 años por debajo del punto de corte, que para el caso de las 14 principales corresponde a los hogares cuyo puntaje Sisben es igual o inferior a 57.21, a los hogares del resto de ciudades en zona urbana es igual o inferior a 56.32 y para los hogares en las zonas rurales es igual o inferior a 40.75. El total de niños y niñas menores de 6 años de la base certificada a diciembre de 2012 bajo el punto de corte es de 2.459.584, el total de niños y niñas menores de 6 años en la base es de 2.742.149.

Cuadro 3.1 – Cobertura de niños y niñas según tipo de atención

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Atención integral: 0 - 4 años	1,200,000	1,205,630	1,333,252	1,461,573	1,461,844	1,473,226	1,591,250	1,653,849	1,658,509	1,550,428	1,554,797
Atención integral: Entorno institucional	511,907	514,170	568,589	623,355	623,540	628,502	678,954	705,664	707,652	661,536	663,400
Atención integral: Entorno familiar	688,093	691,460	764,663	838,218	838,304	844,724	912,296	948,185	950,857	888,892	891,397
Transición: 5 años	405,831	407,735	408,983	410,214	411,300	381,938	382,488	383,565	384,646	359,580	360,593
Entorno comunitario cualificado: 6 meses - 4 años	242,407	243,545	368,224	369,332	494,946	343,875	228,464	170,992	171,473	160,299	160,751
Entorno comunitario tradicional: 6 meses - 4 años	242,407	243,545	120,356	120,718	-	-	-	-	-	-	-
Sin atención: 0 - 4 años	368,938	370,668	247,868	124,307	124,636	115,739	115,905	116,232	116,559	108,964	109,271
Total niños y niñas menores de 6 años	5,150,797	5,174,961	5,190,793	5,206,417	5,220,203	5,230,957	5,238,478	5,253,239	5,268,041	5,282,885	5,297,770
Total niños y niñas menores de 6 años priorizados	2,459,584	2,471,123	2,478,683	2,486,143	2,492,726	2,314,778	2,318,106	2,324,638	2,331,188	2,179,270	2,185,411
Total niños y niñas priorizados atendidos	2,090,646	2,100,454	2,230,814	2,361,836	2,368,090	2,199,039	2,202,201	2,208,406	2,214,629	2,070,307	2,076,140
Niños y niñas no priorizados atendidos: 0 - 4 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	155,181	155,618
COBERTURA DE NIÑOS Y NIÑAS											
Cobertura atención integral: 0 - 4 años	49%	49%	54%	59%	59%	64%	69%	71%	71%	71%	71%
Transición: 5 años	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%	17%
Cobertura entorno comunitario cualificado: 0 - 4 años	10%	10%	15%	15%	20%	15%	10%	7%	7%	7%	7%
Cobertura entorno comunitario tradicional: 0 - 4 años	10%	10%	5%	5%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Porcentaje de niños y niñas sin atención	15%	15%	10%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Total priorizados	100%										
Cobertura niños y niñas no priorizados	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	5%	5%

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 3.2 – Costo per cápita por atención según grupo de edad en modalidad institucional

	Crianza	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Experiencia pedagógica	Seguimiento al desarrollo	Acceso y permanencia a transición	Prevención y recuperación: vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	394.555	-	394.555
	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	100%
Gestación al parto	8.264	-	36.965	5.920	58.203	-	-	-	52.080	417.796	-	579.229
	1,4%	0,0%	6,4%	1,0%	10,0%	0,0%	0,0%	0,0%	9,0%	72,1%	0,0%	100%
Nacimiento al primer mes	8.264	-	21.514	9.869	58.203	-	-	-	53.758	408.095	5.650	565.353
	1,5%	0,0%	3,8%	1,7%	10,3%	0,0%	0,0%	0,0%	9,5%	72,2%	1,0%	100,0%
De 2 a 5 meses	8.264	-	283.438	9.869	58.203	-	-	-	53.758	408.095	-	821.627
	1,0%	0,0%	34,5%	1,2%	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	6,5%	49,7%	0,0%	100%
De 6 a 11 meses	212.529	550.080	76.649	9.869	58.203	3.549.448	331.140	-	53.758	408.095	-	5.249.770
	4,0%	10,5%	1,5%	0,2%	1,1%	67,6%	6,3%	0,0%	1,0%	7,8%	0,0%	100%
1 Año	212.529	550.080	164.533	9.869	58.203	3.549.448	331.140	-	53.758	408.095	-	5.337.654
	4,0%	10,3%	3,1%	0,2%	1,1%	66,5%	6,2%	0,0%	1,0%	7,6%	0,0%	100%
2 Años	104.451	550.080	26.239	66.869	58.203	1.832.298	147.210	-	53.758	408.095	-	3.247.203
	3,2%	16,9%	0,8%	2,1%	1,8%	56,4%	4,5%	0,0%	1,7%	12,6%	0,0%	100%
De 3 a 4 años	104.451	550.080	38.526	66.869	58.203	1.832.298	147.210	-	53.758	408.095	-	3.259.490
	3,2%	16,9%	1,2%	2,1%	1,8%	56,2%	4,5%	0,0%	1,6%	12,5%	0,0%	100%
5 Años	-	384.840	38.526	66.869	58.203	-	-	1.294.499	53.758	408.095	-	2.304.790
	0,0%	16,7%	1,7%	2,9%	2,5%	0,0%	0,0%	56,2%	2,3%	17,7%	0,0%	100%

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 3.3 – Costo per cápita por atención según grupo de edad en modalidad familiar

	Crianza	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Experiencia pedagógica	Seguimiento al desarrollo	Acceso y permanencia a transición	Prevención y recuperación vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción										394.555	-	394.555
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
Gestación al parto	83.414	204.876	36.965	5.920	58.203	814.334	27.119	-	52.080	417.796	-	1.700.708
	5%	12%	2%	0%	3%	48%	2%	0%	3%	25%	0%	100%
Nacimiento al primer mes	83.414	204.876	21.514	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	5.650	1.686.833
	5%	12%	1%	1%	3%	48%	2%	0%	3%	24%	0%	100%
De 2 a 5 meses	83.414	204.876	283.438	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	1.943.107
	4%	11%	15%	1%	3%	42%	1%	0%	3%	21%	0%	100%
De 6 a 11 meses	83.414	893.301	76.649	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.424.742
	3%	37%	3%	0%	2%	34%	1%	0%	2%	17%	0%	100%
1 Año	83.414	893.301	164.533	9.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.512.627
	3%	36%	7%	0%	2%	32%	1%	0%	2%	16%	0%	100%
2 Años	83.414	893.301	26.239	66.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.431.333
	3%	37%	1%	3%	2%	33%	1%	0%	2%	17%	0%	100%
De 3 a 4 años	83.414	893.301	38.526	66.869	58.203	814.334	27.119	-	53.758	408.095	-	2.443.620
	3%	37%	2%	3%	2%	33%	1%	0%	2%	17%	0%	100%

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 3.4 – Costo per cápita por atención según grupo de edad en modalidad comunitaria

	Crianza	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Experiencia pedagógica	Seguimiento al desarrollo	Acceso y permanencia a transición	Prevención y recuperación vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción	-	-	-	-	-	-	-	-	-	394.555	-	394.555
	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
Gestación al parto	8.264	-	36.965	5.920	58.203	-	-	-	52.080	417.796	-	579.229
	1%	0%	6%	1%	10%	0%	0%	0%	9%	72%	0%	100%
Nacimiento al primer mes	8.264	-	21.514	9.869	58.203	-	-	-	53.758	408.095	5.650	565.353
	1%	0%	4%	2%	10%	0%	0%	0%	10%	72%	1%	100%
De 2 a 5 meses	8.264	-	283.438	9.869	58.203	-	-	-	53.758	408.095	-	821.627
	1%	0%	34%	1%	7%	0%	0%	0%	7%	50%	0%	100%
De 6 a 11 meses	8.264	397.690	76.649	9.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.603.700
	1%	25%	5%	1%	4%	37%	0%	0%	3%	25%	0%	100%
1 Año	8.264	397.690	164.533	9.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.691.584
	0%	24%	10%	1%	3%	35%	0%	0%	3%	24%	0%	100%
2 Años	8.264	397.690	26.239	66.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.610.290
	1%	25%	2%	4%	4%	37%	0%	0%	3%	25%	0%	100%
De 3 a 4 años	8.264	397.690	38.526	66.869	58.203	591.172	-	-	53.758	408.095	-	1.622.577
	1%	25%	2%	4%	4%	36%	0%	0%	3%	25%	0%	100%

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 3.5 – Costo per cápita por atención según grupo de edad para niños y niñas sin atención en algún entorno

	Alimentación y nutrición	Vacunación	Acceso a bienes culturales	Actividad física y recreativa	Prevención y recuperación vulneración de derechos	Atención en salud	Registro civil de nacimiento	TOTAL
Pre-concepción						394.555	-	394.555
	0%	0%	0%	0%	0%	100%	0%	100%
Gestación al parto	204.876	36.965	5.920	58.203	52.080	417.796	-	1.700.708
	12%	2%	0%	3%	3%	25%	0%	100%
Nacimiento al primer mes	204.876	21.514	9.869	58.203	53.758	408.095	5.650	1.686.833
	12%	1%	1%	3%	3%	24%	0%	100%
De 2 a 5 meses	204.876	283.438	9.869	58.203	53.758	408.095	-	1.943.107
	11%	15%	1%	3%	3%	21%	0%	100%
De 6 a 11 meses	893.301	76.649	9.869	58.203	53.758	408.095	-	2.424.742
	37%	3%	0%	2%	2%	17%	0%	100%
1 Año	893.301	164.533	9.869	58.203	53.758	408.095	-	2.512.627
	36%	7%	0%	2%	2%	16%	0%	100%
2 Años	893.301	26.239	66.869	58.203	53.758	408.095	-	2.431.333
	37%	1%	3%	2%	2%	17%	0%	100%
De 3 a 4 años	893.301	38.526	66.869	58.203	53.758	408.095	-	2.443.620
	37%	2%	3%	2%	2%	17%	0%	100%

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

3.2.2 Costeo y fuentes de financiación

Partiendo de los supuestos de población atendida, así como de la asignación de costos per cápita para cada una de las atenciones de la Ruta integral de atenciones fueron estimados los costos totales según tipo de atención.

Con el modelo además de estimar el costo de la atención integral para la meta de 1.2 millones de niños y niñas y del aumento gradual de la cobertura, es posible estimar: i. El costo de las atenciones definidas por la Ruta que pueden ser aplicables para aquellos niños y niñas que no reciben atención en los entornos institucional, familiar o comunitaria, estas atenciones corresponden a alimentación y nutrición, comparable con el Programa DIA; vacunación; acceso a bienes culturales; actividades físicas y recreativas; prevención y recuperación de vulneración de derechos; atención en salud; y registro civil. ii. Costo de las atenciones complementarias, definidas en la ruta integral de atenciones, estas atenciones corresponden a vacunación; acceso a bienes culturales; actividades físicas y recreativas; prevención y recuperación de vulneración de derechos; atención en salud; y registro civil.

Los cuadros que se presentan a continuación muestran los resultados tanto de la atención integral de la meta de 1.2 millones de niños y niñas, así como los resultados de los costos mencionados en el párrafo anterior.

Cuadro 3.3 – Costeo anual de la atención según grupo de edad
Millones de pesos de 2012

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Atención integral: institucional y familiar	3,606,430	3,623,175	4,006,733	4,392,463	4,393,404	4,427,773	4,782,638	4,970,787	4,984,793	4,659,946	4,673,076
Atención integral: Institucional	1,982,157	1,991,150	2,201,939	2,414,003	2,414,643	2,433,707	2,628,920	2,732,342	2,740,041	2,561,479	2,568,696
Nacimiento al primer mes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 2 a 5 meses	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 6 a 11 meses	173,360	174,173	192,611	211,149	211,188	212,832	229,883	238,926	239,599	223,985	224,616
1 Año	642,772	646,156	714,667	783,459	783,514	789,397	852,416	885,950	888,447	830,549	832,889
2 Años	389,100	390,939	432,381	474,059	474,199	477,944	516,253	536,563	538,075	503,010	504,427
De 3 a 4 años	776,925	779,882	862,280	945,336	945,742	953,535	1,030,368	1,070,903	1,073,920	1,003,935	1,006,764
Atención integral: Familiar	1,624,272	1,632,025	1,804,794	1,978,460	1,978,760	1,994,065	2,153,718	2,238,445	2,244,752	2,098,467	2,104,380
Nacimiento al primer mes	37,106	37,745	41,770	45,653	45,426	45,419	48,717	50,634	50,776	47,467	47,601
De 2 a 5 meses	170,999	171,801	189,987	208,272	208,311	209,933	226,751	235,671	236,335	220,934	221,557
De 6 a 11 meses	240,106	241,232	266,768	292,443	292,498	294,775	318,390	330,916	331,848	310,222	311,097
1 Año	302,448	304,041	336,278	368,647	368,673	371,441	401,094	416,873	418,048	390,805	391,906
2 Años	291,277	292,654	323,677	354,877	354,982	357,785	386,463	401,667	402,798	376,549	377,610
De 3 a 4 años	582,337	584,553	646,313	708,568	708,872	714,713	772,302	802,685	804,946	752,490	754,610
Transición											
5 Años	934,544	938,928	941,801	944,636	947,137	879,524	880,788	883,270	885,759	828,036	830,369
Entorno comunitario cualificado	183,434	184,295	278,642	279,480	374,535	260,216	172,883	129,392	129,757	121,301	121,643
De 6 a 11 meses	18,903	18,992	28,715	28,801	38,597	26,816	17,816	13,334	13,372	12,500	12,536
1 Año	41,366	41,560	62,836	63,025	84,460	58,680	38,986	29,179	29,261	27,354	27,431

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
2 Años	41,182	41,375	62,556	62,745	84,085	58,420	38,813	29,049	29,131	27,233	27,309
De 3 a 4 años	81,983	82,368	124,535	124,910	167,393	116,300	77,267	57,830	57,993	54,214	54,367
Entorno comunitario tradicional	83,579	83,971	41,497	41,622	-	-	-	-	-	-	-
De 6 a 11 meses	8,613	8,653	4,276	4,289	-	-	-	-	-	-	-
1 Año	18,848	18,936	9,358	9,386	-	-	-	-	-	-	-
2 Años	18,764	18,852	9,316	9,344	-	-	-	-	-	-	-
De 3 a 4 años	37,355	37,530	18,547	18,602	-	-	-	-	-	-	-
Entorno institucional: No priorizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	256,376	257,098
Nacimiento al primer mes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 2 a 5 meses	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
De 6 a 11 meses	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22,418	22,482
1 Año	-	-	-	-	-	-	-	-	-	83,129	83,363
2 Años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50,346	50,488
De 3 a 4 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100,483	100,766
Entorno familiar No priorizados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	210,033	210,625
Nacimiento al primer mes	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,751	4,764
De 2 a 5 meses	-	-	-	-	-	-	-	-	-	22,113	22,175
De 6 a 11 meses	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31,050	31,137
1 Año	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39,115	39,225
2 Años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37,688	37,795
De 3 a 4 años	-	-	-	-	-	-	-	-	-	75,316	75,528

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 3.4 – Costeo anual de la atención según entorno y atención
Millones de pesos de 2012

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Atención integral priorizados: institucional	1,982,157	1,991,150	2,201,939	2,414,003	2,414,643	2,433,707	2,628,920	2,732,342	2,740,041	2,561,479	2,568,696
Crianza	70,059	70,381	77,833	85,328	85,350	86,021	92,918	96,574	96,846	90,535	90,790
Alimentación y nutrición	281,590	282,835	312,770	342,895	342,997	345,726	373,479	388,172	389,265	363,898	364,923
Experiencia pedagógica	1,201,552	1,207,055	1,334,848	1,463,399	1,463,770	1,475,293	1,593,596	1,656,288	1,660,955	1,552,715	1,557,090
Seguimiento al desarrollo	103,591	104,070	115,089	126,172	126,202	127,193	137,390	142,795	143,198	133,866	134,243
Vacunación	34,688	34,854	38,545	42,256	42,265	42,593	46,003	47,813	47,948	44,823	44,949
Acceso a bienes culturales	25,480	25,586	28,293	31,019	31,030	31,281	33,796	35,126	35,225	32,929	33,022
Actividad física y recreativa: institucional	29,795	29,926	33,094	36,281	36,292	36,581	39,517	41,072	41,188	38,503	38,612
Prevención y vulneración de derechos	27,519	27,641	30,566	33,510	33,520	33,787	36,499	37,935	38,042	35,563	35,663
Atención en salud	207,884	208,803	230,902	253,142	253,217	255,233	275,721	286,568	287,375	268,648	269,405
Registro civil	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atención integral priorizados: familiar	1,624,272	1,632,025	1,804,794	1,978,460	1,978,760	1,994,065	2,153,718	2,238,445	2,244,752	2,098,467	2,104,380
Crianza: familiar	57,397	57,678	63,784	69,920	69,927	70,462	76,099	79,092	79,315	74,146	74,355
Alimentación y nutrición: familiar	538,868	541,329	598,627	656,262	656,418	661,581	714,630	742,744	744,837	696,297	698,259
Experiencia pedagógica: familiar	560,338	563,079	622,691	682,590	682,659	687,888	742,914	772,140	774,315	723,855	725,895
Seguimiento al desarrollo: familiar	18,661	18,752	20,737	22,732	22,734	22,908	24,741	25,714	25,787	24,106	24,174
Vacunación: familiar	65,195	65,510	72,447	79,419	79,431	80,044	86,451	89,852	90,105	84,233	84,470
Acceso a bienes culturales: institucional	27,218	27,336	30,228	33,139	33,149	33,415	36,099	37,519	37,624	35,173	35,272
Actividad física y recreativa: familiar	40,049	40,245	44,506	48,787	48,792	49,166	53,098	55,187	55,343	51,736	51,882
Prevención y vulneración de derechos: familiar	36,990	37,171	41,107	45,061	45,065	45,410	49,043	50,972	51,116	47,785	47,919
Atención en salud: familiar	279,432	280,799	310,527	340,398	340,432	343,040	370,480	385,055	386,140	360,976	361,993

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Registro civil: familiar	124	127	140	153	152	152	163	170	170	159	160
Transición	776,560	780,203	782,590	784,945	787,024	730,841	731,891	733,954	736,022	688,057	689,996
Canasta de atención	525,348	527,813	529,428	531,021	532,427	494,419	495,130	496,525	497,924	465,475	466,787
Vacunación	15,635	15,708	15,756	15,804	15,846	14,715	14,736	14,777	14,819	13,853	13,892
Atención en salud	164,807	165,580	166,086	166,586	167,027	155,104	155,327	155,765	156,203	146,024	146,436
Recreación	21,817	21,919	21,986	22,052	22,111	20,532	20,562	20,620	20,678	19,330	19,385
Cultura	27,137	27,264	27,347	27,430	27,502	25,539	25,576	25,648	25,720	24,044	24,112
Prevención y recuperación: vulneración de derechos	21,817	21,919	21,986	22,052	22,111	20,532	20,562	20,620	20,678	19,330	19,385
Entorno comunitario	336,993	338,574	428,227	429,516	520,988	361,967	240,484	179,988	180,495	168,733	169,208
Comunitario cualificado	255,161	256,358	387,598	388,764	520,988	361,967	240,484	179,988	180,495	168,733	169,208
Canasta de atención	138,808	139,459	210,853	211,488	283,417	196,910	130,823	97,914	98,189	91,791	92,049
Vacunación	12,494	12,553	18,979	19,036	25,510	17,724	11,775	8,813	8,838	8,262	8,285
Atención en salud	74,492	74,841	113,155	113,496	152,097	105,673	70,207	52,546	52,694	49,260	49,399
Recreación	10,676	10,727	16,218	16,267	21,799	15,145	10,062	7,531	7,552	7,060	7,080
Cultura	8,830	8,872	13,413	13,454	18,030	12,527	8,322	6,229	6,246	5,839	5,856
Prevención y recuperación: vulneración de derechos	9,861	9,907	14,979	15,024	20,134	13,989	9,294	6,956	6,975	6,521	6,539
Comunitario tradicional	81,832	82,216	40,630	40,752	-	-	-	-	-	-	-
Canasta de atención	28,817	28,952	14,308	14,351	-	-	-	-	-	-	-
Vacunación	5,693	5,719	2,826	2,835	-	-	-	-	-	-	-
Atención en salud	33,941	34,100	16,852	16,903	-	-	-	-	-	-	-
Recreación	4,865	4,887	2,415	2,423	-	-	-	-	-	-	-
Cultura	4,023	4,042	1,998	2,004	-	-	-	-	-	-	-

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Prevención y recuperación: vulneración de derechos	4,493	4,514	2,231	2,238	-	-	-	-	-	-	-
Niños y niñas sin atención en ningún entorno	544,345	546,880	365,702	183,401	183,887	170,760	171,005	171,487	171,970	160,763	161,216
Alimentación y nutrición: institucional	306,266	307,676	205,745	103,182	103,455	96,070	96,208	96,479	96,751	90,446	90,701
Vacunación	30,709	30,867	20,641	10,352	10,379	9,638	9,652	9,679	9,706	9,074	9,099
Atención en salud	149,824	150,527	100,658	50,481	50,614	47,001	47,069	47,201	47,334	44,250	44,374
Recreación	21,473	21,574	14,427	7,235	7,254	6,736	6,746	6,765	6,784	6,342	6,360
Cultura	16,202	16,271	10,880	5,457	5,471	5,080	5,088	5,102	5,116	4,783	4,796
Prevención y recuperación: vulneración de derechos	19,833	19,926	13,325	6,682	6,700	6,222	6,231	6,248	6,266	5,858	5,874
Registro civil de nacimiento	38	38	26	13	13	12	12	12	12	11	11
Atención integral no priorizados: institucional	-	256,376	257,098								
Crianza	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9,062	9,087
Alimentación y nutrición	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,422	36,525
Experiencia pedagógica	-	-	-	-	-	-	-	-	-	155,410	155,847
Seguimiento al desarrollo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13,398	13,436
Vacunación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,486	4,499
Acceso a bienes culturales:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,296	3,305
Actividad física y recreativa:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,854	3,865
Prevención y vulneración de derechos:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,559	3,569
Atención en salud:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26,889	26,964
Registro civil:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atención integral no priorizados: familiar	-	210,033	210,625								
Crianza:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,421	7,442

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Alimentación y nutrición:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69,692	69,888
Experiencia pedagógica:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	72,450	72,654
Seguimiento al desarrollo:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,413	2,420
Vacunación:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8,431	8,455
Acceso a bienes culturales:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,520	3,530
Actividad física y recreativa: familiar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,178	5,193
Prevención y vulneración de derechos:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,783	4,796
Atención en salud:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,130	36,232
Registro civil:	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16	16

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Tomando como base las fuentes de financiación descritas en el capítulo dos del presente documento, a continuación se presenta la proyección de recursos para cada una de las fuentes. Para la proyección de las fuentes de financiación se tomó el valor del año base y se incrementó según proyecciones de la tasa real de crecimiento. La proyección de las fuentes de financiación, junto con las proyecciones de los costos de las diferentes atenciones, son la base para la estimación de la brecha de recursos requeridos, resultados que se presentaran en la siguiente sección.

Cuadro3.5 – Proyección de las fuentes actuales de financiación de la atención a la primera infancia

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ICBF: Atención integral	1,697,021	1,749,628	1,803,867	1,859,787	1,917,440	1,976,881	2,038,164	2,101,347	2,166,489
ICBF: Entorno comunitario	288,517	297,461	306,682	316,190	325,991	336,097	346,516	357,258	368,333
ICBF: Programa DIA	106,347	109,643	113,042	116,547	120,160	123,885	127,725	131,684	135,767
ICBF: Otras atenciones	35,512	36,613	37,748	38,918	40,125	41,368	42,651	43,973	45,336
Entes territoriales: Educación inicial	322,059	332,043	342,336	352,948	363,890	375,170	386,801	398,791	411,154
MSPS: PAI	190,346	216,255	216,931	217,579	218,138	218,587	218,902	219,435	219,970
SGP: POS-S	1,004,196	1,173,192	1,176,781	1,180,323	1,183,448	1,185,886	1,187,592	1,190,487	1,193,391
MSPS: AIEPI	25,949	26,753	27,583	28,438	29,319	30,228	31,165	32,132	33,128
MSPS: Otros programas de salud infantil	34,075	35,131	36,220	37,343	38,501	39,694	40,925	42,194	43,502
SGP: Preescolar	245,534	303,064	303,896	335,319	336,261	336,954	368,115	399,763	431,564
Ministerio de Educación	62,477	64,414	66,411	68,469	70,592	72,780	75,036	77,363	79,761
Ministerio de Cultura	3,000	3,093	3,189	3,288	3,390	3,495	3,603	3,715	3,830
FONIÑEZ	90,000	92,790	95,666	98,632	101,690	104,842	108,092	111,443	114,898
Total	4,105,032	4,440,081	4,530,353	4,653,781	4,748,945	4,845,869	4,975,287	5,109,586	5,247,122

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

3.2.3 Sostenibilidad financiera

Partiendo de los resultados presentados en las secciones anteriores, costos y fuentes de financiación de la atención a la primera infancia, a continuación se presenta los resultados del cálculo de la brecha de recursos. Para el cálculo de la brecha de recursos se desagregaron tanto los costos como las fuentes en tres grandes componentes: i. Educación inicial; atención en salud; vacunación; y otras atenciones. En el componente de educación inicial fueron incluidas crianza; alimentación y nutrición; experiencia pedagógica; seguimiento al desarrollo; acceso y permanencia a transición; y crianza. En otras atenciones fueron tenidos en cuenta acceso a bienes culturales; actividades físicas y recreativas; y prevención y recuperación de vulneración de derechos.

Bajo los parámetros y supuesto utilizados en modelo, y las fuentes y costos actuales de financiación, lograr la meta de atender integralmente a 1.2 millones de niños y niñas en los entornos institucional y familiar requiere un esfuerzo adicional de cerca de \$978.000 millones de pesos.

Brindar educación inicial, en el marco de la atención integral a los 1.2 millones de niños y niñas, requiere recursos adicionales por cerca de \$723.000 millones, este monto de recursos representa cerca del 34% de los recursos actuales. Las atenciones de acceso a bienes culturales; actividad física y recreativa; y prevención y recuperación de la vulneración de derechos son las atenciones que presentan una mayor brecha de recursos, esta representa cerca del 100% de los recursos actuales, en valores absolutos se requiere cerca de \$255.000 millones, los recursos actuales destinados ascienden a \$3.000 millones.

La atención en salud y vacunación son las atenciones de la Ruta que presentan un mayor grado de financiación dadas las altas tasas de cobertura de aseguramiento en salud y vacunación. Es por ello, que se podría afirmar que la meta de 1.2 millones de niños y niñas tendrían garantizadas estas dos atenciones.

Por su parte, el modelo arroja, partiendo del supuesto de un aumento gradual de cobertura, una brecha de recursos creciente, lo anterior teniendo en cuenta que la proporción de niños y niñas atendidos integralmente crece a una tasa mayor que la registrada por los recursos destinados a atender integralmente a los niños y niñas.

El cuadro que se presenta a continuación presenta los resultados del modelo, en cuanto a sostenibilidad financiera de la atención integral de los niños y niñas en el país. Así mismo, se presenta las necesidades de infraestructura para el entorno institucional, asumiendo que se quiere contar con una red propia de CDIT.

En el siguiente capítulo, se presentan los resultados de simular las fuentes alternativas con las que se podría financiar la educación inicial.

Cuadro 3.6 - Brecha de recursos de la atención integral a la primera infancia

BRECHA DE RECURSOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fuentes atención integral	3,386,433	4,337,058	4,421,490	4,507,987	4,585,248	4,511,886	4,600,749	4,690,039	4,776,959	4,800,895	4,892,768
Educación inicial	2,109,080	2,705,367	2,774,486	2,845,676	2,918,837	2,954,807	3,031,790	3,111,821	3,194,295	3,245,434	3,332,924
Transición	525,348	527,813	529,428	531,021	532,427	494,419	495,130	496,525	497,924	465,475	466,787
Atención en salud	652,123	1,003,515	1,006,585	1,009,614	1,012,288	940,024	941,375	944,028	946,688	948,013	950,684
Vacunación	99,882	100,363	110,992	121,676	121,696	122,636	132,454	137,665	138,053	141,973	142,373
Otras atenciones	3,000	3,093	3,189	3,288	3,390	3,495	3,603	3,715	3,830	3,949	4,071
Costos atención integral	3,584,061	3,949,056	4,263,955	4,580,588	4,584,041	4,539,733	4,829,596	4,985,211	4,999,258	5,102,273	5,116,649
Educación inicial	2,832,056	2,845,178	3,146,379	3,449,298	3,450,057	3,477,073	3,755,767	3,903,519	3,914,518	4,012,287	4,023,592
Transición	525,348	527,813	529,428	531,021	532,427	494,419	495,130	496,525	497,924	465,475	466,787
Atención en salud	652,123	1,003,515	1,006,585	1,009,614	1,012,288	940,024	941,375	944,028	946,688	948,013	950,684
Vacunación	99,882	100,363	110,992	121,676	121,696	122,636	132,454	137,665	138,053	141,973	142,373
Otras atenciones	257,945	259,133	279,252	299,483	299,724	296,395	314,915	324,868	325,783	328,759	329,685
Brecha de recursos	(977,922)	(395,852)	(647,956)	(899,817)	(827,555)	(815,166)	(1,035,289)	(1,112,850)	(1,042,176)	(1,091,663)	(1,016,283)
Educación inicial	(722,976)	(139,811)	(371,893)	(603,622)	(531,221)	(522,266)	(723,977)	(791,697)	(720,223)	(766,853)	(690,669)
Transición	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Atención en salud	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vacunación	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otras atenciones	(254,945)	(256,040)	(276,063)	(296,196)	(296,334)	(292,900)	(311,312)	(321,153)	(321,953)	(324,810)	(325,614)

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 3.7 – Requerimientos de infraestructura

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Niños y niñas atendidos: entorno institucional	511,907	514,170	568,589	623,355	623,540	628,502	678,954	705,664	707,652	727,749	729,799
Niños y niñas atendidos CDIT propios	22,400	511,907	514,170	568,589	623,355	623,540	628,502	678,954	705,664	707,652	727,749
CDIT: capacidad 500 niños y niñas	5,000	48,951	226	5,442	5,477	19	496	5,045	2,671	199	2,010
CDIT: capacidad 300 niños y niñas	10,500	171,327	792	19,047	19,168	65	1,737	17,658	9,348	696	7,034
CDIT: capacidad 160 niños y niñas	5,600	171,327	792	19,047	19,168	65	1,737	17,658	9,348	696	7,034
CDIT: capacidad 65 niños y niñas	1,300	97,901	453	10,884	10,953	37	992	10,090	5,342	398	4,019
Total aumento de cobertura	22,400	489,507	2,263	54,419	54,765	186	4,962	50,452	26,710	1,988	20,096
Niños y niñas atendidos infraestructura no propia	489,507	2,263	54,419	54,765	186	4,962	50,452	26,710	1,988	20,096	2,051
Número de CDIT requeridos	100	3,246	15	361	363	1	33	335	177	13	133
CDIT: capacidad 500 niños y niñas	10	98	0	11	11	0	1	10	5	0	4
CDIT: capacidad 300 niños y niñas	35	571	3	63	64	0	6	59	31	2	23
CDIT: capacidad 160 niños y niñas	35	1,071	5	119	120	0	11	110	58	4	44
CDIT: capacidad 65 niños y niñas	20	1,506	7	167	169	1	15	155	82	6	62
Costo infraestructura requerida		5,995,290	27,722	666,502	670,745	2,272	60,773	617,913	327,134	24,353	246,134
CDIT: capacidad 500 niños y niñas		449,857	2,080	50,011	50,329	171	4,560	46,365	24,546	1,827	18,469
CDIT: capacidad 300 niños y niñas		1,684,719	7,790	187,292	188,484	639	17,078	173,638	91,927	6,843	69,165
CDIT: capacidad 160 niños y niñas		2,247,601	10,393	249,868	251,458	852	22,783	231,652	122,641	9,130	92,274
CDIT: capacidad 65 niños y niñas		1,613,113	7,459	179,331	180,473	611	16,352	166,258	88,020	6,552	66,226
Ahorro por el no pago por la infraestructura no propia		58,741	272	6,530	6,572	22	595	6,054	3,205	239	2,412

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

CAPÍTULO 4

FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN INICIAL

Este capítulo presenta alternativas que permitan financiar en el corto, mediano y largo plazo la educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia.

Las alternativas planteadas se resumen en: Ingresos fiscales territoriales, Sistema General de Regalías, Sistema General de Participaciones, autorización general a Entidades Territoriales de Estampilla para atención integral y asignación por ley la destinación de un porcentaje de recursos del ICBF a atención integral a la primera infancia.

Para cada una de las alternativas se hará una breve descripción de las bases jurídicas que las sustentan y viabilizan, se identificarán los riesgos inherentes a la alternativa, el plazo en el cual podrían ser implementadas y esquemas de cofinanciación que se podrían ajustar a las alternativas propuestas.

4.1 INGRESOS FISCALES TERRITORIALES

Las Entidades Territoriales financian sus gastos con varios tipos de recursos, siempre creados o autorizados por una Ley; hay modalidades de impuestos nacionales cedidos a las Entidades Territoriales pero, para efectos del presente documento la que se expone es la disponibilidad en cabeza territorial.

Algunos son de destinación específica, más en los Departamentos que en los Distritos y Municipios. Algunos se les transfieren desde el Gobierno Nacional como el Sistema General de Participaciones, SGP o por disposición constitucional, su utilización es territorial como el Sistema General de Regalías, SGR.

Departamentos⁵⁹ y Bogotá

Una parte de los ingresos departamentales tienen que destinarse a la Salud y al Deporte: Impuestos a licores, cervezas así como las utilidades de las licoreras y loterías y los generados por juegos de azar distintos a las loterías.

⁵⁹ El Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina tiene reglas excepcionales.

Para efectos del presente documento, algunos de los que deben utilizarse en Salud son aún más específicamente orientados a ciertos programas que solo indirectamente incluyen la Primera Infancia.

Los de libre disposición, de acuerdo con la Ley 1393/10, son los siguientes:

- a. Impuestos a cervezas y sifones: 40 puntos porcentuales del 48% que es la tarifa del impuesto al consumo
- b. Impuestos a mezclas y refajos: la tarifa es del 20%
- c. Impuestos a Licores, vinos, aperitivos y similares: 61.1% de la tarifa, la cual está expresada en pesos y varía según contenido alcoholométrico que se ajustan anualmente por inflación.
- d. Utilidades de los Monopolios de Licores Destilados: una parte residual sin exceder el 49% del total y después de que estén cubiertas las necesidades de financiamiento de Salud Educación pre-escolar, básica y media. (Ley 788/02, artículo 51 y Decreto 4692/05).
- e. Impuestos a los cigarrillos y al tabaco elaborado 76.4% del total de recaudos (Leyes 30/71 y 1393/10).

Distritos y Municipios

- a. Impuestos Predial y de Industria y Comercio: 100% (Ley 14/83).

Para la vigencia 2011, los entes territoriales obtuvieron ingresos por \$3.5 billones de pesos por concepto de tasas o impuestos a los licores; vinos, aperitivos y similares; cerveza; cigarrillos y tabaco; y juegos de suerte y azar. De estos recursos el 88% corresponde a rentas de los departamentos; así mismo, el 74% de estos recursos son de libre destinación.

Tanto en municipios como departamentos, los tributos a la cerveza son lo más representativos, en el caso de los departamentos representa cerca del 50% y en el caso de los municipios el 73%. A nivel de departamento, le siguen en importancia el impuesto a los licores y el cigarrillo y tabaco; a nivel de municipio, el impuesto a los juegos de suerte y azar.

**Cuadro 4.1 - Tasa y tributos de los entes territoriales: departamentos y municipios
 Vigencia 2011**

Tasa o impuesto	Departamentos	Municipios	Total
LICORES			
Libre destinación	468,859	-	468,859
Destinación salud	89,955	-	89,955
IVA salud	314,390	24,931	339,321
IVA deporte	19,025	3,432	22,458

Tasa o impuesto	Departamentos	Municipios	Total
TOTAL	892,230	28,364	920,594
VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES			
Libre destinación	52,128	-	52,128
Destinación salud	41,189	-	41,189
TOTAL	93,317	-	93,317
CERVEZA			
Libre destinación	1,214,804	268,466 ¹	1,483,270
Destinación salud / IVA cerveza	224,051	49,245	273,296
TOTAL	1,438,855	317,711	1,756,566
CIGARRILLOS Y TABACO			
Libre destinación	319,999	16,269	336,268
Destinación salud / sobretasa al consumo	123,044	13,497	136,541
TOTAL	443,043	29,766	472,809
JUEGOS DE SUERTE Y AZAR			
Rifas	5,398	-	5,398
Juegos de apuestas permanentes o chance	179,731	48,083	227,814
Juegos de suerte y azar promocionales	1,584	2,407	3,991
Juegos de apuestas en eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares	4,162	402	4,564
Juegos de apuestas en eventos hípicas	204	2,412	2,617
Juegos de suerte y azar novedosos	1,765	741	2,507
TOTAL	192,845	54,046	246,891

1: Las tasas e impuestos a la cerveza aplican para Bogotá y los departamentos
Fuente: Formato Único Territorial – Vigencia 2011

Por su parte, para la vigencia 2011, los municipios obtuvieron ingresos por \$36.2 billones por concepto de impuesto predial, este valor excluye. El cálculo de este valor excluye la participación con destinación ambiental y la compensación predial por resguardos indígenas.

Los cuadros que se presentan a continuación permiten observar con un mayor nivel de detalle los ingresos que por concepto de tasas e impuestos obtienen los municipios. Para lograr un mayor nivel de entendimiento de los diferentes tributos, los resultados del recaudo a nivel de municipio se desagregaron según tipología de municipio. Esta tipología se calculó teniendo en cuenta el Índice de desempeño fiscal calculado por el DNP, los municipios fueron clasificados definiendo puntos de corte cada 10 puntos del Índice.

Cuadro 4.2a - Impuestos recaudados por los entes territoriales municipales

Tasa o impuesto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Total
Número de municipios por categoría	3	52	302	551	149	28	16	1,101
LICORES Y CERVEZAS								
IVA Licores: Salud	-	24,931	-	-	-	-	-	24,931
IVA Licores: Deporte	-	3,432	-	-	-	-	-	3,432
Impuesto al consumo de cerveza: Libre destinación	-	268,466	-	-	-	-	-	268,466
Impuesto al consumo con destino a salud / IVA Cerveza salud	-	49,245	-	-	-	-	-	49,245
TOTAL	-	346,075	-	-	-	-	-	346,075
CIGARRILLOS Y TABACO								
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco: Libre destinación	-	16,269	-	-	-	-	-	16,269
Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco: Salud / Sobretasa consumo	-	13,497	-	-	-	-	-	13,497
TOTAL	-	29,766	-	-	-	-	-	29,766
JUEGOS DE SUERTE Y AZAR EXCEPTO LOTERIAS								
Juegos de apuestas permanentes o chance	-	48,040	20	19	0	4	-	48,083
Juegos de suerte y azar promocionales	4	160	2,129	96	18	-	-	2,407
Juegos de apuestas en eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares	-	-	21	376	6	-	-	402
Juegos de apuestas en eventos hípicas	-	-	2,376	36	-	-	-	2,412
Juegos de suerte y azar novedosos	-	13	0	6	722	0	-	741
TOTAL	4	48,213	4,547	533	746	4	-	54,046
IMPUESTO PREDIAL	13,097	2,085,991	32,748,519	900,334	470,297	10,927	1,291	36,230,456

Fuente: Formato Único Territorial – Vigencia 2011

**Cuadro 4.2b - Impuestos recaudados por los entes territoriales departamentales
 Vigencia 2011**

LICORES	
Libre destinación	468,859
Destinación salud	89,955
IVA salud	314,390
IVA deporte	19,025
TOTAL	892,230
VINOS, APERITIVOS Y SIMILARES	
Libre destinación	52,128
Destinación salud	41,189
TOTAL	93,317
CERVEZA	
Libre destinación	1,214,804
Destinación salud / IVA cerveza	224,051
TOTAL	1,438,855
CIGARRILLOS Y TABACO	
Libre destinación	319,999
Destinación salud / sobretasa al consumo	123,044
TOTAL	443,043
JUEGOS DE SUERTE Y AZAR	
Rifas	5,398
Juegos de apuestas permanentes o chance	179,731
Juegos de suerte y azar promocionales	1,584
Juegos de apuestas en eventos deportivos, gallísticos, caninos y similares	4,162
Juegos de apuestas en eventos hípicas	204
Juegos de suerte y azar novedosos	1,765
TOTAL	192,845

Fuente: Formato Único Territorial – Vigencia 2011

Teniendo en cuenta esta fuente de recursos, los ingresos fiscales de los entes territoriales podrán ser dirigidos a financiar atención integral a la primera infancia. Cada Entidad Territorial podrá destinar los recursos de libre disposición a financiar atención integral si están incorporados en el Plan de Desarrollo de cada Entidad Territorial y, además, en los Presupuestos Anuales o en las Vigencias Futuras que se constituyan, a

iniciativa de cada Gobernador o Alcalde y con la aprobación de la Asamblea Departamental o Concejo Distrital o Municipal según el caso.

Como alternativa para incentivar la inversión de los ingresos fiscales en primera infancia, la normatividad vigente ofrece dos alternativas para aunar esfuerzos nacionales y territoriales: Cofinanciación y Contratos plan.

a. Convenios de Financiación para la atención integral a la primera infancia

Están previstos en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450/11, parágrafo artículo 137⁶⁰ y están por ser reglamentados mediante Decreto; se anexan sugerencias al proyecto recibido por los Consultores.

Están previstos para cofinanciar a las Entidades Territoriales “*con menor capacidad de financiamiento y brechas de cobertura*”. El proyecto de Decreto señala los criterios para determinar cuáles Entidades Territoriales corresponden a “menor capacidad de financiamiento” y a “brechas de cobertura”.

Es interesante destacar que el proyecto de Decreto como está en la versión recibida, expresamente permite que estos Convenios tomen la modalidad de Contratos Plan a que se refiere la siguiente Sección.

Entre las ventajas o potencialidades que se identifican de esta herramienta de cofinanciación se puede destacar:

- Es un instrumento para focalizar recursos en Departamentos y Municipios débiles.
- Se formalizan con rapidez porque no requieren una Fase inicial en la que se formalice un Acuerdo Estratégico para preparar cuidadosamente el Convenio mismo; tampoco hay exigencia legal de evaluarlos.

Así mismo, se identifican la siguiente desventaja o limitante:

- La población objetivo puede ser bastante menor a la ubicada en el resto del país. Se desaprovecha la oportunidad de vincular Entidades Territoriales con mayor desarrollo institucional y experiencia en la gestión de Programas.

⁶⁰ Ley 1450/11 Artículo 137: “*PARÁGRAFO 1o. La solvencia para el financiamiento de la estrategia de atención integral a la primera infancia, por parte de las entidades territoriales, deberá fundamentarse en suscripción de convenios de cofinanciación, en los que la asignación de recursos por parte de las entidades nacionales en las zonas con menor capacidad de financiamiento y brechas de cobertura, se hará conforme a lo que establezca la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.*”

b. Contratos Plan

Las Leyes 1450/11⁶¹, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, PND y la 1454/11⁶², Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, LOOT, autorizan la suscripción de Contratos Plan.

La LOOT autoriza a las ET, a las Áreas Metropolitanas, a las CAR y a los esquemas asociativos, la suscripción de Contratos Plan entre ellas y con el Gobierno Nacional. En este documento se hace referencia a éstos últimos.

Para perfeccionarlos hay una fase precontractual y luego el contrato mismo. A su terminación se hará obligatoriamente una evaluación de su desarrollo (Decreto 891/12).

Fase I: Acuerdos Estratégicos

Se diseña inicialmente un "Acuerdo Estratégico para el Desarrollo del Territorio" y se adelantan los trámites previos necesarios para su ejecución; suscrito el contrato, se

⁶¹ Artículo 8°. *Convenio plan. Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir convenios plan, que tendrán como objetivo implementar el presente Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política que las autoridades territoriales deseen poner en marcha, en consonancia con los objetivos de dicho Plan.*

El Convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas cláusulas establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen conveniente que se emprendan mancomunadamente con una o varias Entidades Territoriales.

Los convenios podrán incluir eventuales aportes del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley Anual de Presupuesto y su desembolso serán definidos por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias según el Estatuto Orgánico de Presupuesto. La inclusión y los desembolsos solamente tendrán lugar, si el ministerio o departamento administrativo sectorial competente certifica que la entidad territorial ha cumplido plenamente con todas las obligaciones contraídas en cada Convenio. Ninguna otra Autoridad podrá sustituir la expedición de la certificación prevista en este inciso.

Los Convenios Plan podrán incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes según el tipo de Programa y de entidades privadas.

Los Convenios Plan podrán suscribirse a iniciativa del Gobierno Nacional, de las Entidades Territoriales y Autoridades Ambientales, de conformidad con sus correspondientes competencias y de acuerdo con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. Se autoriza a la Dirección General del Crédito Público y del Tesoro a administrar recursos de terceros que se comprometan para la ejecución de los Convenios Plan.

Parágrafo 2°. Los convenios plan serán evaluados a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SISMEG- y el Sistema Nacional de Evaluaciones -SISDEVVAL.

Parágrafo 3°. Todos los convenios plan que incluyan aportes del presupuesto nacional o recursos de participación público-privada deberán ser publicados en la página Web de la entidad pública o territorial que haya tenido la iniciativa de suscribirlo, como requisito para su perfeccionamiento. Igualmente deberá ser publicado el informe detallado de la ejecución de los recursos para facilitar su vigilancia y control por parte de la ciudadanía y de los organismos de control competentes.

⁶² ARTÍCULO 18. CONTRATOS O CONVENIOS PLAN. *La Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.*

La Nación también podrá contratar con las asociaciones de entidades territoriales y las áreas metropolitanas la ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas asociaciones lo permita; previa aprobación de su órgano máximo de administración, atendiendo los principios consagrados en la presente ley.

Se priorizarán con el Fondo de Desarrollo Regional los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 30 de la presente ley.

ejecutan los proyectos objeto del mismo, haciendo seguimiento continuo y una evaluación cuando se liquida.

La Nación puede suscribir Contratos Plan para desarrollar programas API, con una o varias Entidades Territoriales o con Áreas Metropolitanas.

En los Contratos se pactan los aportes de recursos presupuestales de las partes que los firman.

Pueden convenirse, como parte de los compromisos, que se adopten esquemas de Asociación Público-Privada (Ley 1508/12) para proyectos de inversión superiores a 6.000 salarios mínimos vigentes (3.537 millones en 2013).

La flexibilidad de los Contratos Plan permiten que una o varias entidades nacionales diseñen Programas API con Departamentos, Distritos y Municipios para lo cual, entre otros aspectos, las Entidades Territoriales se comprometan a aportar montos específicos de los recaudos de libre destinación a la ejecución de los Programas convenidos; en el caso de los que tienen destinación específica para Salud, los que, según el caso, sea posible asignar de acuerdo con los Decretos Reglamentarios que se expidan en esa materia.

Como se mostró en la sección 1 de este Capítulo, los Distritos y Municipios pueden utilizar libremente los recaudos por Impuestos Predial y de Industria y Comercio. Los Departamentos están un poco más limitados pero una parte de los impuestos al consumo de cerveza, licores y cigarrillos podrían ser comprometidos para Programas API en Contratos Plan.

Pueden ser convenidos para desarrollarlos en uno o varios años; en este último caso, las Entidades Territoriales constituirán Vigencias Futuras para cada año de la vigencia del Contrato Plan. Lo mismo haría el Gobierno Nacional.

Fase II: Suscripción del Contrato Plan

Verificado el cumplimiento de los compromisos previstos en la Fase de Acuerdo Estratégico, se suscribe el Contrato Plan y se inicia la ejecución de las inversiones, programas y proyectos que finalmente se definan.

El Contrato Plan incluirá los mismos componentes del Acuerdo Estratégico suprimiendo los que por una u otra razón se hayan descartado o si no se cumplieron los compromisos que las Entidades Territoriales habían asumido para su ejecución.

Es importante agregar lo siguiente:

Delegación de Funciones: Mediante Contrato Plan podrán delegarse funciones nacionales a una o varias Entidades Territoriales, si se verifica la capacidad institucional de éstas para cumplir a cabalidad la función delegada. En el caso de la Atención Integral a la Primera Infancia esto podría ser el caso.

En la medida en que se conformen Asociaciones entre Entidades Territoriales, entre Áreas Metropolitanas o de éstas con Entidades Territoriales, la Nación podrá suscribir con ellas Contratos-Plan. Dichas Asociaciones pueden ser integradas por Entidades Territoriales no colindantes y, en particular, se estimularán las que permitan conformarse por Entidades Territoriales institucionalmente bien organizadas y con experiencia institucional para que ayuden a las más débiles.

En este escenario habrá que precisar la forma de tomar decisiones en el respectivo Consejo Directivo, puesto que habría un voto por el Gobierno Nacional y uno por la Asociación y si hubiera un empate permanente la gestión se entorpecería.

Guía para la suscripción de Contratos Plan con el Gobierno Nacional

El DNP coordina y articula las iniciativas de las diferentes entidades nacionales; en el caso de Programas API la Presidencia de la República, los Ministerios de Educación y Salud y el ICBF. Igualmente, es el responsable de la evaluación de los Contratos Plan.

El FONADE apoya la estructuración de los proyectos y puede ser el ejecutor de los que se adopten.

Acuerdo Estratégico:

Se firma entre el Director del DNP y el Gobernador o Gobernadores, Alcalde o Alcaldes según el caso. Debe contener por lo menos los siguientes elementos:

- a) Normas legales en que se fundamenta, Leyes 1450 y 1454 de 2011, las que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto compiladas en el Decreto Ley 111/96 y 819/03, el Decreto 819/12, reglamentario de los Contratos-Plan, así como las Ordenanzas y Acuerdos con el Plan o Planes Territoriales de Desarrollo Económico y Social y las autorizaciones que tengan los Gobernadores y Alcaldes para suscribir el Contrato Plan.
- b) Naturaleza del Contrato Plan como un acuerdo de voluntades que coordine la acción de entidades nacionales y territoriales para el desarrollo mancomunado del territorio escogido, en lo referente a la Atención Integral a la Primera Infancia
- c) Diagnóstico que exprese brevemente cuál es la población menor de cinco años y sus condiciones de vida, expresando las carencias concretas observadas, los

índices relevantes de Pobreza Multidimensional, de mortalidad infantil, desnutrición, hacinamiento de vivienda, ausencia o calidad deficiente de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico o energía y los de telecomunicaciones. En general deben indicarse las insuficiencias que el Contrato Plan se propone mejorar.

- d) Descripción de las reuniones previas sostenidas por las Autoridades Territoriales con voceros de las comunidades y con la Presidencia de la República, los Ministerios de Educación y Salud, el DNP y el ICBF para identificar las necesidades y definir las estrategias que contendrá el Contrato-Plan.
- e) Objeto y alcance: Programa para la Atención de la Primera Infancia con los componentes que caso a caso se estructuren. Por ejemplo la construcción de infraestructura especificando qué tipo y en qué lugares; la prestación de servicios de educación inicial, de salud, de acueducto, alcantarillado y aseo; la afiliación al Régimen Subsidiado de Salud para las madres gestantes y niñas y niños hasta los 5 años; campaña de vacunación para ese grupo poblacional; programas de educación sobre nutrición infantil; instalación de ligares para acceso a servicios de nutrición, etc.
- f) Es posible legalmente circunscribir el objeto y alcance de un Contrato- Plan de esta manera; también lo es incluir objetivos más amplios y así se ha hecho en los Contratos Plan que han comenzado a estructurarse con la firma de Acuerdos Estratégicos: Atrato-Gran Darién con los Departamentos de Antioquia, Córdoba y Chocó y 25 Municipios y con cada uno de los Departamentos de Arauca, Boyacá, Cauca, Tolima y Nariño, en cada caso con varios Municipios. Los propósitos incluyen Desarrollo Productivo, Desarrollo Social sostenible, Vivienda, Servicios Públicos Domiciliarios, Conectividad y otros
- g) Plazo del Contrato-Plan que puede ser del número de años que se considere conveniente, prorrogable por acuerdo entre quienes lo firman.
- h) Enunciación de los subprogramas, proyectos y obras que se adelantarán, indicando los montos de gastos de inversión y funcionamiento, sus fuentes nacionales, territoriales y privadas así como los plazos para su realización.
- i) Expreso compromiso de obtener, antes de la suscripción del Contrato-Plan propiamente dicho, la incorporación en los Presupuestos anuales y en Vigencias Futuras de los montos anuales que la Nación, cada Entidad Territorial aportará cada año
- j) Definición del modelo de gestión del Contrato-Plan designando:

- Un Consejo Directivo en el que estarán el Director del DNP o su delegado, cada Gobernador y un Alcalde de cada Departamento. Cualquiera que sea el número de miembros del Consejo, habrá derecho a un voto por cada nivel de Gobierno (Nacional, Departamental o Municipal).

Un Comité Técnico integrado por los Jefes de Planeación de cada Entidad Territorial y un delegado del DNP.

Entre las ventajas o potencialidades que se identifican de esta herramienta de cofinanciación se puede destacar:

- Están autorizados para la totalidad de las Entidades Territoriales y para las Asociaciones entre ellas.
- La exigencia de una Fase inicial en la que se diseñe bien el Programa, se establezcan las metas, mecanismos y cada fuente de financiación, hace que la suscripción misma del Contrato-Plan y su desarrollo tengan más probabilidad de ser exitoso.
- La exigencia de la Ley del Plan de que siempre se haga una evaluación permite corregir los errores que se hayan cometido. En los que se originan en la Ley 1454/11 la exigencia no es de la propia Ley aunque sí de su reglamentación (Decreto 891/12).
- Las entidades nacionales responsables de la atención integral a la primera infancia pueden estimular la asociación entre Entidades Territoriales institucionalmente fuertes, para que se asocien con Entidades Territoriales débiles, aunque no sean contiguas, ofreciendo Contratos Plan con la Nación en los que se aportarían recursos nacionales.
- Como se anotó, el proyecto de Decreto sobre los Convenios de Cofinanciación expresamente se permite que éstos tomen la modalidad de Contrato Plan.

Así mismo, se identifica la siguiente desventaja:

- La exigencia de un Acuerdo Estratégico previo puede que demore la suscripción de un Convenio de Cofinanciación.

4.2 IMPUESTO TERRITORIAL DE LA ESTAMPILLA

Con la aprobación del proyecto de Ley 130/09 de la Cámara de Representantes se establece el marco general para la emisión futura de estampillas. Dicho marco establece en su Artículo 2° que la estampilla *es un impuesto territorial que recae sobre los contratos de obra civil y de interventoría de los mismos, que se suscriban con las entidades que conforman el presupuesto anual del respectivo municipio, distrito o departamento, en los términos de la presente ley.*

Así mismo, se establece que este impuesto territorial *podrá ser creado por las Asambleas Departamentales o por los Concejos Municipales o Distritales, siempre y cuando medie autorización legal expedida por el Congreso de la República y serán las entidades territoriales quienes organicen su cobro y determinen cada uno de sus elementos dentro del marco general que con carácter obligatorio fija la presente ley.*

Por su parte, se define la destinación de estos recursos, en cuanto fija que la contribución de la estampilla solo podrá ser utilizada para inversión en salud, educación, electrificación rural, atención al adulto mayor, cultura, recreación y deporte. Lo anterior abre un espacio para que a través de estos recursos pueda ser financiada la atención integral a la primera infancia, en sus componentes de educación inicial, cultura, recreación y deporte.

Se define igualmente los contratos de obra civil y de interventoría de los mismos y sus adiciones como los hechos generadores de la contribución. Se fija, del mismo modo, la tarifa del impuesto de la estampilla entre el 0.1% y el 3% de la base gravable, siendo esta última el valor del contrato de obra civil, su interventoría y sus respectivas adiciones. Así mismo, se establece que *en ningún caso se podrán autorizar nuevos impuestos de estampillas, ni el monto máximo de recaudo de las existentes, ni de la tarifa, cuando el recaudo de las que se encuentren vigentes exceda el 5% del presupuesto anual de la entidad territorial correspondiente.*

Para la vigencia 2011, el recaudo total por concepto del impuesto de la estampilla fue de \$4.5 billones, de los cuales el 84% corresponde a recaudos municipales.

De los impuestos de la estampilla vigentes actualmente en los entes territoriales municipales, los que presentan un mayor recaudo son los destinados a dotación y funcionamiento de centros de bienestar del anciano y cultura, en conjunto representan el 87% del total del recaudo.

Cuadro 4.3 – Recaudo de los entes territoriales municipales del impuesto de la estampilla Vigencia 2011

Impuesto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Total
Número de municipios por categoría	3	52	302	551	149	28	16	1,101
Pro Dotación y funcionamiento de centros de bienestar del anciano	651	61,474	1,415,469	449,380	13,609	506	449	1,941,539
Pro Electricidad rural	-	417	40,532	1,713	223	0	140	43,024
Pro Seguridad alimentaria y desarrollo rural	-	-	826	251	27	-	-	1,104
Pro Cultura	488	42,080	916,401	388,891	47,843	787	369	1,396,860
Pro Universidades públicas	-	28,329	33,215	41,013	62,733	54	59	165,403
Otras estampillas	-	26,836	133,918	107,520	30,322	542	416	299,554

Impuesto	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5	Nivel 6	Nivel 7	Total
Número de municipios por categoría	3	52	302	551	149	28	16	1,101
TOTAL	1,139	159,137	2,540,361	988,769	154,757	1,888	1,432	3,847,484

Fuente: Formato Único Territorial – Vigencia 2011

Los ingresos por concepto de impuesto de la estampilla en los entes territoriales departamentales representan el 18% de los ingresos de los entes territoriales departamentales. Las destinaciones que presentan mayores participaciones corresponden a desarrollo departamental, hospitales universitarios y universidades públicas.

Cuadro 4.4 – Comparativo del recaudo de los entes territoriales municipales y departamentales del impuesto de la estampilla Vigencia 2011

Tasa o impuesto	Departamentos	Municipios	Total
Pro Dotación y funcionamiento de centros de bienestar del anciano	41,073	1,941,539	1,982,612
Pro Electricidad rural	48,762	43,024	91,786
Pro Seguridad alimentaria y desarrollo rural	2,263	1,104	3,368
Pro Cultura	69,589	1,396,860	1,466,449
Pro Universidades públicas	132,149	165,403	297,552
Pro Desarrollo departamental	191,654		191,654
Pro Desarrollo fronterizo	39,329	-	39,329
Pro Hospitales universitarios	153,736	-	153,736
Otras estampillas	12,471	299,554	312,025
TOTAL	691,025	3,847,484	4,538,509

Fuente: Formato Único Territorial – Vigencia 2011

Para los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, en el proyecto de ley que se propone, se autorizaría a todas las Entidades Territoriales la creación de una Estampilla con esa destinación (Anexo 4).

4.3 RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS

Los programas de inversión para la Atención Integral a la Primera Infancia podrán ser financiados con recursos de Regalías (Ley 1530/12) con los del Fondo de Desarrollo Regional, del Fondo de Compensación Regional y con las Regalías Directas en las Entidades Territoriales beneficiarias.

Según los criterios establecidos en la Ley 1530 de 2012, en su artículo 23, con los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) se podrá financiar cualquier proyecto orientado a la atención integral de la primera infancia, y al establecimiento de los

Centros de Desarrollo Integral. Gracias al interés particular que reviste la primera infancia en la actualidad, a través de una adecuada formulación del proyecto, es posible garantizar la pertinencia, la viabilidad, un alto impacto local, y total sintonía de estas iniciativas con las políticas impulsadas desde el Gobierno nacional. En este sentido, si bien es cierto que la misma Ley, en su artículo 22, establece que los proyectos de inversión priorizados no podrán implicar gastos permanentes para las administraciones locales, se considera viable que con esta fuente de recursos se financien proyectos que incluyan toda la canasta de primera infancia por dos razones: 1) todos los componentes de la canasta se consideran como inversión social, en la medida en que no son gastos de funcionamiento, sino gastos que contribuyen al cumplimiento del objeto principal de la Estrategia de Cero a Siempre, que es la atención integral a la primera infancia, y el desarrollo en los niños y niñas, de unas habilidades y capacidades básicas para su desenvolvimiento el resto de la vida; 2) incluso para las inversiones físicas con fuente SGR, las autoridades locales deberán financiar los gastos de mantenimiento, por lo cual la sostenibilidad de estos proyectos requerirá de una acción decidida de las autoridades locales para priorizar la Estrategia dentro sus políticas y programas. En este sentido, todos los componentes de la canasta pueden resultar más o menos flexibles, según la posibilidad que tengan los alcaldes y gobernadores de destinar recursos, de todas sus fuentes posibles, para mantener las inversiones propuestas en los proyectos.

Según las cifras de ejecuciones presupuestales de los entes territoriales, reportadas por el DNP, es evidente que los municipios recurren a las regalías como fuente complementaria de funcionamiento (en tercer o cuarto lugar, después de los ingresos corrientes de libre destinación, y la cofinanciación nacional o departamental), incluso en sectores de destinación específica como educación y salud. Esto muestra que los recursos del SGR sí constituyen un apoyo importante en lo local para la implementación de programas puntuales, y pueden ser muy bien aprovechados por las autoridades locales. La solución, entonces, estaría en apoyar a los alcaldes, con la formulación de proyectos tipo para que presenten en sus Órganos Colegiados de Administración y Decisión municipales (o incluso departamentales), y así garantizar que se cumplen todos los requisitos indispensables para viabilización y aprobación. A la vez, orientar esos proyectos a horizontes finitos, de mediano plazo, que evidencien la no recurrencia del gasto, pero sí financien todos los componentes de la canasta. La inversión de cada uno de estos proyectos podrá generar importantes retornos para los municipios, y mostrará un adecuado uso de los recursos del SGR.

Los proyectos pueden ser propuestos inicialmente por cualquier persona natural o jurídica pública o privada ante un Gobernador o Alcalde quien lo presentará ante el correspondiente Órgano Colegiado de Administración Decisión, OCAD. En el caso de proyectos de las Comunidades Étnicas minoritarias, su representante legal puede hacer esa presentación.

Los OCAD son de muchos tipos según las Entidades Territoriales que agrupan.

- i) Seis Regiones conformadas por la Comisión Rectora del SGR integradas por Departamentos y Bogotá:
 - Caribe: Atlántico, Bolívar, Córdoba, Cesar, Guajira, Magdalena. San Andrés y Sucre
 - Centro Oriente: Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá
 - Eje Cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda
 - Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca
 - Centro Sur: Amazonas, Caquetá, Huila, Tolima y Putumayo
 - Del Llano: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada
- ii) OCAD para cada Departamento
- iii) OCAD Locales en Municipios beneficiarios de “Proyectos de Impacto Local”
- iv) OCAD que agrupen Departamentos y Municipios distintos de los que pertenecen a las seis Regiones, como regla excepcional para proyectos que lo ameriten.

Los OCAD son conformados por representantes del DNP y de distintos Ministerios; por uno o varios gobernadores y por varios Alcaldes. Pero cada nivel de Gobierno tiene un voto. En los OCAD que tomen decisiones para la utilización del Fondo de Compensación Regional, la aprobación requiere el voto favorable del Gobierno Nacional. En las OCAD que tomen decisiones sobre el Fondo de Desarrollo Regional y de Regalías Directas, la decisión se toma por mayoría, pero para sesionar es indispensable la presencia del representante del Gobierno Nacional.

Cada OCAD al aprobar el proyecto, designa al ejecutor del mismo. Una vez aprobado un proyecto por el OCAD correspondiente, cuando el ejecutor acepte emprenderlo, la Entidad Territorial incorpora a su presupuesto el monto respectivo; suscribe el contrato para la ejecución y gestiona con el Ministerio de Hacienda el giro de los recursos.

4.4 RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES

Según lo previsto en el artículo 357 de la Constitución Política “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.”

Cuadro 4.5 – Sistema General de Participaciones 2013
Distribución por componentes sectoriales y asignaciones especiales
Millones de pesos

Componente	Once doceavas	Última doceava	Doce doceavas
1. Componentes sectoriales (96% SGP General + Recursos adicionales para educación)	24.391.344	2.217.394	26.608.738
1.1 Educación	14.444.876	1.313.170	15.758.046
- Porcentaje sectorial (58.5%)	14.020.924	1.274.630	15.295.554
- Recursos adicionales exclusivos	423.952	38.541	462.493
1.2 Salud (24.5%)	5.872.011	533.819	6.405.830
1.3 Agua potable y saneamiento básico (5.4%)	1.294.239	117.658	1.411.897
1.4 Propósito general (11.6%)	2.780.217	252.747	3.032.965
2. Asignaciones especiales (4%)	998.641	90.786	1.089.427
2.1 Municipios Ribereños del Río Magdalena (0.08%)	19.973	1.818	21.789
2.2 Alimentación escolar (0.5%)	124.830	11.348	136.178
2.3 Resguardos indígenas (0.52%)	129.823	11.802	141.625
2.4 FONPET (2.9%)	724.015	65.820	789.835
TOTAL (1 + 2)	25.389.985	2.308.180	27.698.165

Fuente: Documento CONPES 160 de 2013

El Sistema General de Participaciones, SGPP, es la fuente principal de recursos que financia la educación preescolar, básica y media del país, mediante transferencias de la Nación a los entes territoriales. Los recursos del SGP destinados a educación, se distribuyen en los niveles de educación formal definidos en la Ley 115/94 o Ley General de Educación. Estos niveles corresponden a preescolar, educación básica (primaria y secundaria) y educación media. El nivel de educación preescolar comprende, como mínimo un grado obligatorio en los establecimientos educativos estatales para niños y niñas menores de seis años.

Cuadro 4.6 - Recursos del SGP asignados a educación – Vigencia 2013
Millones de pesos corrientes

A. SGP Total Educación 2013	15,758,046
SGP Educación Básica	15,295,554
SGP Educación Puntos adicionales	462,493
B. Recursos Distribuidos Conpes Social	12,189,518
B1. Población Atendida	11,837,068
B2. Cancelación Prestaciones Sociales	352,450
C. Total recursos por asignar (A-B)	3,568,529

Fuente: Documento Conpes 159 de 2013.

Respecto a la fuente SGP, en consideración a la relevancia que tienen estos recursos para la financiación de programas sociales en los departamentos, municipios y distritos, y teniendo en cuenta el análisis que se hizo sobre su uso, en el capítulo 3, a partir del FUT vigencia 2011, se recomienda:

1. Reforma constitucional del artículo 67 tercer inciso suprimiendo la mención a cinco años para que incluya educación inicial. Posteriormente, reforma de la Ley al SGP para incluir la definición de atención integral incluyendo la educación inicial. Posteriormente, se requeriría una ley ordinaria que modifique la distribución actual que modifique la distribución del SGP. Lo anterior permitiría la inclusión de la educación inicial en el componente sectorial de educación previsto en el SGP.
2. En la nueva Ley que desarrolle los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, o que reforme de manera parcial o total las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, evaluar la posibilidad de incluir una disposición, a través de la cual una parte de los recursos de propósito general del SGP, que sean de libre inversión (incluidos los de libre destinación-libre inversión), se destine a financiar los programas de atención integral a la primera infancia. Este cambio implicaría establecer una asignación mínima para primera infancia, de forzosa inversión para todas las categorías de municipios, con cargo a la participación de propósito general, tal como se hace hoy para deporte y cultura, según lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1450 de 2011.

Teniendo en cuenta que los programas de promoción social constituyen un destino importante de los recursos de libre inversión, de la participación de propósito general, y que además se evidenció que los municipios utilizan el SGP de manera importante y voluntaria para financiar los programas de primera infancia, esta alternativa podría no implicar un esfuerzo adicional para muchos de ellos, y contribuiría a mantener y organizar la inversión de estos recursos en la primera infancia.

3. En la nueva Ley que desarrolle los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, o que reforme de manera parcial o total las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007, evaluar la posibilidad de incluir los programas de atención integral a la primera infancia dentro del 4% los recursos a que se refiere el parágrafo 2o. del artículo 2o. de la Ley 715 de 2001, tal como se hace, por ejemplo, para los programas de alimentación escolar. Otra alternativa, en este mismo sentido, es definir una nueva distribución sectorial de los recursos del SGP, incluyendo primera infancia. Por ejemplo, es claro que la Ley 1176 de 2007, disminuyó los recursos de propósito general, para otorgarle un 5.4% al sector de agua potable y saneamiento básico. En este caso, se considera viable disminuir el porcentaje

destinado a propósito general, o a educación, para otorgarle una porción a la primera infancia⁶³.

4. A partir de la manera como hoy se establece la base para el cálculo del SGP y su crecimiento anual, en el artículo 357 de la Constitución Política, evaluar la posibilidad de incluir a través de una reforma, un párrafo especial que permita definir un crecimiento adicional de los recursos, que sea destinado exclusivamente a la atención integral de la primera infancia, sin que se constituya como base para el cálculo del SGP de la siguiente vigencia. Esta alternativa implicaría la realización de cálculos adicionales y preparación de escenarios, para obtener la definición precisa del porcentaje de crecimiento adicional, y el horizonte de tiempo por el cual se mantendría. Incluso, un buen debate podría ser que se sustituyera (o se repartiera), el 1.8% que hasta 2016 está destinado para cobertura y calidad en el sector educativo (CP, Art. 357, párrafo transitorio 3o).

Cualquiera de estas opciones requeriría revisar, y ajustar de ser necesario, las competencias de los departamentos, municipios y distritos en primera infancia, y definir claramente a través de decretos reglamentarios, las reglas de distribución de los recursos por criterios de población y equidad. De la misma manera, deberán definirse los criterios para destinación y uso de los recursos, para lo cual será fundamental basarse en los lineamientos técnicos y administrativos que defina la Estrategia De Cero a Siempre para la prestación del servicio integral a la primera infancia. Finalmente, la viabilidad de cualquiera de las opciones presentadas incluirá elementos técnicos, financieros, de prioridades en todos los sectores, y de voluntad política para decidir hasta dónde se extiende la inversión a la política de primera infancia, que será fundamental para muchos logros sociales de cualquier gobierno.

4.5 IMPUESTO SOBRE LA RENTA PARA LA EQUIDAD CREE

Por medio de la Ley 1607 de 2012, por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones, se crea el Impuesto sobre la renta para la equidad – CREE.

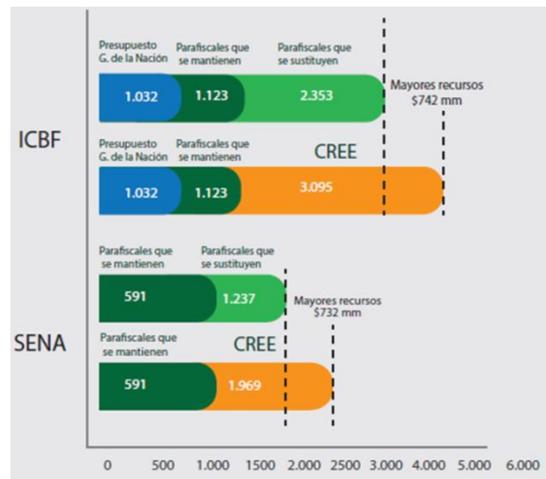
Según lo dispuesto en la Ley en mención, este impuesto se destinará a la financiación de los programas de inversión social orientados a atender a la población atendida por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a partir del 1 de enero de 2014 se destinará además a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

⁶³ Teniendo en cuenta la magnitud de recursos faltantes, este porcentaje podría ser pequeño en comparación con lo que se destina a otros sectores. Por ejemplo, podrían restarse entre uno y tres puntos porcentuales al 58.5% asignado al sector educación.

La tarifa del CREE será del ocho por ciento (8%). Del ocho por ciento (8%), la cual se distribuirá de la siguiente manera: 2.2 puntos se destinarán al ICBF, 1.4 puntos al SENA y 4.4 puntos al Sistema de Seguridad Social en Salud.

Según estimativos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un punto porcentual del CREE generará más recursos ya que se amplía la base gravable, bajo este escenario se espera que para el año 2013 el ICBF sustituya \$2.3 billones de pesos de los tributos a la nómina por \$3.1 billones de recursos gravados a través del CREE, esto implica que el Instituto recibirá un mayor valor, por un valor cercano a los \$742.000 millones. Lo anterior implica una mayor disponibilidad de recursos que podrían ser apropiados para la financiación de la atención integral a la primera infancia.

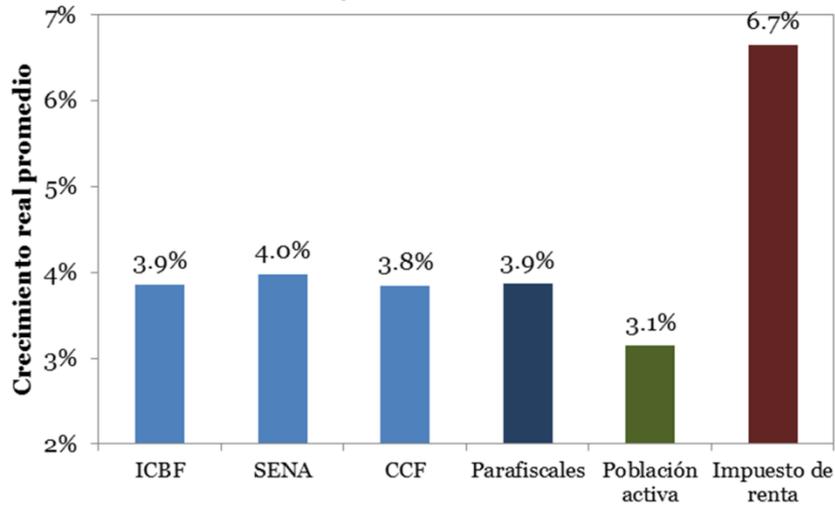
Figura 4.1 - Recursos que recibirá el ICBF en el año 2013 a través del CREE



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Al considerar escenarios de crecimiento del recaudo del CREE, las estadísticas muestran como el crecimiento anual promedio del impuesto a la renta, el cual es equiparable al CREE, ha sido superior, a la tasa de crecimiento de los parafiscales. En promedio la tasa de crecimiento del impuesto a la renta ha sido de 6.7% en contraste con la tasa de crecimiento de los parafiscales, que para el caso del ICBF, ha sido del 3.9%. Lo anterior implica, eventualmente, una mayor tasa de crecimiento de recursos disponibles para el ICBF hacia futuro.

Figura 4.2 - Crecimiento real anual promedio (1998-2011) de parafiscales, fuerza laboral e impuesto de renta



Fuente: SENA, ICBF, DGPM-MHCP

Con la adición de recursos que se espera el ICBF reciba a través del Impuesto sobre la renta para la equidad, más los recursos que actualmente destina para financiar esquemas de atención integral a la primera infancia se podría pensar en fórmulas que garanticen la inversión de estos recursos en atención integral. Algo similar a lo dispuesto por el Artículo 16 de la Ley 344/96⁶⁴, donde se destinaba un 20% de los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas que recibía el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al desarrollo de programas de competitividad y desarrollo productivo.

4.6 ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Con la entrada en vigencia de la Ley 1508 de 2012 y el Decreto Reglamentario 1467/2012 se establece el marco normativo para la ejecución de proyectos a través del esquema de Asociación Público Privada.

Según lo contemplado en la Ley 1508/2012 se entiende asociación público privada como un “*instrumento de vinculación de capital privado, que se materializan en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio.*”

Para la construcción de infraestructura social, se prevé esta alternativa en los siguientes sectores y proyectos:

⁶⁴ Con la entrada en vigencia de la Ley 1607 de 2012, esta destinación de recursos del SENA hacía programas de competitividad y desarrollo productivo perdió vigencia.

- Educación (colegios, pre-escolar, básico y medio, establecimientos e institutos de educación superior)
- Salud (hospitales, centros de salud primaria)
- Defensa y Penitenciario (cárceles, centros de detención preventiva)
- Edificación Pública (edificación de oficinas públicas y del poder Judicial)
- Deportivo y Cultural (recintos deportivos, artísticos y culturales)
- Ambiental (áreas naturales protegidas)

La normatividad vigente establece proyectos de asociación público privada tanto de iniciativa pública como iniciativa privada. Para los proyectos privados, según lo establece el Artículo 14 de la Ley 1508/2012, *“los particulares podrán estructurar proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su propia cuenta y riesgo, asumiendo la totalidad de los costos de la estructuración, y presentarlos de forma confidencial y bajo reserva a consideración de las entidades estatales competentes.”* Así mismo, para proyectos de iniciativa privada que requieran recursos públicos, estos últimos no podrán exceder el 20% del valor total del proyecto.

Es importante tener en cuenta que para que un proyecto pueda realizarse bajo el esquema de asociación público privada se requiere que el monto de inversión sea superior a 6.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, en valor esto corresponde a \$3.537 millones de pesos⁶⁵.

En la estructuración de los proyectos APP es importante tener en cuenta aspectos como las funciones que el sector público le delega al sector privado, estas funciones pueden ser de financiación, operación y acceso efectivo a los servicios. Otro aspecto relevante es la asignación de los riesgos, estos pueden ser los costos incurridos en la construcción, adecuación, mantenimiento y operación de los servicios; riesgos de demanda, que para este caso se relaciona con la remuneración del privado asociada al número de niños y niñas atendidos; riesgo regulatorio, que implica la incertidumbre ante cambios en los lineamientos y estándares de calidad, lo cual se traduce inevitablemente en costos no previstos inicialmente. Así mismo, es importante el tipo de relación contractual y la vigencia de los contratos, en cuanto este último se relaciona con uno de los incentivos que el agente privado tendría.

Una figura contractual que podría ser pertinente en proyectos APP son las concesiones. Esta figura es flexible en cuanto permite contratar con personas públicas, privadas, ya sean naturales o jurídicas, con o sin ánimo de lucro; así mismo, transfiere al concesionario la administración del proyecto; del mismo modo, es una ventaja que el concesionario puede estar a cargo de la inversión. Otra ventaja derivada de los contratos de concesión es el beneficio que el agente público recibe al momento de terminación. Una gran ventaja, de las concesiones para el Estado es el beneficio

⁶⁵ Para el estimativo se tuvo en cuenta el salario mínimo mensual legal vigente para el año 2013, \$589.500.

obtenido en cuanto al momento de la terminación recibe los bienes muebles o inmuebles que el privado se comprometió a entregar, o a la retribución que el concesionario debe realizar durante la ejecución del contrato.

En términos generales, un esquema de APP como fuente alternativa de financiación implica las siguientes potencialidades y oportunidades:

- Teniendo en cuenta las condiciones mismas que implica una APP, es una alternativa que permite una mayor eficiencia en los costos de la prestación de los servicios, dada la estructuración y sustentación previa del proyecto que lleva implícito el logro de economías de escala; así como el logro de niveles de calidad dado el perfil del operador requerido, su idoneidad, su experiencia y por tanto el aporte de su conocimiento, experiencia y competencia en temas no solo relacionados con la atención misma sino con aspectos como la gestión, administración, entre otros.
- Este tipo de esquemas representan condiciones más favorables e incentivos para que actores como las Cajas de compensación familiar o fundaciones de empresas del sector privado se involucren en la consecución de las metas y no operen de manera aislada o paralela a la Estrategia de atención integral a la primera infancia.
- Los proyectos APP, dada su magnitud, permiten el incremento de coberturas con calidad.
- La estructuración y puesta en marcha proyectos de APP refuerza el sentido de corresponsabilidad de los diferentes actores, particularmente, los agentes privados en torno a la primera infancia.
- Finalmente, este tipo de alternativas permite reducir la exposición a intereses o intervenciones con intereses particulares o políticos que distorsionan los resultados esperados de la atención prevista en la Estrategia.

Del mismo modo, alternativas como las APP, traen implícitos una serie de riesgos que deben ser tenidos en cuenta:

- Mayores costos de mantenimiento de la infraestructura o prestación del servicio incurridos por el agente privado frente a lo previsto, por ejemplo en el caso de exigencias de calidad y de procesos administrativos no previstos inicialmente e introducidas posteriormente por las autoridades regulatorias. Es por ello que deben estar previstos mecanismos que permitan el ajuste de los contratos antes circunstancias como estas.
- Dada la magnitud y duración de los proyectos bajo esquemas de APP, se requiere un continuo y estricto ejercicio de vigilancia y control, dado que las consecuencias de un la prestación de un servicios deficiente o que no cumpla con los estándares afecta a un número significativo de niños y niñas.

- Número de niños y niñas inferior a los previsto inicialmente, situación que puede afectar seriamente la sostenibilidad financiera del proyecto.
- Teniendo en cuenta la magnitud y duración en el tiempo de este tipo de proyectos y las figuras contractuales que se pueden configurar, como por ejemplo las concesiones, existe un serio riesgo por la incertidumbre sobre el flujo suficiente y oportuno de los recursos tanto de los agentes públicos como privados, por esta razón es necesario que desde la estructuración misma del proyecto se prevean mecanismos que garanticen un flujo de recursos en el mediano y largo plazo.

4.7 PLAN DE ACCIÓN PARA IMPLEMENTAR LAS FUENTES ALTERNATIVAS DE FINANCIACIÓN

Se propone un proyecto de ley que haría una destinación específica para el Impuesto Predial de los mayores recaudos por efecto de las modificaciones para su cobro ordenados por la Ley 1450/11, artículo 24, Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Igualmente se propone, en el mismo proyecto de ley, destinar algunos puntos que hoy son de libre destinación de los impuestos a las cervezas, a los licores y a los cigarrillos.

Así mismo, se propone destinar una parte de lo que corresponde al ICBF del Impuesto CREE en la Ley 1607/12.

Por otra parte, se propone en el mismo proyecto de ley, incluir como parte de los recursos del SGP para Propósito General que va a los Distritos y Municipios, una destinación específica para API. Esto haría innecesaria una reforma constitucional al SGP y se aseguraría financiación permanente y no condicionada para la Prima Infancia como ocurre hoy en día con el Acto Legislativo 07 de 2004 cuya vigencia, en ese aspecto, expirará en 2016.

El proyecto de ley se presenta en el Anexo 5.

El proyecto de ley debe ser presentado a la Cámara de Representantes en cualquier momento por el Ministro de Hacienda. Como está indicado en el propio texto del proyecto, el artículo 3º, que define gastos de inversión, sería parte de la Ley Orgánica del Presupuesto, lo cual exige que las Comisiones de Cámara Senado y las Plenarias lo declaren como tal al debatirlo y la aprobación requiera el voto favorable de la mayoría de los miembros de cada Comisión y Plenaria; es decir, no basta que habiendo quorum los votos favorables sean mayoría de los congresistas presentes.

Se propone un proyecto de reforma constitucional (Anexo 4) que modifique el tercer inciso del artículo 67 para incluir la Educación Inicial y señalar que la edad relevante

para que la educación sea obligatoria comienza desde los cero años y no cinco como está dispuesto hoy en día.

El proyecto debe ser presentado al Senado o a la Cámara por el Ministro de Educación Nacional y debe ser debatido en dos sesiones legislativas ordinarias, vale decir las que comienzan cada 20 de julio y terminan el 20 de junio del siguiente año. En cada una habrá un debate en la Comisión Primera del Senado, en la Plenaria del mismo, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en la Plenaria de la misma. En total son ocho debates.

El cuadro que se presenta a continuación presenta a manera de síntesis cada una de las alternativas de financiación propuestas, así como los riesgos inherentes a las mismas, los tiempos de previstos para su implementación, y los esquemas de cofinanciación, en el caso que sean pertinentes.

Cuadro 4.6 – Alternativas de financiación de la educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia

Alternativa	Riesgos	Tiempos	Esquemas de cofinanciación
<p>1. Ingresos fiscales territoriales de libre destinación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Responde a voluntades políticas • Actualmente pocos municipios están destinando esto recursos para financiar atención a primera infancia • Dificultad para que diversos actores confluyan para financiar atención integral a la primera infancia a través de un Contrato Plan 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos años, para lo cual se requiere una etapa de sensibilización y de acuerdos 	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos aportados por los entes territoriales serán cofinanciados por las entidades de orden nacional • La ejecución presupuestal de las entidades de orden nacional priorizará según los aportes territoriales – Modelo similar al FAIPI: MEN – ICETEX • La herramienta de cofinanciación que se podría usar son los Contratos PLAN. Para asegurar continuidad, en los Contratos Plan se pactan y constituyen vigencias futuras para varios años; si se superan el período de Gobernador y Alcalde, se requiere que el Consejo de Gobierno declare cada proyecto como de importancia estratégica. • Se revisó proyecto de Decreto sobre Financiación de Programas de atención integral a la primera infancia de las Entidades Territoriales, ver Anexo 3.

Alternativa	Riesgos	Tiempos	Esquemas de cofinanciación
<p>2. Convertir ingresos fiscales territoriales de libre destinación a destinación específica, por ley. Se elaboró proyecto de ley con las propuestas de modificaciones tributarias aquí expuestas, ver Anexo 4.</p> <p>i) Destinar a programas de primera infancia, el incremento en el recaudo del Impuesto Predial por efecto del aumento de las modificaciones introducidas por la Ley 1450/11, PND 2010-2014.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos como el predial o el ICA tradicionalmente han sido de libre disposición, aun antes de la Constitución de 1991, por lo que el artículo sobre el Impuesto Predial podría ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se podría llevar a cabo en una vigencia legislativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos aportados por los entes territoriales serán cofinanciados por las entidades de orden nacional
<p>3. Aumentar la destinación específica del impuesto a la cerveza y sifones, de los 40 puntos que son de libre destinación, a Programas de atención integral a la primera infancia.</p> <p>Determinar una destinación específica del impuesto a los licores y cigarrillos a Programas de atención integral a la primera infancia, sin disminuir lo que está destinado a salud</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de ley que destinaría unos puntos de estos impuestos a Programas de atención integral a la primera infancia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se podría llevar a cabo en una vigencia legislativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los recursos aportados por los entes territoriales serán cofinanciados por las entidades de orden nacional

Alternativa	Riesgos	Tiempos	Esquemas de cofinanciación
<p>4. Asignar a programas de atención integral una parte de los 2.2 puntos que corresponden al ICBF del nuevo impuesto CREE.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El proyecto de ley que destinaría unos puntos de lo que corresponde al ICBF a Programas de atención integral a la primera infancia. ● Inflexibiliza el presupuesto del ICBF 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se podría llevar a cabo en una vigencia legislativa. 	
<p>5. Autorización general a Entidades Territoriales de Estampilla para atención integral, dejando que Asambleas y Concejos fijen sujetos pasivos (quiénes los pagan), base gravable y tarifas. Territorial haya creado la Estampilla</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El proyecto de ley autorizaría la creación, con reglas diferenciales según categorías de las Entidades Territoriales 	<ul style="list-style-type: none"> ● Se podría llevar a cabo en una vigencia legislativa 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los recursos aportados por los entes territoriales serán cofinanciados por las entidades de orden nacional
<p>6. Sistema General de Regalías: Darle aplicación a las consideraciones de la Corte Constitucional en la Sentencia C-151/95: <i>“El elemento social agregado a los gastos de inversión, tiene un componente intenso de la remuneración de los recursos humanos que hacen posible el área social.... Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben “inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> ● El proyecto de ley introduce una diferenciación entre <i>“gastos recurrentes no administrativos”</i> y los demás; esto permitiría financiar por ejemplo, salarios de personas que prestan servicios de salud o imparten enseñanza aunque sean recurrentes o tradicionalmente se haya clasificado como gastos de funcionamiento 		<ul style="list-style-type: none"> ● Ejecución presupuestal de los entes territoriales y las entidades de orden nacional

Alternativa	Riesgos	Tiempos	Esquemas de cofinanciación
<p><i>una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social."</i></p>			
<p>7. Sistema General de Regalías: financiación de proyectos dirigidos a formación de agentes educativos; alimentación y nutrición; y transporte escolar</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se requiere hacer acuerdos entre los entes territoriales para la presentación del proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmediata, depende la gestión para estructurar el proyecto 	
<p>8. Recursos del Sistema General de Participaciones</p> <p>i. Reforma constitucional al artículo 67 tercer inciso suprimiendo la mención a “cinco años” para que incluya la “educación inicial”</p> <p>ii. Reforma por ley al SGP para incluir la definición de atención integral incluyendo la Educación Inicial. La atención integral a la primera infancia sería uno de los sectores destinatarios permanentes del SGP – Propósito General.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se elaboró proyecto de reforma constitucional, ver Anexo 4. • Respaldo político para llevar a cabo esta reforma. • La experiencia de educación muestra que cuando los docentes son pagados con recursos locales es difícil controlar la injerencia de variables políticas en su nombramiento. • La financiación a través del SGP puede generar problemas de objetividad en la selección, calidad en la prestación del servicio y dificultades en la gestión administrativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dos períodos legislativas 	

Alternativa	Riesgos	Tiempos	Esquemas de cofinanciación
iii. Ley ordinaria que modifique la distribución actual del SGP	<ul style="list-style-type: none"> • El proyecto de ley destinaría una parte del SGP-Propósito General a Programas de atención integral a la primera infancia • Negociación entre los diferentes sectores para la redistribución de recursos que incluya la atención integral a la primer infancia • Inviabilidad ante la necesidad de aumentar la base de recursos para ser distribuidos a través del SGP. 		
9. Asociaciones público privadas	<ul style="list-style-type: none"> • Cambios en los estándares de calidad o lineamientos que incrementen los costos de operación o mantenimiento de la infraestructura. Esta situación requiere de mecanismos que permitan ajustar los contratos para evitar desbalance económico de los contratos. • Por la magnitud de los proyectos, en tiempo y número de niños y niñas atendidos, riesgo en la calidad de la prestación de los servicios. Por tanto, es necesario un esquema estricto de vigilancia y control. 	<ul style="list-style-type: none"> • Inmediata, depende la gestión para estructurar el proyecto 	Recursos de agentes públicos y privados que intervienen en la estructuración del proyecto.

Alternativa	Riesgos	Tiempos	Esquemas de cofinanciación
	<ul style="list-style-type: none">• Número de niños y niñas inferior a lo previsto en la estructuración del proyecto, situación que afecta la sostenibilidad financiera del proyecto• Por el horizonte de tiempo en el cual se estructuran los proyectos, incertidumbre en el flujo de recursos tanto de los agentes públicos como privados involucrados.		

Tomando como base las alternativas planteadas, los riesgos y consideraciones técnicas a continuación se presentan una serie de aspectos que deben ser tenidos en cuenta en la discusión sobre las fuentes alternativas de financiación:

- La atención integral a la primera infancia debe ser una prioridad de país que debe trascender gobiernos, nacionales y territoriales, e intereses institucionales particulares.
- La financiación de la Ruta integral de atenciones debe basarse en la integralidad de la intervención, por tanto, debe responder a un esfuerzo mancomunado de entidades de orden nacional y territorial, así como de entidades privadas. Los resultados en cuanto a fuentes actuales de financiación muestran que el país está haciendo un esfuerzo importante en canalizar recursos hacia atención de los niños y niñas de primera infancia. Por tanto se requiere, aunar esfuerzos para lograr un presupuesto de uso común donde participen todas las entidades que están invirtiendo recursos en la atención integral a la primera infancia, lo anterior no se traduce en una bolsa común de recursos, implica un ejercicio articulado de presupuestación, donde se puedan definir costos y fuentes agregadas.
- La sostenibilidad de la financiación requiere un mayor compromiso de los entes territoriales, si bien actualmente se está invirtiendo un monto importante de recursos, este esfuerzo corresponde a unos pocos, como se mostró en el capítulo 2 del presente documento. Se requieren acciones que promuevan e incentiven la canalización de recursos fiscales territoriales como los propuestos, que permitan mayores fuentes de financiación.
- Si bien, en la actualidad, el principal financiador de la atención integral a la primera infancia en el país es el ICBF, se requieren acciones que garanticen a futuro la inversión de recursos con destinación específica a la atención integral. Esta alternativa permitirá no solo garantizar los recursos sino el cumplimiento de los lineamientos y estándares para ofrecer una atención con calidad a los niños y niñas de primera infancia.
- Recursos del Sistema General de Participaciones representaría, en términos de financiación, una fuente estable y continua de recursos, sin embargo, si la inversión de estos recursos no se soporta en normas que garanticen una atención con calidad, como por ejemplo, un sistema de vigilancia y control, la conformación de un banco de oferentes, la certificación de entidades que atienden a los niños y niñas, la definición de estándares, la definición de procesos claros de interventoría, entre otros; se corren serios riesgos que afectarían de forma irreversible a los niños y niñas en la etapa inicial de su desarrollo. Estos riesgos, como ya se mencionó, se traducen principalmente en la injerencia de variables políticas en el nombramiento de agentes educativos, lo cual implica el desconocimiento de los estándares mínimos definidos; así mismo, puede generar problemas de objetividad en la selección, calidad en la prestación del servicio y dificultades en la gestión administrativa.

- En cuanto a recursos provenientes del Sistema General de Regalías, dado el auge del sector minero energético, es una fuente importante de recursos. En este sentido y dadas las reglas actuales de distribución de recursos, se requiere un esfuerzo por parte de las entidades miembro de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia para dar a conocer en los entes territoriales esta importante fuente y la forma de gestionar recursos, principalmente en aquellos entes territoriales con una baja capacidad institucional y de gestión de proyectos.
- Se requiere crear incentivos adecuados para canalizar recursos del sector privado, principalmente de cajas de compensación familiar y esfuerzos de la empresa privada a través de sus fundaciones. Estos actores han sido, son y serán importantes aliados de las entidades públicas en la financiación de la atención integral a la primera infancia. Muchas de estas entidades afirman que actualmente no son claras las reglas de juego, ya que no existe una definición clara de roles, perfiles, esquemas de atención, procesos de interventoría, entre otros. Así mismo, identifican otro cuello de botella en la definición de los perfiles requeridos para los actores que atienden a los niños y niñas, ya que la discusión se ha dado desde el punto de vista de la demanda, más no de la oferta; y la brecha del recurso humano es significativa.
- De las experiencias internacionales revisadas, es pertinente al caso colombiano y particularmente en lo relacionado con la sostenibilidad y suficiencia de la financiación, la inclusión de la educación inicial dentro de la normativa, como se hizo en Brasil en 2006. En el caso de Colombia esto requeriría una reforma de la Ley General de Educación. Así mismo, sería recomendable, al igual que lo ha hecho Jamaica, canalizar recursos de cooperación internacional y de entidades multilaterales como UNICEF, BID, Banco Mundial, etc. en la Estrategia de Cero a Siempre y no en intervenciones aisladas.
- Finalmente, el país requiere establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de indicadores y ejecución de recursos, un ejemplo de experiencias exitosas es el caso de Jamaica.

4.8 MODELO DE FINANCIAMIENTO: FUENTES ALTERNATIVAS

Partiendo del modelo de financiamiento definido en el capítulo 3 de este documento a continuación se presentan los resultados del ejercicio de adicionar las fuentes de financiación propuesta en los numerales anteriores.

Para la proyección de las fuentes alternativas de financiación y la sostenibilidad del modelo, fueron tenidos en cuenta los siguientes supuestos:

- Ingresos fiscales territoriales de libre destinación: se tomó como base el valor del recaudo para la vigencia 2011 reportada por el FUT, este valor corresponde a

\$2.340.525 millones de pesos. Así mismo, se asumió una destinación a programas de primera infancia el 5% el total de estos recursos.

- Impuesto territoriales de destinación específica: se tomó como base el valor del recaudo del impuesto predial, con las salvedades hechas en los numerales anteriores, para la vigencia 2011 reportada por el FUT. Dada el aumento de la tasa máxima de recaudo se asumió un incremento del 2.5% del valor inicial y de este recaudo adicional se asumió una destinación del 5% a primera infancia. Por su parte, se asumió un incremento del recaudo actual de los impuestos a los licores, cervezas, cigarrillos y juegos de suerte y azar, resultado esto de un aumento de la tasa, el aumento del recaudo con respecto al valor actual es del 5%.
- Bajo el supuesto del aumento de los ingresos que recibirá el ICBF a través del Impuesto a la renta para la equidad, CREE, se asumió una destinación específica del 40% de estos recursos a atención integral.
- En la estimación del recaudo del impuesto de la Estampilla Pro Primera Infancia, se asumió un recaudo por este concepto correspondiente al 25% del recaudo actual del impuesto de la estampilla Pro Universidades Pública, este valor corresponde a \$297.552 millones.
- Teniendo en cuenta que no se cuenta con valores de referencia de los proyectos de primera infancia que podrían ser financiados a través del Sistema General de Regalías, se tomó como valor base para la proyección \$10.000 millones.
- La inclusión de la financiación de la educación inicial a través del Sistema General de participaciones se estimó teniendo en cuenta un horizonte de mediano plazo del aumento gradual de cobertura. Se tomó el valor que permitiera en el año 2022, año en el cual desaparece la atención bajo el entorno comunitario tradicional y el porcentaje de niños y niñas no atendidos bajo ninguna modalidad se estabiliza en 10%. El valor base parte de \$550.000 en el año 2018, año en el cual se esperaría, dado las reformas legales que se requieren, incluida la reforma a la Constitución, la inclusión de estos recursos en el esquema de financiación de la educación inicial. El valor base crece año a año teniendo en cuenta una tasa de crecimiento real planteada en el modelo.

Es importante señalar que los supuestos utilizados en la estimación del modelo corresponden a un escenario base, el cual puede ser modificado. Así mismo, los resultados que se presentan a continuación parten del hecho que se implementa la totalidad de propuestas que sobre financiación se plantearon en las secciones anteriores.

Cuadro 4.7 – Proyección de las fuentes alternativas de financiación

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TOTAL FUENTES ALTERNATIVAS	619,305	648,132	742,276	775,520	1,360,113	1,413,155	1,456,962	1,502,128	1,548,694
Ingresos fiscales de libre destinación	2,413,081	2,487,887	2,565,011	2,644,527	2,726,507	2,811,029	2,898,171	2,988,014	3,080,642
Destinados a primera infancia	120,654	124,394	192,376	198,339	204,488	210,827	217,363	224,101	231,048
Impuesto predial	37,353,600	38,511,562	39,705,420	40,936,288	42,205,313	43,513,678	44,862,602	46,253,342	47,687,196
Recaudo adicional por aumento de tasa	933,840	1,155,347	1,389,690	1,637,452	1,899,239	2,175,684	2,243,130	2,312,667	2,384,360
Recaudo adicional destinado a AIPI	46,692	57,767	69,484	81,873	94,962	108,784	112,157	115,633	119,218
Ingresos fiscales destinación específica	1,185,291	1,222,035	1,259,918	1,298,976	1,339,244	1,380,761	1,423,564	1,467,695	1,513,193
Recaudo adicional por aumento tasa: dedicación primera infancia	59,265	61,102	62,996	64,949	66,962	69,038	71,178	73,385	75,660
Recurso adicionales ICBF: CREE	765,002	788,717	813,167	838,375	864,365	891,160	918,786	947,269	976,634
Destinación específica AIPI	306,001	315,487	325,267	335,350	345,746	356,464	367,515	378,908	390,654
Impuesto de la Estampilla									
Estampilla Pro Universidades Públicas	306,776	316,286	326,091	336,200	346,622	357,367	368,446	379,868	391,643
Estampilla Pro Primera Infancia	76,694	79,072	81,523	84,050	86,656	89,342	92,111	94,967	97,911
Sistema General de Regalías									
Proyectos AIPI	10,000	10,310	10,630	10,959	11,299	11,649	12,010	12,383	12,766
Sistema General de Participaciones					550,000	567,050	584,629	602,752	621,437

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

Cuadro 4.8 – Sostenibilidad financiera de la educación inicial en el marco de la atención integral

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total fuentes de financiación	2,731,385	3,356,592	3,519,950	3,624,484	4,182,339	4,268,356	4,386,059	4,508,073	4,633,830
Fuentes actuales de financiación: Educación inicial	2,112,080	2,708,460	2,777,675	2,848,964	2,922,226	2,958,302	3,035,393	3,115,536	3,198,125
Educación uncial	2,109,080	2,705,367	2,774,486	2,845,676	2,918,837	2,954,807	3,031,790	3,111,821	3,194,295
Otras atenciones	3,000	3,093	3,189	3,288	3,390	3,495	3,603	3,715	3,830
Fuentes alternativas de financiación	619,305	648,132	742,276	775,520	1,260,113	1,310,055	1,350,666	1,392,537	1,435,705
Total costos	3,090,001	3,104,312	3,425,631	3,748,781	3,749,781	3,773,467	4,070,682	4,228,386	4,240,301
Educación uncial	2,832,056	2,845,178	3,146,379	3,449,298	3,450,057	3,477,073	3,755,767	3,903,519	3,914,518
Otras atenciones	257,945	259,133	279,252	299,483	299,724	296,395	314,915	324,868	325,783
Brecha de recursos	(358,616)	252,280	94,319	(124,297)	432,558	494,889	315,377	279,687	393,529

Fuente: Cálculos Econometría Consultores

ANEXO 1

MODELO DE COSTOS DE LA RUTA INTEGRAL DE ATENCIONES

ANEXO 2

MODELO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

ANEXO 3

REVISIÓN DEL PROYECTO DE DECRETO SOBRE FINANCIACIÓN DE PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Sugerencias a Borrador enviado por DNP marzo 13/13

Por el cual se reglamenta el párrafo 1 del artículo 137 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 9 de la Ley 1295 de 2009

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 9 de la Ley 1295 de 2009 y el artículo 137 de la ley 1450 del 2011,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, establece que desde la primera infancia los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en el mismo Código de Infancia y Adolescencia. Del mismo modo, expresa que son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, la protección contra peligros físicos y la educación inicial.

Que la Ley 1295 de 2009 “Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén”, tiene por objeto contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años de esos sectores, de manera progresiva, lo que demanda del Estado realizar diversas acciones de manera articulada, con el fin de garantizar a esta población, sus derechos, a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.

Que conforme a los artículos 136 y 137 de la Ley 1450 de 2011, el Gobierno Nacional ha implementado la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia, denominada “*De Cero a Siempre*”, cuya finalidad es promover y garantizar los derechos y el desarrollo infantil temprano de los niños y niñas durante sus primeros años de vida.

Que el Decreto 4875 de 2011, crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia – AIPI – con el objeto de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

Que de acuerdo con el Artículo 137 de la Ley 1450 de 2011, el Gobierno Nacional debe definir la estrategia de cofinanciación con los entes territoriales,

considerando su capacidad de financiamiento, así como las brechas de cobertura que presentan, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la estrategia y la ampliación progresiva de cobertura con calidad.

Que el literal d) del Artículo 137 de la Ley 1450 de 2011 establece que se debe tener en cuenta la generación y adopción de los mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión, necesarios para garantizar que los Departamentos, Municipios y Distritos aseguren dentro de sus Planes de Desarrollo los recursos para la financiación de la atención integral a la primera infancia y su obligatoria articulación y cofinanciación con la Nación, para la ampliación sostenible de cobertura con calidad;

Que en el párrafo 1 del artículo 137 mencionado anteriormente, se establece que la solvencia para el financiamiento de la estrategia de atención integral a la primera infancia, por parte de las entidades territoriales, deberá fundamentarse en suscripción de convenios de cofinanciación, en los que la asignación de recursos por parte de las entidades nacionales en la zonas con menor capacidad de financiamiento y brechas de cobertura, se hará conforme a lo que establezca la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional,

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente Decreto tiene por objeto establecer los criterios para la cofinanciación de las acciones de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, así como establecer los requisitos para acceder por parte de las entidades territoriales a los recursos de cofinanciación otorgados por el Gobierno Nacional para este propósito.

Artículo 2. Del concepto a cofinanciar. Las acciones a cofinanciar mediante el presente Decreto están inscritas en las siguientes líneas de acción, las cuales corresponden a la ruta integral de atenciones que defina la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia:

- a. **Infraestructura para la atención integral de la primera infancia:** mediante esta línea de acción, se podrá cofinanciar la adecuación, la ampliación o la construcción de nuevas infraestructuras para la atención integral, de acuerdo con los lineamientos y estándares establecidos por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
- b. **Ampliación sostenible de cobertura de modalidades de educación inicial, en el marco de una atención integral:** mediante esta línea de

acción se podrá cofinanciar la ampliación de nuevos cupos de atención, en las modalidades de educación inicial que defina la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

- c. Formación de talento humano y dotación de servicios:** mediante esta línea de acción se podrá cofinanciar la formación del talento humano y la dotación de servicios requeridos, según la ruta integral de atenciones y los estándares de calidad, definidos por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

Parágrafo 1: El Gobierno Nacional, con concepto de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, podrá incluir acciones prioritarias complementarias a ser cofinanciadas mediante lo establecido en el presente Decreto.

Artículo 3. Mecanismo de cofinanciación. Los aportes del Gobierno Nacional, para la cofinanciación de las acciones de atención integral a la primera infancia contempladas en el presente Decreto, se realizarán por medio de la suscripción de convenios de cofinanciación entre la Nación, como cofinanciador, y las entidades territoriales.

- a. Los compromisos de gestión y de resultados que las entidades deberán cumplir, con el fin de garantizar un adecuado seguimiento del mismo.
- b. La obligación de cumplir con los estándares de calidad y los lineamientos definidos y aprobados en el marco de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
- c. El periodo determinado para su ejecución.
- d. El o los ejecutores de las acciones previstas, con sus respectivas responsabilidades.
- e. Cronograma de ejecución de actividades y entrega de productos.
- f. Monto total del convenio que incluya el presupuesto detallado.
- g. Plan de financiamiento que incluya los aportes que realizarán las partes, así como los correspondientes actos legales o administrativos que autoricen la disponibilidad de las distintas fuentes de financiación.

Parágrafo 1. Los gastos en que incurran las entidades territoriales en desarrollo de lo dispuesto en el presente decreto, se considerarán como gastos de inversión siempre que los mismos no sean recurrentes de naturaleza administrativa y, en consecuencia, no se tendrán en cuenta para efectos del cálculo de los indicadores a que se refieren, entre otras, las Leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003.

Parágrafo 2. Los recursos de la Nación deberán estar incluidos en la Ley Anual de Presupuesto de la respectiva vigencia y de ser el caso, se deberá contar con la respectiva aprobación de vigencias futuras para la financiación de las acciones respectivas. La destinación de dichos recursos y los respectivos desembolsos serán coordinados por la entidad de orden Nacional competente, quien será la responsable de suscribir el respectivo convenio.

Parágrafo 3. Los convenios a que se refiere el presente Decreto son de carácter de interadministrativos o podrán suscribirse bajo la modalidad de Contrato – Plan, según lo establecido en el artículo 18 de la Ley 1454 de 2011.

Artículo 4. Porcentajes y criterios de cofinanciación indicativo. La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, anualmente determinará los porcentajes y aportes indicativos de cofinanciación que el Gobierno Nacional destinará para financiar las acciones prioritarias de atención integral a la primera infancia.

Para determinar el porcentaje y aporte indicativo de cofinanciación Nacional se tendrán en cuenta la capacidad financiera y la brecha de cobertura de atención integral de cada entidad territorial, así:

- 1. La Capacidad Financiera:** será medida con base en el índice de desempeño fiscal, que elabora el Departamento Nacional de Planeación en el marco de lo establecido en el Artículo 79 de la Ley 617 de 2000. La capacidad financiera se clasificará en cinco tipos: Solvente, Sostenible, Vulnerable, Riesgo y Deterioro, conforme la metodología que adopte el Departamento Nacional de Planeación, el cual determinará el índice y clasificación respectivos por entidad territorial.
- 2. La Brecha de cobertura de Atención:** se medirá como el porcentaje de brecha de cobertura de atención en las modalidades de educación inicial, en el marco de una atención integral respecto de la población vulnerable conforme a lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 y el Decreto 4816 de 2008. La brecha de cobertura se podrá clasificar por rangos. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, previa aprobación de la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia, certificará la población atendida, la población vulnerable y el porcentaje de brecha de cobertura.

El Ministerio de Educación Nacional certificará la población atendida, la población vulnerable y el porcentaje de brecha de cobertura, previa aprobación de la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia.

En todo caso, la definición de los porcentajes deberá incentivar la disminución de brechas de cobertura en las entidades territoriales.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional priorizará los aportes que realice, a aquellas entidades territoriales que financien la construcción de infraestructuras para la atención integral de la primera infancia.

Parágrafo 2. Las entidades territoriales que en el marco de este Decreto estructuren la construcción de infraestructuras para la atención integral, mediante el esquema de Asociación Público – Privada, conforme a lo establecido en la Ley 1508 de 2012, podrán tener por parte del Gobierno Nacional hasta un 10% de cofinanciación adicional a lo establecido en el presente artículo. Lo anterior, estará sujeto a la disponibilidad de los recursos correspondientes.

Artículo 5. Requisitos para acceder a los recursos de cofinanciación para Construcción de Infraestructura para la atención integral de la primera infancia.

Con el fin de acceder a la cofinanciación para la construcción de infraestructura para la atención integral, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. La Secretaría de Planeación, o la dependencia que haga sus veces, deberá certificar que la atención integral de la primera infancia está incluida en el Plan de Desarrollo de la correspondiente entidad territorial.
2. Se deberá cumplir con los criterios definidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para el tránsito de Hogares Comunitarios de Bienestar u Hogares Agrupados, o de focalización de nuevos niños, según el caso.
3. Se deberá cumplir con los estándares técnicos y de Infraestructura definidos por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. En tanto se disponen de los mismos se tomarán los definidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
4. Constancia de que las diferentes fuentes de financiación contempladas en el convenio han sido presupuestadas.
5. Certificado de la entidad territorial en el cual conste que la construcción está acorde con los usos y tratamientos del suelo definidos para su territorio en el Plan de Ordenamiento Territorial – POT, Plan Básico de Ordenamiento Territorial – PBOT, o Esquema de Ordenamiento territorial, y que no se encuentre en zonas de riesgo o afectación.

6. Certificado de la Secretaría de Planeación de la entidad territorial o la entidad competente en la que conste que el lote cuenta con disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios, avalada por las empresas prestadoras del respectivo servicio, con fecha no superior a 6 meses.
7. Certificado de sostenibilidad del proyecto expedido por la(s) entidad(es) que garantizará(n) la operación, funcionamiento, mantenimiento y prestación del servicio en la infraestructura a construir.

Parágrafo 1. Aquellas entidades territoriales que financien el 100% de la Infraestructura, podrán recibir recursos de la Nación para financiar los cupos de atención respectivos, según disponibilidad de recursos.

Parágrafo 2. Para la financiación de las acciones contempladas en el presente artículo, las entidades territoriales podrán incluir los recursos de los que trata el parágrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, siempre y cuando la construcción de Infraestructura se haya establecido como una prioridad por parte del Consejo Nacional de Política Social; así como los recursos del Sistema General de Regalías, sin perjuicio de otras fuentes de recursos con las que cuenten las entidades territoriales.

Artículo 6. Requisitos para acceder a los recursos de cofinanciación para ampliación de cobertura de modalidades de educación inicial, en el marco de una atención integral

Con el fin de acceder a la cofinanciación para la ampliación de cobertura de modalidades de educación inicial, en el marco de una atención integral, la entidad territorial deberá:

1. La Secretaría de Planeación, o la dependencia que haga sus veces, deberá certificar que la atención integral de la primera infancia está incluida en el Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial.
2. Cumplir con los estándares técnicos y lineamientos definidos por la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.
3. Presentar soportes de las diferentes fuentes de financiación contempladas en el convenio, habida cuenta que dichas fuentes deberán ser de carácter recurrentes para financiar gastos administrativos.
4. Garantizar la sostenibilidad futura de la cofinanciación de la cobertura de modalidades de educación inicial lograda con cargo a los recursos de esfuerzo propio, mediante comunicación suscrita por el representante legal

de la entidad en la que exprese este compromiso, dirigida a la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo 1. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, previa aprobación de la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia determinará las metas para la ampliación de cobertura para cada vigencia, así como los costos que ello implica, a más tardar el xxx de xxx de la vigencia anterior a la de la ampliación prevista, teniendo en cuenta la respectiva viabilidad técnica y financiera y acorde con los plazos establecidos para la aprobación del presupuesto respectivo.

Parágrafo 2. Las fuentes que destinen las entidades territoriales para los propósitos de ampliación de cobertura, deberán corresponder a recursos recurrentes. En caso de que los recursos provengan de fuentes no recurrentes, las entidades territoriales en el convenio de cofinanciación deberán garantizar la continuidad de la financiación con otras fuentes, si aplica.

Artículo 7. Requisitos para acceder a los recursos de cofinanciación para formación del talento humano y la dotación de servicios.

Con el fin de acceder a la cofinanciación para la formación de talento humano y la dotación de servicios, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- 1.** La Secretaría de Planeación respectiva, o la entidad que haga sus veces, deberá certificar que la atención integral de la primera infancia está incluida en el Plan de Desarrollo de la respectiva entidad territorial.
- 2.** Se deberá cumplir con los estándares de calidad y lineamientos definidos por las entidades competentes, en el marco de la Comisión Intersectorial, para cofinanciar las acciones de formación de talento humano y la dotación de servicios pertinentes, según las acciones requeridas en el marco de la ruta integral de atenciones.
- 3.** Constancia de que las diferentes fuentes de financiación contempladas en el convenio han sido presupuestadas.

Parágrafo 1. Para la financiación de las acciones contempladas en el presente artículo, las entidades territoriales podrán incluir los recursos de los que trata el parágrafo transitorio 2° del artículo 4° del Acto Legislativo 04 de 2007, siempre y cuando las acciones a financiar se hayan establecido como una prioridad, por parte del Consejo Nacional de Política Social; así como los recursos del Sistema

General de Regalías, sin perjuicio de otras fuentes de recursos con las que cuenten las entidades territoriales.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C. a los

ANEXO 4

PROYECTO DE LEY POR LA CUAL SE PREVÉN FUENTES DE FINANCIAMIENTO Y SE ASIGNAN COMPETENCIAS PARA LAS ACCIONES DE EDUCACIÓN INICIAL EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

Nota: Falta incluir los porcentajes para los impuestos a cervezas, licores, cigarrillos, estampillas así como para el SGP-Propósito General

Proyecto de ley No. de 2013

“Por la cual se prevén fuentes de financiamiento y se asignan competencias para las acciones de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia, y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia

Decreta:

Artículo 1o. Objeto. La presente ley tiene por objeto disponer de fuentes de recursos para las entidades territoriales con el objeto de que éstas atiendan la financiación de las acciones previstas en el marco de la atención integral a la primera infancia.

Artículo 2o. Educación inicial. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se entiende por educación inicial el componente en la primera infancia a que hace referencia el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, el cual comprende las acciones a que se refiere el artículo 136 de la Ley 1450 de 2011.

Artículo 3o. Gastos de inversión. Los gastos en que incurran las entidades territoriales para la financiación de las acciones de la atención integral a la primera infancia, se considerarán como gastos de inversión, excepto los gastos administrativos.

Artículo 4o. Mayores recaudos. La totalidad del incremento que logre cada distrito o municipio en el recaudo del Impuesto predial por la aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011, modificatorio del artículo 4 de la Ley 44 de 1990, se destinará a financiar los gastos de inversión que demanden las acciones de la educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia a que se refiere la presente ley, salvo que el respectivo plan de desarrollo distrital o municipal determine otra asignación de estos recursos.

Artículo 5o. Porcentaje propósito general. Del total de los recursos de la participación de propósito general asignada a cada distrito o municipio una vez descontada la destinación establecida para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, la asignación correspondiente a los municipios menores de 25.000 habitantes, definida en el inciso 3 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007, y las asignaciones para deporte y recreación, cultura y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, cada

distrito y municipio destinará el % a la financiación de las acciones la atención integral a la primera infancia.

Artículo 6o. Impuestos. De los porcentajes no comprometidos a financiar acciones en salud y educación de los impuestos a que hacen referencia, entre otros, los artículos 190, 211 y 212 de la Ley 223 de 1995, 420 y 475 del Estatuto Tributario, 42 de la Ley 643 de 2001, 5 de la Ley 788 de 2002 y las Leyes 1111 de 2006 y 1393 de 2010, las entidades territoriales podrán destinar hasta un porcentaje del % para complementar la financiación de las acciones de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera infancia.

Artículo 7o. Estampilla Primera Infancia. Autorízase a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para la Primera Infancia, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la financiación de las acciones la atención integral a la primera infancia.

El valor anual a recaudar, por la emisión de la Estampilla para la Primera Infancia, será como mínimo, en los siguientes porcentajes, de acuerdo con la categoría de la entidad territorial:

- 1) Departamentos, Distritos y Municipios de Categoría Especial y categoría 1: 2% del valor de todos los contratos y sus adiciones.
- 2) Departamentos, Distritos y Municipios de 2 y 3 Categorías: % del valor de todos los contratos y sus adiciones.
- 3) Departamentos y Municipios de 4, 5, y 6, Categorías: % del valor de todos los contratos y sus adiciones.

Parágrafo. El recaudo de la Estampilla de cada Administración Departamental se distribuirá en los distritos y municipios de su jurisdicción en proporción directa a la población de primera infancia de cada distrito o municipio que anualmente certifique el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 8o. Sobretasa al impuesto al consumo para telefonía móvil. Créase una sobretasa del % al impuesto al consumo previsto en el artículo 71 de la Ley 1607 de 2008 a la prestación del servicio de telefonía móvil con destino a la financiación de las acciones la atención integral a la primera infancia.

Artículo 9o. Traslado de funciones. A partir de la vigencia de la presente ley, el Ministerio de Educación formará parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para afectos de asegurar el carácter prevalente de los derechos de los niños, el

ejercicio de la rectoría institucional así como la materialización de los principios de coordinación concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de funciones administrativas. Para este efecto, el Ministerio de Educación Nacional, tendrá a su cargo las siguientes funciones generales:

- 1) Diseñar los lineamientos generales de los procesos pedagógicos y curriculares para la educación inicial en el país.
- 2) Diseñar los lineamientos generales de los procesos pedagógicos y curriculares para la educación inicial en el país que indiquen sentido y pedagogía de la educación inicial, logros posibles en las diferentes dimensiones del desarrollo infantil, condiciones para el acceso, la promoción y permanencia.
- 3) Definir las condiciones de entrada en funcionamiento y operación de los establecimientos educativos de educación inicial
- 4) Definir los perfiles de las y los agentes educativos que cumplen los requisitos de idoneidad en educación inicial en términos de conocimientos, capacidades y antecedentes específicos de desempeño en cuidado calificado, potenciamiento del desarrollo y trabajo con familias.
- 5) Ejercer funciones de inspección, vigilancia y control sobre las y los agentes educativos que intervienen en el desarrollo de las acciones de educación inicial.

Artículo 10o. Norma orgánica. El artículo 3 de la presente ley es norma orgánica de presupuesto y se aplica para las entidades territoriales.

Artículo 11o. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

ANEXO 5

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Artículo 1º El tercer inciso del artículo 67 de la Constitución Política quedará así:

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cero y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, la educación inicial, un año de preescolar y nueve de educación básica.