

1

Escuela Superior de Administración Pública — ESAP

Territorial Boyacá — Casanare

**Análisis de la Implementación de la Política Pública de Primera Infancia y
Adolescencia en el Municipio de Sativa Norte, 2022–2024**

William Ubides Lagos Medina

Monografía de Investigación para optar al título de

Especialista en Administración Pública Territorial

Director:

Diego Fernando Rodríguez Casallas

Administración Pública Territorial — APT

Sativa Norte, Boyacá

2026

Introducción	6
Capítulo 1. Planteamiento del Problema.....	8
1.1. Descripción del Problema	8
1.2. Pregunta de Investigación	9
1.2.1. Subpreguntas de Investigación	9
1.3. Objetivos de la Investigación.....	10
1.3.1. Objetivo General.....	10
1.3.2. Objetivos Específicos.....	10
1.4. Justificación	11
Capítulo 2. Marcos de Referencia de la Investigación	13
2.1. Marco Teórico.....	13
2.1.1. La Implementación como Fenómeno de Complejidad y No Linealidad	13
2.1.2. Burocracia de Nivel de Calle y Discrecionalidad Técnica	14
2.1.3. Nueva Gobernanza Pública y Gestión del Valor Público	14
2.1.4. Capacidades Estatales en el Nivel Territorial	15
2.2. Análisis de Coherencia Estratégica (Desarrollo del Objetivo 1)	15
2.3. Marco Conceptual.....	16
2.3.1. Política Pública y Gobernanza Multinivel	17
2.3.2. Desarrollo Integral y Enfoque de Capacidades.....	17
2.3.3. Capacidad Institucional y Autonomía Asimétrica	17
2.3.4. Protección Integral y Corresponsabilidad.....	18
2.3.5. Gestión del Valor Público Territorial	18
2.4. Marco Legal	19
2.4.1. Normatividad Internacional y Bloque de Constitucionalidad.....	19
2.4.2. Marco Legal Nacional.....	19
2.4.3. Normativa Local	20
2.5. Estado del Arte.....	21
2.5.1. Ciclo de Políticas Públicas en Colombia	21
2.5.2. Capacidades Institucionales en Municipios de Sexta Categoría.....	22
2.5.3. Antecedentes Regionales en Boyacá	22
2.5.4. Nuevas Tendencias en Evaluación de Políticas Públicas	23
2.6. Marco Geográfico	24
2.6.1. Localización y Contexto Regional.....	24
2.6.2. Fisiografía y Pisos Térmicos.....	24

2.6.3. División Político-Administrativa	25
2.6.4. Conectividad y Accesibilidad	25
2.6.5. Dimensión Demográfica	25
Capítulo 3. Metodología de la Investigación	27
3.1. Enfoque Metodológico.....	27
3.2. Tipo y Diseño de Investigación	27
3.3. Estrategia Metodológica	27
3.4. Matriz de Operacionalización de Variables	27
3.5. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información.....	28
3.6. Fuentes de Información.....	28
3.7. Técnicas de Análisis de Datos	29
3.8. Instrumentos de Medición.....	29
3.9. Limitaciones del Estudio.....	29
Capítulo 4. Análisis de Resultados	30
4.1. Análisis de Coherencia Estratégica (Objetivo Específico 1)	30
4.1.1. Fundamento Normativo de Referencia	30
4.1.2. Cálculo y Resultados del Indicador de Coherencia (Ic).....	30
4.1.3. Interpretación del Indicador $Ic = 77,5\%$	31
4.2. Diagnóstico de la Capacidad Instalada (Objetivo Específico 2).....	32
4.2.1. Caracterización Demográfica de la Población Objetivo	32
4.2.2. Cálculo y Resultados del Índice de Suficiencia Física (ISF).....	32
4.2.3. Interpretación del ISF Global = 0,0047	33
4.3. Evaluación de la Eficacia de la Gestión Institucional (Objetivo Específico 3)	33
4.3.1. Factores Administrativos y Socioculturales que Condicionan la Eficacia	33
4.3.2. Cálculo y Resultados del Indicador de Impacto Institucional (III).....	34
4.3.3. Interpretación del III Global = +2,9%	35
4.4. Análisis de Indicadores (Ic, ISF, III)	35
4.5. Identificación de Brechas Estructurales	35
Capítulo 5. Discusión de Resultados	37
5.1. Interpretación desde la Teoría de Políticas Públicas.....	37
5.2. Relación con el Estado del Arte.....	37
5.3. Limitaciones Institucionales del Municipio.....	38
5.4. Implicaciones para la Gestión Pública Territorial	39
Capítulo 6. Conclusiones y Recomendaciones	40

6.1. Conclusiones	40
6.2. Recomendaciones de Política Pública	41
6.3. Propuesta de Fortalecimiento Institucional.....	42
Referencias Bibliográficas	44

Lista de Tablas

Tabla 1. Matriz de Coherencia Estratégica — Indicador Ic (2022–2024)

Tabla 2. Índice de Suficiencia Física (ISF) por Tipo de Infraestructura — Sativa Norte 2022–2024

Tabla 3. Indicador de Impacto Institucional (III) — Sativa Norte 2022–2024

Tabla 4. Mapa de Brechas Estructurales en la Implementación — Sativa Norte 2022–2024

Lista de Figuras

Figura 1. Parque Principal de Sativa Norte, Boyacá

Figura 2. Escudo Institucional de Sativa Norte

Figura 3. Bandera Oficial del Municipio de Sativa Norte

Introducción

La presente investigación analiza la implementación de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en el municipio de Sativa Norte, Boyacá, durante el período 2022–2024. Este estudio trasciende el enfoque descriptivo para situarse en el ámbito de la evaluación de la gestión pública, examinando la capacidad institucional, la eficiencia en la ejecución presupuestal y el impacto real de las líneas estratégicas diseñadas para garantizar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes (NNA). En un contexto de municipio de sexta categoría, la política pública se analiza no solo como un marco normativo, sino como el eje de gobernanza territorial necesario para mitigar brechas estructurales en salud, educación y protección social.

La relevancia de esta investigación se sustenta en la necesidad técnica de reducir la brecha entre la planeación estratégica y la ejecución operativa. A pesar de la robustez del marco legal colombiano, definido por la Ley 1098 de 2006 y la Ley 1804 de 2016, persisten nodos críticos en el nivel local —tales como la insuficiencia de infraestructura física y las barreras de acceso a servicios especializados— que tensionan la capacidad de respuesta de la administración municipal. El análisis de estos factores desde la óptica de la Administración Pública Territorial permite diagnosticar si los mecanismos de articulación interinstitucional operan bajo criterios de eficiencia o si, por el contrario, la gestión padece de una fragmentación administrativa que obstaculiza el goce efectivo de derechos.

Metodológicamente, el estudio se inscribe en un enfoque mixto de corte evaluativo. Se emplea la triangulación de datos provenientes de fuentes oficiales de información financiera y administrativa —como el Formulario Único Territorial (FUT), los informes de rendición de cuentas y el Análisis de Situación de Salud (ASIS) municipal— contrastándolos con la percepción técnica de actores clave en territorio. Este ejercicio no se limita a auditar el avance

programático, sino que busca identificar las debilidades institucionales y las fallas en la generación de valor público que condicionan la sostenibilidad de los programas sociales.

Finalmente, el documento se estructura de manera lógica para responder a los objetivos planteados: inicia con la fundamentación teórica y normativa; prosigue con la ruta metodológica y el diagnóstico de la capacidad instalada; y concluye con el análisis de resultados organizado por capítulos que responden a cada objetivo específico. El resultado final ofrece una hoja de ruta técnica con recomendaciones orientadas a fortalecer la capacidad instalada de Sativa Norte, garantizando que la inversión pública se traduzca en impactos tangibles y fiscalmente sostenibles para la población objeto.

Capítulo 1. Planteamiento del Problema

1.1. Descripción del Problema

La implementación de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en el municipio de Sativa Norte durante el período 2022–2024 evidencia brechas estructurales entre el diseño normativo y la realidad operativa territorial. El problema central se identifica como una limitada capacidad institucional para articular recursos financieros, infraestructura física y estrategias de cohesión social en la garantía efectiva de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA). Esta desarticulación no constituye un hecho aislado, sino que responde a una convergencia de falencias técnicas, presupuestales y socioculturales que restringen el desarrollo integral de la población objetivo en un contexto de sexta categoría.

Este fenómeno de gestión pública se manifiesta a través de tres dimensiones críticas:

Deficiencias en la capacidad institucional y ejecución presupuestal. Se observa una debilidad persistente en el ciclo de gestión de proyectos que se traduce en una oferta de infraestructura insuficiente. La carencia de espacios recreativos funcionales y la obsolescencia de herramientas tecnológicas no obedecen únicamente a restricciones de recursos, sino a fallas en la planeación y seguimiento administrativo. La ausencia de una base de datos demográfica actualizada y las irregularidades operativas en la administración del Programa de Alimentación Escolar (PAE) confirman una desconexión técnica entre los procesos de toma de decisiones y las demandas reales del territorio.

Fragmentación del sistema de salud y rutas de protección. La prestación de servicios de salud dirigidos a la infancia enfrenta nodos críticos de gestión, tales como la discontinuidad en los servicios de transporte asistencial básico y la carencia de personal especializado para la

atención de NNA con discapacidad. Esta fragilidad institucional, sumada a la debilidad en los mecanismos de articulación con el sistema de protección, genera barreras de acceso administrativas que impiden el cumplimiento de los estándares de protección integral consagrados en la Ley 1098 de 2006.

Determinantes socioculturales y entornos de riesgo. La problemática se ve agravada por estructuras culturales que condicionan la eficacia de la intervención pública. La normalización de conductas de riesgo, tales como la violencia intrafamiliar y el consumo de sustancias psicoactivas, junto con una deficiente supervisión parental, configuran escenarios de vulneración persistente. Esta dinámica se ve reforzada por una baja apropiación social de los entornos públicos, lo que deriva en un círculo vicioso de deterioro del capital social y limita la capacidad de la administración municipal para consolidar entornos protectores sostenibles.

1.2. Pregunta de Investigación

¿Cuál es el nivel de eficacia en la implementación de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en el municipio de Sativa Norte (2022–2024), y de qué manera la capacidad institucional y los factores socioculturales condicionan la garantía efectiva de derechos en el territorio?

1.2.1. Subpreguntas de Investigación

¿Existe coherencia estratégica entre los lineamientos de la política pública nacional y la traducción operativa de las metas de producto contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte?

¿Es suficiente la capacidad instalada y la infraestructura física del municipio para soportar la demanda de servicios de salud, recreación y deporte de la población infantil y adolescente?

¿Qué factores administrativos y socioculturales limitan o potencian la eficacia de la gestión institucional en el cumplimiento de los indicadores de resultado para la protección integral de los NNA?

1.3. Objetivos de la Investigación

1.3.1. Objetivo General

Evaluar el nivel de implementación y articulación institucional de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en el municipio de Sativa Norte durante el período 2022–2024, con el fin de determinar su incidencia en la garantía de derechos territoriales desde una perspectiva de administración pública.

1.3.2. Objetivos Específicos

Analizar la coherencia estratégica entre el diseño normativo de la política pública nacional y su traducción operativa en las metas de producto del Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte.

Diagnosticar la suficiencia de la capacidad instalada y la infraestructura física destinada a los servicios de salud, recreación y deporte, mediante el seguimiento a la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión.

Determinar la eficacia de la gestión institucional en el cumplimiento de los indicadores de resultado establecidos para la protección integral de la infancia y la adolescencia en el municipio.

1.4. Justificación

La pertinencia de la presente investigación se fundamenta en la necesidad imperativa de evaluar el ciclo de las políticas públicas en el ámbito municipal, específicamente en territorios con capacidades institucionales limitadas. En el escenario de Sativa Norte, municipio de sexta categoría, la protección integral de la primera infancia y la adolescencia no representa únicamente un mandato ético y legal derivado del bloque de constitucionalidad, sino que se constituye como el indicador más sensible de la eficiencia administrativa y la capacidad de gobernanza del Estado en el nivel local. Evaluar la implementación de esta política durante el período 2022–2024 permite identificar la distancia real entre el diseño normativo nacional y la capacidad operativa del territorio para garantizar derechos fundamentales.

Desde la dimensión de la relevancia institucional y la gerencia pública, este estudio es necesario para diagnosticar los nodos críticos y fallas de articulación que impiden que los recursos financieros se transformen en servicios de calidad. En las administraciones territoriales pequeñas, la gestión suele enfrentarse a una fragmentación administrativa que diluye el impacto de los programas sociales. Por tanto, esta investigación aporta un análisis técnico sobre la ejecución presupuestal y el ciclo de gestión de proyectos, ofreciendo a la administración municipal insumos basados en evidencia para transitar hacia un modelo de gestión por resultados.

En cuanto a su contribución al desarrollo social y humano, el trabajo se justifica al visibilizar cómo los determinantes socioculturales y los entornos de riesgo condicionan el éxito de las intervenciones gubernamentales. Al analizar variables como la insuficiencia de infraestructura recreativa, las barreras de acceso a la salud y la persistencia de entornos

familiares vulnerables, la investigación trasciende el enfoque puramente asistencialista. El estudio propone una hoja de ruta técnica que vincula la inversión en infraestructura física con la reconstrucción del tejido social, permitiendo que la política pública actúe como un motor de equidad que reduzca las brechas de vulnerabilidad que afectan a los NNA en las zonas rurales y urbanas de Sativa Norte.

Finalmente, desde el valor académico y profesional para la disciplina de la Administración Pública Territorial (APT), esta monografía representa un aporte significativo al estudio de la descentralización en Colombia. Ofrece un caso de estudio real sobre las tensiones que surgen cuando un municipio de baja categoría debe implementar lineamientos de alto nivel técnico con recursos limitados. Para el investigador en formación de la ESAP, este ejercicio permite consolidar competencias en el seguimiento y evaluación de políticas públicas, integrando el rigor metodológico con la realidad administrativa del departamento de Boyacá.

Capítulo 2. Marcos de Referencia de la Investigación

2.1. Marco Teórico

El análisis de la implementación de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en el municipio de Sativa Norte (2022–2024) requiere un abordaje que trascienda la verificación administrativa de metas. Desde la óptica de la Administración Pública Territorial (APT), la implementación se define como el fenómeno más complejo del ciclo de las políticas, pues representa el nodo donde la abstracción normativa se enfrenta a las restricciones materiales, fiscales y técnicas del territorio.

2.1.1. La Implementación como Fenómeno de Complejidad y No Linealidad

Tradicionalmente, la ciencia administrativa clásica consideraba la implementación como un proceso jerárquico y lineal. Sin embargo, autores fundacionales como Pressman y Wildavsky (2015) revolucionaron esta concepción al demostrar que la implementación es una cadena de causalidad compleja. En esta estructura, cada eslabón —desde la asignación presupuestal nacional hasta la prestación del servicio en la vereda más remota de Sativa Norte— está sujeto a nodos de decisión que pueden bloquear el flujo de la política.

Para un municipio de sexta categoría, esta cadena es particularmente frágil debido a la dependencia estructural de las transferencias nacionales. Siguiendo el modelo de Sabatier y Mazmanian (citados en Roth Deubel, 2021), el éxito de la implementación depende de variables estructurales, como la capacidad de la administración para emitir actos administrativos, y variables no estructurales, como la estabilidad financiera y el respaldo político. En Sativa Norte, la implementación debe ser diagnosticada bajo la premisa de que la burocracia operativa debe sostener los programas misionales a pesar de las fluctuaciones

fiscales del orden departamental y nacional, lo que genera una tensión entre la legalidad y la factibilidad.

2.1.2. Burocracia de Nivel de Calle y Discrecionalidad Técnica

Un pilar fundamental para esta investigación es la teoría de la Burocracia de Nivel de Calle propuesta por Michael Lipsky (2010). Según este autor, los verdaderos hacedores de la política pública no son los legisladores, sino los funcionarios de primera línea: el comisario de familia, el personal de salud del hospital municipal y los enlaces de infancia. Estos actores operan en condiciones de escasez crónica de recursos frente a una demanda social que es, por naturaleza, ilimitada.

En Sativa Norte, esta presión institucional obliga a los funcionarios a desarrollar estrategias de triaje administrativo y a ejercer una discrecionalidad técnica. Esta discrecionalidad implica que la política pública que efectivamente recibe un adolescente en el sector rural no es necesariamente la que dicta el documento CONPES, sino la que el funcionario local logra proveer según los medios disponibles. El análisis de esta monografía evalúa cómo esta cultura institucional y operativa moldea el goce efectivo de derechos en el territorio, reconociendo que la capacidad de respuesta del Estado local está mediada por la autonomía y las limitaciones de sus operadores.

2.1.3. Nueva Gobernanza Pública y Gestión del Valor Público

La evolución de la gestión pública contemporánea ha transitado hacia la Nueva Gobernanza Pública (Osborne, 2021). Este enfoque postula que el Estado no es el único actor responsable del bienestar, sino que la política pública es un proceso de coproducción donde convergen las familias, la sociedad civil y las instituciones. Bajo este paradigma, la eficacia de

la política de infancia en Sativa Norte no depende únicamente de la alcaldía, sino de su capacidad para articularse con actores comunitarios y sectoriales en un modelo de red.

En este contexto, la teoría del Valor Público de Mark Moore (1995) actúa como el estándar evaluativo de la gestión. Moore argumenta que el gerente público debe actuar con una mentalidad estratégica para generar beneficios sociales sustanciales. Para el caso de Sativa Norte, el valor público no se mide por el cumplimiento de indicadores de proceso —como el número de raciones alimentarias entregadas—, sino por el impacto transformador en la calidad de vida de los menores.

2.1.4. Capacidades Estatales en el Nivel Territorial

Finalmente, es imperativo integrar la teoría de las capacidades estatales de Oszlak (2020), quien define la capacidad institucional como la aptitud de las agencias gubernamentales para transformar sus objetivos en resultados sociales. En municipios de sexta categoría, esta capacidad suele estar fragmentada por la alta rotación de personal técnico y la baja base fiscal. Conceptualizar la capacidad estatal en Sativa Norte permite determinar si los fallos en la política de infancia son de carácter administrativo (falta de procesos eficientes) o estructurales (falta de autonomía financiera). Esta distinción es vital para que las recomendaciones finales de la investigación posean viabilidad técnica y política dentro del régimen municipal colombiano.

2.2. Análisis de Coherencia Estratégica (Desarrollo del Objetivo 1)

De acuerdo con la metodología planteada, este apartado analiza la alineación entre el diseño normativo de la política nacional y su traducción operativa en el Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte. La coherencia estratégica se entiende como la correspondencia

lógica entre los diagnósticos de vulnerabilidad detectados y la asignación de metas programáticas.

Al examinar los documentos oficiales, se observa que la administración municipal ha logrado integrar formalmente los lineamientos de la Ley 1098 de 2006. No obstante, al cruzar las metas de producto programadas con los indicadores de cumplimiento (Ic), se detecta una asimetría técnica. Mientras que las metas relacionadas con la promoción de derechos presentan un cumplimiento del 100%, las metas vinculadas a la inversión en infraestructura recreativa y fortalecimiento de escenarios deportivos muestran un rezago significativo (50% de cumplimiento).

Esta desconexión sugiere que la política en Sativa Norte padece de una "inflación normativa administrativa", donde se cumple con la formalidad del proceso (talleres y capacitaciones) pero se posterga la inversión estructural que garantiza el entorno protector. La coherencia estratégica se ve limitada por la dependencia de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), lo que obliga a la administración a priorizar el gasto de funcionamiento sobre la inversión de impacto social a largo plazo.

2.3. Marco Conceptual

El presente apartado establece las categorías analíticas fundamentales que delimitan el alcance de la investigación. De acuerdo con los estándares de la American Psychological Association (APA, 2020), este marco no se limita a una lista de definiciones, sino que construye un andamiaje teórico que permite interpretar la realidad institucional de Sativa Norte mediante literatura científica indexada y documentos de doctrina administrativa de alto impacto.

2.3.1. Política Pública y Gobernanza Multinivel

La política pública se define como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan la intervención del Estado frente a un problema socialmente reconocido (Roth Deubel, 2021). No obstante, en el ámbito de la gestión territorial, este concepto debe integrarse con la Gobernanza Multinivel. Según Hooghe y Marks (citados en Gallego, 2022), la gobernanza multinivel implica una dispersión de la autoridad hacia múltiples niveles de gobierno. Para esta investigación, la política en Sativa Norte se conceptualiza como la capacidad del nivel local para gestionar la tensión entre los lineamientos macro del Estado central y las particularidades micro de un municipio de sexta categoría, donde la autonomía operativa está condicionada por la suficiencia técnica y financiera del ente territorial.

2.3.2. Desarrollo Integral y Enfoque de Capacidades

El Desarrollo Integral se entiende como el proceso de transformaciones complejas en el que los niños y niñas logran mayores grados de autonomía y ejercicio de ciudadanía (ICBF, 2024). Este concepto se profundiza a través del Enfoque de Capacidades de Amartya Sen, quien sostiene que el desarrollo no es simplemente el aumento de servicios, sino la expansión de las libertades reales que tienen las personas para elegir el tipo de vida que valoran. En la administración pública de Sativa Norte, la gestión integral no se limita a la provisión de suministros, sino a la creación de condiciones institucionales que permitan el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

2.3.3. Capacidad Institucional y Autonomía Asimétrica

La Capacidad Institucional se define como la aptitud de las agencias gubernamentales para transformar sus objetivos políticos en resultados sociales (Oszlak, 2020). En municipios pequeños, esta capacidad suele manifestarse de forma fragmentada, dando lugar a lo que la

doctrina denomina Autonomía Administrativa Asimétrica. Este fenómeno ocurre cuando el municipio posee la competencia legal sobre la infancia, pero carece de la base fiscal necesaria para ejecutarla de manera independiente. Para efectos de este estudio, la capacidad institucional se medirá por la efectividad en la generación de valor público en entornos de alta dependencia de transferencias nacionales.

2.3.4. Protección Integral y Corresponsabilidad

De acuerdo con la Ley 1098 de 2006, la Protección Integral es el conjunto de instrumentos encaminados a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Este concepto es indisociable del principio de Corresponsabilidad, el cual establece la concurrencia de actores entre la familia, la sociedad y el Estado. En la gestión pública local, la corresponsabilidad exige que el municipio actúe como un articulador de redes de protección. Para Sativa Norte, este término permite evaluar la funcionalidad de las instancias de coordinación intersectorial, como el Consejo de Política Social (COMPOS), frente a la prevención de vulneraciones en zonas rurales dispersas.

2.3.5. Gestión del Valor Público Territorial

El Valor Público se refiere a los beneficios sustanciales que el gobierno genera para la ciudadanía a través de servicios y decisiones estratégicas (Moore, 1995). En esta monografía, el valor público se conceptualiza como el estándar de excelencia para evaluar la implementación de la política. No se agota en la ejecución presupuestal, sino que se define por la reducción real de indicadores de riesgo social. Para un administrador público territorial, generar valor público en Sativa Norte implica que la inversión en infancia se traduzca en una mejora tangible y sostenible de la calidad de vida, superando la inercia burocrática de la gestión por procesos.

2.4. Marco Legal

El andamiaje jurídico que regula la implementación de la política pública en Sativa Norte se organiza bajo el principio de jerarquía normativa y el concepto de bloque de constitucionalidad. Este marco no representa una simple enumeración de leyes, sino el fundamento de legalidad que obliga a la administración municipal a garantizar la protección integral de los NNA.

2.4.1. *Normatividad Internacional y Bloque de Constitucionalidad*

De acuerdo con lo establecido por la Corte Constitucional en sentencias como la C-067 de 2003, los tratados internacionales ratificados por Colombia en materia de derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad. En este nivel, la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) es la norma rectora que introduce el principio del Interés Superior del Niño. Este principio actúa como una regla de interpretación obligatoria que exige que toda decisión administrativa, técnica o presupuestal en Sativa Norte deba priorizar el bienestar del menor sobre intereses particulares o conveniencias fiscales de la administración local.

En el orden interno, la Constitución Política de Colombia (1991) establece en su artículo 44 la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás. Este precepto constitucional se complementa con el artículo 45, que garantiza la protección y formación integral de la juventud, y los artículos 287 y 356, que definen las competencias territoriales y la destinación de recursos mediante el Sistema General de Participaciones (SGP) para la inversión social obligatoria en infancia.

2.4.2. *Marco Legal Nacional*

La Ley 1098 de 2006, o Código de la Infancia y la Adolescencia, constituye la norma matriz de esta investigación. Su relevancia para la Administración Pública Territorial (APT)

radica en la definición de la Corresponsabilidad, principio que obliga a la articulación técnica entre la familia, la sociedad y el Estado. Asimismo, establece la Ruta Integral de Atenciones (RIA) como el estándar mínimo de gestión que el municipio de Sativa Norte debe garantizar para asegurar la protección integral.

Complementariamente, la Ley 1804 de 2016 eleva a política de Estado la estrategia De Cero a Siempre, enfocándose en el desarrollo integral de la primera infancia. Desde una perspectiva de planeación, la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) regula el procedimiento mediante el cual las metas de infancia deben integrarse de manera armónica en el Plan de Desarrollo Municipal. Esta norma es fundamental para evaluar si Sativa Norte cumplió con la debida coherencia entre el diagnóstico poblacional y la asignación presupuestal durante el período 2022–2024.

2.4.3. Normativa Local

En el nivel territorial, la política se materializa a través del Acuerdo Municipal mediante el cual se adoptó el Plan de Desarrollo de Sativa Norte (2022–2024). Este acto administrativo es el instrumento que vincula la voluntad política con la realidad financiera, estableciendo las metas de producto y los rubros presupuestales específicos para la atención de la infancia.

Finalmente, el marco legal local se cierra con los Decretos de conformación y reglamentación del Consejo de Política Social (COMPOS). Estos actos administrativos regulan la instancia de coordinación interinstitucional donde se deben tomar las decisiones estratégicas sobre la política pública. Para efectos de este estudio, esta normativa permite medir la capacidad del municipio para ejercer su función de autoridad administrativa y líder de la

gestión social en el territorio, garantizando que la normativa nacional se traduzca en impactos locales tangibles.

2.5. Estado del Arte

El presente Estado del Arte se organiza bajo cuatro ejes analíticos que sitúan la implementación de la política pública en Sativa Norte dentro del debate contemporáneo de la Administración Pública Territorial (APT). Esta revisión no es una enumeración cronológica, sino una discusión crítica sobre el estado del conocimiento en materia de gestión de infancia en contextos de baja capacidad institucional.

2.5.1. Ciclo de Políticas Públicas en Colombia

En la última década, la academia colombiana ha desplazado su interés desde la formulación legal hacia la evaluación del impacto real del Código de la Infancia y la Adolescencia. Investigaciones desarrolladas por centros de pensamiento como la Universidad Nacional y la Universidad de los Andes (2022) coinciden en señalar que Colombia padece de una inflación normativa. Este fenómeno implica la existencia de un marco legal robusto que, sin embargo, adolece de fallas estructurales en su fase de implementación en territorios periféricos.

Un referente ineludible es el estudio de Gutiérrez y Restrepo (2022), titulado Desafíos de la descentralización en la protección de la niñez. Los autores analizan cómo los municipios con baja base fiscal enfrentan la trampa de la capacidad, término acuñado por Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) para describir instituciones que adoptan formas modernas (como la Ley 1098 de 2006) pero que carecen de la funcionalidad técnica para ejecutarlas. Este estudio es fundamental para el análisis en Sativa Norte, pues concluye que el éxito de la

implementación no depende de la voluntad política aislada, sino de la arquitectura institucional y de la capacidad de articulación técnica con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Complementariamente, la investigación de Pérez y Mora (2021) sobre la ejecución de la política De Cero a Siempre en zonas rurales de Boyacá identifica la dispersión geográfica como un determinante crítico de la equidad. Según los hallazgos en municipios de sexta categoría, los niños residentes en veredas dispersas reciben hasta un 40% menos de oferta institucional efectiva que aquellos en el casco urbano. Esta brecha socioespacial sustenta la pertinencia de evaluar la infraestructura física en Sativa Norte como una variable de exclusión administrativa.

2.5.2. Capacidades Institucionales en Municipios de Sexta Categoría

El análisis de la gestión pública en los niveles más bajos de la categorización administrativa ha sido documentado ampliamente por la ESAP y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El debate actual gira en torno al Índice de Desempeño Institucional (IDI), el cual revela asimetrías profundas entre el centro y la periferia.

Investigaciones recientes como la de Rodríguez (2023) introducen el concepto de atomización administrativa. En estos contextos, el personal técnico reducido debe asumir la gestión de múltiples agendas simultáneamente, lo que degrada la calidad del seguimiento a las metas de impacto. Esta literatura permite inferir que los fallos operativos en Sativa Norte podrían ser síntomas de un isomorfismo institucional, donde el municipio imita procesos de ciudades grandes para cumplir con la ley, pero sin generar valor público real.

2.5.3. Antecedentes Regionales en Boyacá

Para que el Estado del Arte posea el rigor de una auditoría de gestión, se integra la documentación técnica regional. El diagnóstico situacional de Sativa Norte reconoce procesos de transición demográfica y riesgos emergentes relacionados con la salud mental y el entorno digital. Al contrastar estos documentos con los informes de gestión del período 2022–2024, se observa una tendencia histórica: una alta eficiencia en la gestión de procesos simbólicos (promoción y talleres) frente a una inversión presupuestal insuficiente en infraestructura especializada.

Estudios de caso en municipios vecinos como Susacón y Soatá, desarrollados por la Red de Observatorios de Infancia (2023), demuestran que la intersectorialidad efectiva es el factor que más reduce los tiempos de respuesta ante casos de vulneración. Este antecedente sustenta la hipótesis de que la fragmentación administrativa en Sativa Norte —entendida como la falta de intercambio real de bases de datos entre el sector salud y la comisaría de familia— constituye el principal obstáculo para la garantía plena de derechos.

2.5.4. Nuevas Tendencias en Evaluación de Políticas Públicas

Las corrientes modernas de la administración pública, lideradas por Roth Deubel (2021) y Majone (2022), sugieren que la medición de la gestión debe transitar de la cobertura al impacto. El enfoque de Seguimiento y Evaluación (S&E) ya no considera suficiente reportar indicadores de gestión (cuántos niños asistieron); la pregunta central es cómo dicha intervención contribuyó a la mitigación de entornos de riesgo.

En el departamento de Boyacá, esta tendencia se ha materializado en el uso de herramientas de gestión basada en evidencia. La monografía propuesta se alinea con este paradigma al proponer el Índice de Suficiencia Física como una métrica innovadora para el nivel local. Este enfoque permite diagnosticar si la gestión pública en Sativa Norte está

cumpliendo con el principio de eficacia o si se limita a una ejecución inercial de recursos que no logra transformar la realidad social del territorio.

2.6. Marco Geográfico

El análisis de la implementación de la política pública de primera infancia y adolescencia en Sativa Norte requiere una comprensión técnica del escenario geográfico donde se despliega la acción administrativa. Desde la óptica de la Administración Pública Territorial (APT), el territorio no es un receptor pasivo de normas, sino un condicionante crítico que facilita o limita la prestación de servicios públicos. Sativa Norte, por su configuración andina y su estructura de propiedad rural, impone desafíos logísticos y financieros que deben ser integrados en cualquier evaluación de gestión institucional (DNP, 2023).

2.6.1. Localización y Contexto Regional

El municipio de Sativa Norte se encuentra ubicado en la región nororiental del departamento de Boyacá, formando parte integral de la Provincia del Norte. Sus coordenadas geográficas se sitúan aproximadamente a 06°07'53" de latitud norte y 72°42'03" de longitud oeste. Esta ubicación lo inserta en un corredor de municipios de sexta categoría que comparten problemáticas similares en cuanto a dependencia fiscal y retos de conectividad vial. Sus límites administrativos incluyen al norte con el municipio de Susacón, al oriente con Sativasur, al sur con el municipio de Belén y al occidente con Onzaga, Santander.

2.6.2. Fisiografía y Pisos Térmicos

La topografía de Sativa Norte es predominantemente montañosa, propia de la cordillera oriental de los Andes. El municipio presenta una altitud media de 2.600 metros sobre el nivel del mar, con un relieve accidentado que genera microclimas desde el páramo hasta zonas

medias. Esta variación altitudinal tiene una incidencia directa en la equidad de las políticas sociales. La dispersión de las viviendas en zonas de alta pendiente dificulta la creación de entornos protectores centralizados y exige que la oferta institucional de recreación, deporte y educación inicial se diseñe bajo modelos de itinerancia.

2.6.3. División Político-Administrativa

Sativa Norte se caracteriza por una marcada estructura rural, dividiéndose administrativamente en una cabecera municipal y un extenso sistema veredal que incluye sectores como Teherán, Hato Viejo, Batán, Centro y Juncas. Desde la perspectiva de la gestión pública, la extensión del área rural frente a la reducida zona urbana representa un desafío de eficiencia operativa. La infraestructura destinada a la infancia, como comedores escolares y escenarios deportivos, se encuentra dispersa, lo que incrementa los costos de mantenimiento y vigilancia.

2.6.4. Conectividad y Accesibilidad

La red vial de Sativa Norte actúa como el sistema circulatorio de la oferta institucional. La conexión con la troncal central del norte permite el acceso a centros urbanos de mayor jerarquía como Soatá o Duitama para casos de atención médica especializada. Sin embargo, las vías terciarias que comunican las veredas presentan retos de transitabilidad críticos, especialmente en temporadas de alta pluviosidad. En términos de administración pública, una vía en mal estado constituye una barrera de acceso a derechos: si un adolescente de una vereda remota no puede desplazarse a los centros de formación cultural o deportiva, la política pública está fallando en su dimensión de cobertura territorial.

2.6.5. Dimensión Demográfica

La distribución espacial de la población muestra una tendencia a la migración juvenil hacia centros urbanos, generando un fenómeno de envejecimiento demográfico en las zonas rurales. No obstante, la población infantil remanente requiere una oferta que sea físicamente accesible. Este marco geográfico sirve de base para entender por qué la suficiencia física de los espacios recreativos, analizada en los capítulos posteriores, es una variable crítica que depende de la capacidad de la administración local para superar las dificultades propias de la geografía andina boyacense y generar impactos territoriales sostenibles.

Capítulo 3. Metodología de la Investigación

3.1. Enfoque Metodológico

La investigación se desarrolla bajo un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo) de corte evaluativo. Este diseño permite procesar datos numéricos provenientes de la ejecución presupuestal y contrastarlos con el análisis de contenido de los marcos normativos. El estudio se define como un análisis de caso institucional, centrado en la evaluación de la implementación de políticas públicas en el nivel territorial mediante la triangulación documental.

3.2. Tipo y Diseño de Investigación

El tipo de investigación es evaluativo-descriptivo, con diseño no experimental de corte transversal retrospectivo. Se examina el período 2022–2024 desde una perspectiva de auditoría de gestión pública, sin intervención directa sobre las variables estudiadas.

3.3. Estrategia Metodológica

La estrategia central es la triangulación documental, que implica el cruce sistemático de información proveniente de fuentes oficiales de diferente naturaleza: documentos de planeación (PDM), registros de ejecución presupuestal (FUT), informes de gestión y rendición de cuentas, y estadísticas sectoriales del DANE, ICBF y Ministerio de Salud.

3.4. Matriz de Operacionalización de Variables

Objetivo Específico	Variable	Dimensión	Indicador
---------------------	----------	-----------	-----------

Analizar la coherencia estratégica entre el diseño y la implementación.	Coherencia de política	Alineación estratégico-operativa	Porcentaje de metas de producto cumplidas frente a las programadas en el PDM.
Diagnosticar la suficiencia de la capacidad instalada y la infraestructura.	Capacidad instalada	Infraestructura y recursos físicos	Índice de Suficiencia Física (ISF = Espacios / Población Objetivo).
Determinar la eficacia de la gestión institucional.	Eficacia de la gestión	Cumplimiento de metas de resultado	Variación porcentual de indicadores de impacto (2022–2024).

3.5. Técnicas e Instrumentos de Recolección de Información

El proceso de recolección y tratamiento de datos se organiza en las siguientes fases técnicas:

Análisis documental: Revisión sistemática de planes, programas y presupuestos municipales (FUT, PDM, rendición de cuentas).

Auditoría de indicadores: Aplicación de fórmulas matemáticas para determinar el nivel de cumplimiento de las metas.

Observación técnica: Identificación del estado actual de la infraestructura física destinada a la infancia en Sativa Norte.

3.6. Fuentes de Información

Las fuentes secundarias oficiales empleadas incluyen el DANE (proyecciones 2023), el Formulario Único Territorial (FUT), el Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte 2022–2024, los informes del ICBF para la Región Boyacá, el SISPRO del Ministerio de Salud, el SIMAT de la Secretaría de Educación Departamental y los informes de rendición de cuentas municipales.

3.7. Técnicas de Análisis de Datos

El análisis de datos se realiza mediante triangulación de fuentes secundarias, estadística descriptiva para el cálculo de indicadores cuantitativos, y análisis de contenido para la evaluación de la coherencia normativa entre el marco legal nacional y los instrumentos de planeación local.

3.8. Instrumentos de Medición

Instrumento	Sigla	Definición Operativa / Fórmula
Indicador de Coherencia de Política	Ic	$(\text{Metas Ejecutadas} / \text{Metas Programadas}) \times 100$
Índice de Suficiencia Física	ISF	Oferta de espacios funcionales / Población objetivo demandante
Indicador de Impacto Institucional	III	Variación real de indicadores sectoriales (Salud, Educación, Protección)

3.9. Limitaciones del Estudio

En municipios de sexta categoría como Sativa Norte, la disponibilidad de datos primarios sistematizados es estructuralmente limitada. Esta situación, reconocida por la literatura especializada como parte de la "trampa de la capacidad" que describen Andrews, Pritchett y Woolcock (2017), no invalida el ejercicio evaluativo, sino que lo enriquece al incorporar la propia limitación informacional como evidencia de la brecha institucional que se busca diagnosticar.

Capítulo 4. Análisis de Resultados

El presente capítulo constituye el núcleo analítico de la investigación. Con base en la triangulación de fuentes secundarias oficiales —incluyendo las proyecciones del DANE (2023), el Formulario Único Territorial (FUT), el Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte 2022–2024 y los informes del ICBF para la región de Boyacá— se desarrolla de forma sistemática cada uno de los tres objetivos específicos planteados en la investigación.

4.1. Análisis de Coherencia Estratégica (Objetivo Específico 1)

El primer objetivo específico de esta investigación consiste en analizar la coherencia estratégica entre el diseño normativo de la política pública nacional y su traducción operativa en las metas de producto del Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte para el período 2022–2024.

4.1.1. *Fundamento Normativo de Referencia*

La política pública de primera infancia y adolescencia en Colombia se estructura bajo tres pilares normativos fundamentales que el municipio de Sativa Norte debe incorporar en su Plan de Desarrollo. En primer lugar, la Ley 1098 de 2006 establece el principio de protección integral y la obligación de la corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad. En segundo lugar, la Ley 1804 de 2016 eleva a política de Estado la estrategia "De Cero a Siempre", centrando la atención en las condiciones de desarrollo de la primera infancia. Finalmente, la Ley 152 de 1994 establece el procedimiento mediante el cual las metas de infancia deben armonizarse con la inversión presupuestal municipal.

4.1.2. *Cálculo y Resultados del Indicador de Coherencia (Ic)*

La fórmula definida metodológicamente para este indicador es:

$$Ic = (\text{Metas Ejecutadas} / \text{Metas Programadas}) \times 100$$

Tabla 1*Matriz de Coherencia Estratégica — Indicador Ic (2022–2024)*

Línea Estratégica / Meta de Producto	Metas Programadas	Metas Ejecutadas	Ic (%)	Nivel de Coherencia
Promoción de derechos y participación (talleres, campañas)	12	12	100%	Alto
Atención en salud (controles, vacunación, nutrición)	8	6	75%	Medio
Fortalecimiento del PAE (comidas escolares)	4	3	75%	Medio
Inversión en infraestructura recreativa y deportiva	6	3	50%	Bajo
Fortalecimiento de la Comisaría de Familia	4	3	75%	Medio
Articulación interinstitucional (COMPOS, ICBF)	6	4	67%	Medio
TOTAL / PROMEDIO PONDERADO	40	31	Ic = 77,5%	Medio-Alto

Nota. Ic = Índice de Coherencia, expresado como porcentaje de metas ejecutadas sobre metas programadas. PDM = Plan de Desarrollo Municipal. COMPOS = Consejo Municipal de Política Social. ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Elaboración propia con base en PDM Sativa Norte 2022–2024 e informes de rendición de cuentas municipales.

4.1.3. Interpretación del Indicador Ic = 77,5%

El resultado global del Indicador de Coherencia (Ic = 77,5%) evidencia un nivel de cumplimiento medio-alto en términos de la correspondencia entre lo programado y lo ejecutado. No obstante, este promedio oculta una asimetría estructural crítica: mientras las metas de naturaleza simbólica o procedimental —como la realización de talleres de promoción de derechos— exhiben un cumplimiento del 100%, las metas de inversión física y de impacto directo en la calidad de vida —específicamente la dotación de infraestructura recreativa y deportiva— solo alcanzan un 50% de ejecución.

Esta asimetría confirma lo que Roth Deubel (2021) denomina "inflación normativa administrativa": el municipio cumple con las formas del proceso (registra actividades, elabora informes) pero posterga sistemáticamente la inversión estructural que genera valor público sostenible.

4.2. Diagnóstico de la Capacidad Instalada (Objetivo Específico 2)

El segundo objetivo específico consiste en diagnosticar la suficiencia de la capacidad instalada y la infraestructura física destinada a los servicios de salud, recreación y deporte, mediante el seguimiento a la ejecución presupuestal de los proyectos de inversión.

4.2.1. Caracterización Demográfica de la Población Objetivo

Con base en las proyecciones del DANE para 2023, el municipio de Sativa Norte contaba con una población total de 2.293 habitantes. Aplicando la distribución etaria propia de municipios con tendencia al envejecimiento demográfico, se estima que la población entre 0 y 17 años (NNA) representa aproximadamente el 22,5% del total municipal, equivalente a 515 niños, niñas y adolescentes. La distribución geográfica de esta población revela que el 68% reside en la zona rural dispersa del municipio.

4.2.2. Cálculo y Resultados del Índice de Suficiencia Física (ISF)

La fórmula definida metodológicamente es:

$$\text{ISF} = \text{Oferta de Espacios Funcionales} / \text{Población Objetivo Demandante}$$

Tabla 2

Índice de Suficiencia Física (ISF) por Tipo de Infraestructura — Sativa Norte 2022–2024

Tipo de Espacio / Infraestructura	Espacios Disponibles	Población Objetivo NNA	ISF	Diagnóstico
-----------------------------------	----------------------	------------------------	-----	-------------

Escenarios deportivos funcionales (polideportivo)	1	515	0,0019	Insuficiente
Parques infantiles / zonas recreativas	1	515	0,0019	Insuficiente
Centros de atención en salud infantil	1	515	0,0019	Crítico
Aulas de informática / tecnología educativa	2	380	0,0053	Déficit moderado
Hogares del ICBF / CDI activos	1	95	0,0105	Parcialmente suficiente
ISF GLOBAL PROMEDIO	6	515	0,0047	INSUFICIENTE

Nota. ISF = Índice de Suficiencia Física. CDI = Centro de Desarrollo Infantil. ICBF = Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Elaboración propia con base en FUT Sativa Norte, observación técnica e informes ICBF Boyacá 2023.

4.2.3. Interpretación del ISF Global = 0,0047

El ISF global de 0,0047 indica que por cada niño, niña o adolescente del municipio existe apenas el 0,47% de un espacio físico funcional disponible. En términos prácticos, esto significa que la infraestructura existente es críticamente insuficiente para absorber la demanda total de la población objetivo. Este resultado es coherente con los hallazgos de Pérez y Mora (2021) para municipios del norte de Boyacá.

4.3. Evaluación de la Eficacia de la Gestión Institucional (Objetivo Específico 3)

El tercer objetivo específico busca determinar la eficacia de la gestión institucional en el cumplimiento de los indicadores de resultado establecidos para la protección integral de la infancia y la adolescencia.

4.3.1. Factores Administrativos y Socioculturales que Condicionan la Eficacia

Los factores administrativos limitantes incluyen: alta rotación del personal técnico de la secretaría de salud y bienestar; ausencia de un sistema de información integrado que articule los datos de la Comisaría de Familia con los del sector salud; baja periodicidad real de las

sesiones del COMPOS; y limitaciones en la capacidad de contratación para proyectos de alta complejidad técnica.

Los factores socioculturales comprenden: normalización de la violencia intrafamiliar en algunas veredas del municipio; baja apropiación de los entornos públicos recreativos por parte de las familias; escasa supervisión parental en hogares con jefatura femenina en condición de trabajo rural; y patrones culturales que minimizan la importancia de la atención temprana en salud mental.

4.3.2. Cálculo y Resultados del Indicador de Impacto Institucional (III)

Tabla 3

Indicador de Impacto Institucional (III) — Sativa Norte 2022–2024

Indicador de Resultado Sectorial	Línea Base 2022	Resultado 2024	Variación (III)	Tendencia
Cobertura de vacunación en menores de 5 años (%)	82%	87%	+5 pp	Positiva
Tasa de deserción escolar (%)	6,8%	5,1%	-1,7 pp	Positiva
Casos reportados de violencia intrafamiliar NNA	14	11	-3 casos	Positiva leve
Niños con desnutrición crónica (%)	9,2%	8,1%	-1,1 pp	Positiva leve
Cobertura PAE (% de estudiantes atendidos)	78%	84%	+6 pp	Positiva
NNA con acceso a actividades recreativas formales (%)	35%	41%	+6 pp	Positiva moderada
Adolescentes con consumo de SPA reportado (%)	7,4%	7,1%	-0,3 pp	Estancada
III GLOBAL (Promedio ponderado de mejora)	—	—	+2,9%	MODERADO

Nota. pp = puntos porcentuales. PAE = Programa de Alimentación Escolar. NNA = Niños, Niñas y Adolescentes. SPA = Sustancias Psicoactivas. Elaboración propia con base en SISPRO-MinSalud, SIMAT-MinEducación e informes ICBF Boyacá 2022–2024.

4.3.3. Interpretación del III Global = +2,9%

El Indicador de Impacto Institucional global de +2,9% refleja una mejora moderada en los indicadores de resultado durante el período 2022–2024. Esta variación positiva, aunque estadísticamente significativa para un municipio de esta escala, no puede interpretarse como suficiente. Desde el enfoque del Valor Público de Moore (1995), el estándar de excelencia no es la mejora marginal sino la erradicación de las condiciones de vulnerabilidad que afectan el goce efectivo de derechos.

El indicador más preocupante es el relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes, que prácticamente no registra variación (-0,3 pp). Esta estagnación confirma que los factores socioculturales de riesgo no están siendo abordados con intervenciones de suficiente profundidad técnica.

4.4. Análisis de Indicadores (Ic, ISF, III)

La lectura integrada de los tres indicadores permite construir una radiografía comprensiva de la implementación de la política pública en Sativa Norte durante el período 2022–2024. El Ic de 77,5% señala que el municipio ha internalizado los lineamientos nacionales en su arquitectura de planeación, pero con una priorización que favorece las actividades de bajo costo sobre las inversiones de alto impacto. El ISF de 0,0047 evidencia que la base física sobre la que descansa la política es críticamente insuficiente. El III de +2,9% confirma que la gestión institucional ha logrado mejoras incrementales, aunque lejos del nivel de transformación social que el mandato constitucional exige.

4.5. Identificación de Brechas Estructurales

Tabla 4*Mapa de Brechas Estructurales en la Implementación — Sativa Norte 2022–2024*

Dimensión de Brecha	Manifestación Concreta	Factor Causal Identificado	Nivel de Criticidad
Infraestructura física	ISF global de 0,0047 (crítico)	Subinversión estructural en infraestructura	ALTO
Capacidad técnica	Atomización administrativa del personal	Ausencia de perfil técnico especializado	ALTO
Articulación intersectorial	COMPOS con baja periodicidad real	Fragmentación entre salud, educación y protección	MEDIO-ALTO
Acceso geográfico	40% menos oferta en zonas veredales	Vías terciarias en mal estado	ALTO
Sostenibilidad fiscal	Alta dependencia del SGP (>85%)	Base fiscal municipal insuficiente	MEDIO

Nota. SGP = Sistema General de Participaciones. COMPOS = Consejo Municipal de Política Social.
 Elaboración propia con base en el análisis integrado de los indicadores Ic, ISF e III del período 2022–2024.

Capítulo 5. Discusión de Resultados

5.1. Interpretación desde la Teoría de Políticas Públicas

Los resultados obtenidos a través de los tres instrumentos de medición —el Indicador de Coherencia ($I_c = 77,5\%$), el Índice de Suficiencia Física ($ISF = 0,0047$) y el Indicador de Impacto Institucional ($III = +2,9\%$)— permiten interpretar la implementación de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en Sativa Norte desde los marcos teóricos que fundamentan esta investigación. En conjunto, estos indicadores trazan un patrón coherente con lo que Roth Deubel (2021) denomina implementación condicionada por restricciones estructurales: la administración municipal dispone de voluntad política formal y cumple con los requerimientos normativos de orden superior, pero su capacidad operativa real está acotada por una base fiscal insuficiente y una infraestructura física críticamente deficitaria.

Desde la teoría de la Burocracia de Nivel de Calle de Lipsky (2010), el I_c de 77,5% confirma que los funcionarios de Sativa Norte ejercen una discrecionalidad técnica orientada a maximizar el cumplimiento visible de metas, priorizando las actividades de menor costo operativo sobre las inversiones de alto impacto en infraestructura. Este comportamiento no es atribuible a negligencia institucional, sino a la racionalidad adaptativa propia de administraciones que operan bajo condiciones de escasez estructural.

5.2. Relación con el Estado del Arte

Los hallazgos de esta investigación son consistentes con los antecedentes identificados en el Estado del Arte. La brecha socioespacial documentada por Pérez y Mora (2021) para municipios del norte de Boyacá se confirma en Sativa Norte: el 68% de los niños, niñas y adolescentes reside en la zona rural dispersa, mientras que la totalidad de la infraestructura

física funcional se concentra en la cabecera municipal. Esta concentración reproduce el patrón de exclusión administrativa que dichos autores identifican como el principal factor de inequidad territorial en la implementación de políticas de infancia.

Asimismo, el fenómeno de atomización administrativa descrito por Rodríguez (2023) se hace evidente en la alta rotación del personal técnico y en la baja periodicidad real de las sesiones del COMPOS. Por su parte, la inflación normativa administrativa —concepto retomado de Gutiérrez y Restrepo (2022)— se manifiesta de forma precisa en la asimetría del Ic.

5.3. Limitaciones Institucionales del Municipio

El análisis integrado de los tres indicadores permite identificar con precisión las limitaciones institucionales que condicionan la eficacia de Sativa Norte. La primera y más estructural es la dependencia fiscal: con más del 85% de sus ingresos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP), el municipio carece de la autonomía presupuestal para responder a necesidades emergentes o priorizar inversiones de alto impacto de forma independiente.

La segunda limitación es de naturaleza técnica: la ausencia de un sistema de información integrado que articule los datos de la Comisaría de Familia con los del sector salud impide la detección temprana de casos de vulneración. La tercera limitación es de orden sociocultural: la práctica estancada del indicador de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes (-0,3 pp) señala que las intervenciones institucionales no han logrado penetrar los determinantes culturales de riesgo.

5.4. Implicaciones para la Gestión Pública Territorial

Los resultados de esta investigación tienen implicaciones directas para la gestión pública territorial en municipios de sexta categoría. En primer lugar, demuestran que el cumplimiento formal de indicadores de proceso no equivale a generación de valor público (Moore, 1995): Sativa Norte puede reportar altos índices de ejecución presupuestal en programas de difusión sin que ello se traduzca en una reducción sustantiva de los factores de riesgo que vulneran los derechos de los NNA.

En segundo lugar, el ISF de 0,0047 plantea la urgencia de repensar el modelo de prestación de servicios. Dado que la concentración de infraestructura en la cabecera municipal es estructuralmente incompatible con la distribución geográfica de la población objetivo, la administración debería explorar modelos de itinerancia institucional y de articulación con las sedes educativas veredales como puntos de oferta descentralizada.

Capítulo 6. Conclusiones y Recomendaciones

6.1. Conclusiones

La presente investigación evaluó el nivel de implementación y articulación institucional de la Política Pública de Primera Infancia y Adolescencia en el municipio de Sativa Norte durante el período 2022–2024, con el propósito de determinar su incidencia en la garantía de derechos territoriales desde una perspectiva de administración pública. A partir del análisis triangulado de los indicadores Ic, ISF e III, se derivan las siguientes conclusiones:

Primera conclusión. El municipio de Sativa Norte ha logrado una alineación normativa formal con los lineamientos nacionales de la política de infancia, evidenciada en un Indicador de Coherencia del 77,5%. No obstante, esta coherencia es asimétrica: se concentra en las dimensiones procedimentales de la política mientras que las inversiones de mayor impacto en infraestructura recreativa y deportiva presentan un rezago estructural del 50%. Esto confirma que la coherencia normativa formal no es condición suficiente para la generación de valor público territorial.

Segunda conclusión. La capacidad instalada del municipio es críticamente insuficiente para garantizar el acceso equitativo de los NNA a los servicios de protección integral. El ISF global de 0,0047 revela que la oferta de espacios físicos funcionales equivale a menos del 1% de un espacio por cada NNA del municipio. Esta deficiencia no es coyuntural: responde a un patrón histórico de subinversión estructural en infraestructura y a una distribución territorialmente inequitativa de los recursos disponibles.

Tercera conclusión. La eficacia de la gestión institucional, medida a través del III global de +2,9%, refleja una mejora moderada pero insuficiente frente a las exigencias del mandato

constitucional de protección integral. Los avances más significativos se produjeron en los sectores con mayor respaldo de transferencias nacionales, mientras que los indicadores ligados a la transformación de entornos de riesgo permanecieron estancados.

Cuarta conclusión. Las brechas estructurales identificadas —déficit de infraestructura física, atomización administrativa, fragmentación intersectorial, barreras geográficas de acceso y alta dependencia fiscal del SGP— no son atribuibles exclusivamente a la gestión de la administración municipal del período 2022–2024. Constituyen expresiones territoriales de un problema sistémico del modelo de descentralización colombiano, en el que los municipios de sexta categoría asumen competencias que exceden su capacidad técnica y financiera disponible.

6.2. Recomendaciones de Política Pública

Con base en los hallazgos de la investigación, se formulan las siguientes recomendaciones dirigidas a la Alcaldía Municipal de Sativa Norte, a la ESAP Territorial Boyacá-Casanare y al Departamento Nacional de Planeación:

Recomendación 1. Reorientar la planeación presupuestal hacia la inversión en infraestructura física. El siguiente Plan de Desarrollo Municipal (2024–2027) debe establecer como prioridad estratégica la construcción o adecuación de al menos dos escenarios deportivos y recreativos en las zonas veredales con mayor concentración de población NNA, con cargo a los recursos del SGP destinados a deporte y recreación, y complementados mediante cofinanciación departamental.

Recomendación 2. Implementar un sistema integrado de información social. La Secretaría de Salud y Bienestar Social, en articulación con la Comisaría de Familia y el ICBF

Regional, debe diseñar e implementar un sistema de información unificado que permita el intercambio de datos sobre NNA en situación de vulnerabilidad.

Recomendación 3. Fortalecer la periodicidad y operatividad real del COMPOS. El Consejo Municipal de Política Social debe sesionar con una frecuencia mínima bimestral, con agenda técnica estructurada, actas de seguimiento vinculantes y participación activa del sector educativo, salud, ICBF y la sociedad civil.

Recomendación 4. Diseñar estrategias de intervención sociocultural diferenciadas. Dado que los factores culturales de riesgo no responden a las intervenciones institucionales convencionales, se recomienda el diseño de programas de intervención comunitaria con enfoque de cambio conductual, en alianza con organizaciones sociales locales, instituciones educativas y el sector salud.

6.3. Propuesta de Fortalecimiento Institucional

Con base en los hallazgos de la investigación, se propone una hoja de ruta de fortalecimiento institucional organizada en tres ejes estratégicos que deben implementarse de manera articulada durante el período 2025–2027:

Eje 1 — Fortalecimiento de la capacidad técnica y gerencial. Este eje contempla la creación de un perfil técnico especializado en seguimiento y evaluación de políticas sociales dentro de la planta de personal del municipio, la actualización de los instrumentos de planeación local mediante el uso del Marco Lógico, y la implementación de un tablero de control de indicadores de infancia de acceso público.

Eje 2 — Diversificación de las fuentes de financiamiento. Ante la dependencia estructural del SGP, el municipio debe explorar activamente mecanismos de cofinanciación con el Departamento de Boyacá, el Fondo Nacional de Regalías y la cooperación internacional para proyectos de infraestructura social.

Eje 3 — Construcción de capital social y corresponsabilidad comunitaria. La sostenibilidad de la política pública en Sativa Norte no puede descansar únicamente en la capacidad institucional del municipio. En coherencia con la teoría de la Nueva Gobernanza Pública (Osborne, 2021), se propone el diseño de un modelo de coproducción social en el que las juntas de acción comunal veredales, las instituciones educativas, las familias y el sector privado local asuman roles activos en la vigilancia de los entornos protectores y en la sostenibilidad de la infraestructura social.

Referencias Bibliográficas

Alcaldía Municipal de Sativa Norte. (2022). *Política pública de primera infancia, infancia y adolescencia del municipio de Sativa Norte (Documento técnico y diagnóstico)*. Sativa Norte, Boyacá.

Alcaldía Municipal de Sativa Norte. (2024). *Plan de Desarrollo Municipal de Sativa Norte 2024–2027: Gestión territorial para la infancia*. Sativa Norte, Boyacá.

Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building state capability: Evidence, analysis, action*. Oxford University Press.

Cunill-Grau, N. (2021). La intersectorialidad en las políticas sociales: Aprendizajes para la implementación local. *Revista Estado y Gestión Pública*, (15), 45–68.

Cunill-Grau, N. (2022). La intersectorialidad en las políticas sociales. *Revista de Administración Pública*, (18), 23–41.

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2023). *Resultados del Índice de Desempeño Institucional (IDI) para municipios de sexta categoría en Boyacá*. Bogotá, D. C.

Gallego, R. (2022). *Gobernanza multinivel y políticas públicas en Colombia*. Editorial Universidad Externado de Colombia.

Gobernación de Boyacá. (2023). Informe de seguimiento a las políticas públicas sociales de la Provincia del Norte. Tunja, Boyacá.

Gutiérrez, L., & Restrepo, M. (2022). Desafíos de la descentralización en la protección de la niñez en Colombia: Un análisis desde la gestión municipal. Universidad Nacional de Colombia.

Hill, M., & Hupe, P. (2021). Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance. SAGE Publications.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2024). Lineamiento técnico para la gestión de la política pública de infancia. ICBF.

Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.

Majone, G. (2022). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica.

Moore, M. H. (1995). Creating public value: Strategic management in government. Harvard University Press.

Osborne, S. P. (2021). *Public governance and co-production of public services*. Routledge.

Oszlak, O. (2020). El Estado en la era constitucional: Capacidad institucional y reforma administrativa. *Revista de Administración Pública Territorial (ESAP)*.

Pérez, J., & Mora, A. (2021). Disponibilidad de infraestructura recreativa y su impacto en el desarrollo infantil en el norte de Boyacá. *Revista de Estudios Territoriales*, 12(2), 88–107.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (2015). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. University of California Press.

Red de Observatorios de Infancia. (2023). *Estudios de caso en Susacón y Soatá: Intersectorialidad y tiempos de respuesta ante vulneraciones de derechos*. Bogotá, D. C.

Rodríguez, C. (2023). Atomización administrativa y gestión de políticas sociales en municipios de sexta categoría en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 53(1), 34–52.

Roth Deubel, A.-N. (2021). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Sánchez, C. (2022). Eficacia de la gestión presupuestal en municipios de categoría sexta: El caso de Boyacá. *Gestión y Política Pública*, 31(1), 112–135.

Sen, A. (2023). *La idea de la justicia y el enfoque de las capacidades*. Editorial Taurus.

Subirats, J. (2020). *El análisis de las políticas públicas: Conceptos y metodologías*. Editorial Ariel.