

**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DESDE LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA 'DE CERO A
SIEMPRE'**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
ÉNFASIS EN GESTIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.
2016**

**LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES DESDE LA ESTRATEGIA
NACIONAL DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA 'DE CERO A
SIEMPRE'**

MARÍA GABRIELA SASTRE OLARTE

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLITÓLOGA

DIRECTOR DEL TRABAJO DE GRADO

MIGUEL GOMIS BALESTRERI

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
ÉNFASIS EN GESTIÓN PÚBLICA
BOGOTÁ D.C.
2016**

SIGLAS Y ABREVIATURAS

CIPI	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia
CODPOS	Consejos Departamentales de Política Social
COMPOS	Consejos Municipales de Política Social
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CPS	Consejos de Política Social
DOFA	Análisis de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EDCAS	Estrategia de Cero a Siempre
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
OECD	Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica
ONG	Organización No Gubernamental
PAIPI	Programa de Atención Integral para la Primera Infancia
RIA	Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia
RIG	Relaciones Intergubernamentales
RIS	Relaciones Intersectoriales –Interadministrativas-
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar

Contenido

INTRODUCCIÓN	12
Problema de investigación	12
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	17
1.1 Marco Teórico	17
1.2 Marco Conceptual	21
1.2.1 Relaciones Intergubernamentales –RIG-	21
1.3 Diseño metodológico	26
1.3.1 Enfoque metodológico	26
1.3.2 Hipótesis	27
1.3.3 Ruta metodológica	28
CAPÍTULO II: RESULTADOS DE LA ‘ESTRATEGIA DE CERO A SIEMPRE’	31
2.1 Contextualización de la EDCAS	31
2.2 Análisis de resultados: <i>gestión territorial</i> de la EDCAS	33
2.3 Análisis del impacto	37
CAPÍTULO III: MECANISMOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ‘ESTRATEGIA DE CERO A SIEMPRE’	40
3.1 Descripción de las RIG en la EDCAS	40
3.2 Resultados y RIG	43
3.3 Impacto y RIG	45
CAPÍTULO IV: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. CAUSAS Y DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS	47
4.1 Análisis de las RIG en Colombia	47
4.2 Causas – Discusión de hipótesis	50
4.2.1 Hipótesis I	51
4.2.2 Hipótesis II:	53
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
5.1 Conclusiones	55
5.2 Recomendaciones	56
BIBLIOGRAFÍA.....	58
ANEXOS.....	62

INTRODUCCIÓN

Problema de investigación

A partir de 1991 y con la promulgación de la nueva Constitución Colombiana, se elevó en cuanto el compromiso del país con la primera infancia el rango constitucional. Desde entonces se visibilizó dicha población aplicando una perspectiva de derechos. El artículo 44 establece la importancia del rol de la familia, el Estado y la sociedad para el completo cumplimiento de los derechos fundamentales de los niños y niñas entre cero y cinco años, con miras a garantizar el desarrollo integral de la infancia: “La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger a niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos” (Constitución Política de Colombia, 1991)

A lo largo de la historia de Colombia se ha ido acrecentando la atención y consenso sobre la necesaria atención integral a la primera infancia. Es por ello que se ha dado una multiplicación de políticas públicas, programas, acciones y proyectos, tanto por parte del gobierno central como de las entidades territoriales. Se ha buscado generar un bienestar mínimo para los niños y niñas colombianos (as) a través del cumplimiento de los derechos constitucionales. Para tal fin ha sido entonces necesaria la correcta articulación entre los diferentes niveles de gobierno.

En el 2011, la Presidencia de la República formuló la Estrategia Nacional “*De Cero a Siempre*”, o Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia¹, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “*Prosperidad para todos*”. En él se establecen metas, planes e inversiones específicas para la primera infancia apostando por una atención integral que sea efectiva para el Estado Colombiano. En este orden de ideas, fue creada la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia² (CIPI) mediante el Decreto 4875 de 2011. Su

¹ En adelante EDCAS.

² En adelante CIPI

función principal es: “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, en su calidad de instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, pág. 21).

A finales de 2013, y como resultado de un trabajo coordinado entre diferentes entidades, la CIPI publicó los lineamientos políticos, técnicos y de gestión de la atención integral (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013) mediante los cuales se pretende brindar orientación específica para construir y organizar las actuaciones de los diferentes entes territoriales en torno a la primera infancia. De esta manera, se establece la Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia³ (RIA) como herramienta principal para que la organización en la gestión de la política en los territorios se desarrolle de manera consecuente a las condiciones y características propias de cada lugar.

La *Estrategia de Cero a Siempre* construye la intersectorialidad como constituye como uno de los pilares fundamentales para la gestión integral de la misma, entendida como *gestión solidaria*. En ésta los recursos, las responsabilidades y los procesos son la base en la garantía de objetivo de garantizar los derechos de los niños y las niñas en sus primeros años de edad (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, pág. 192). De la mano de esta complementariedad viene igualmente la *articulación territorial*, que representa otro pilar fundamental para la materialización efectiva de la política. Para lograrla se requiere un esfuerzo de alineación, concurrencia y cooperación técnica entre los diferentes niveles de gobierno (nacional- departamental- municipal) (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, pág. 193). Se necesita además, un compromiso a través de acuerdos institucionales y sociales por parte de todos los niveles y sectores para la correcta y efectiva consecución de la política pública.

Pese a esta clara formulación y diseño de la política, e incluso a pesar de los esfuerzos del nivel nacional por crear lineamientos o guías de acción específicas

³ En adelante RIA

de cara a la implementación de la política (tal como la RIA), se ha evidenciado que en los pocos años de su ejecución existen falencias recurrentes para llevar a cabo los objetivos propuestos. Entre estas falencias se pueden enumerar: Existen aún muchos vacíos en saber cómo desplegar estos escenarios de intersectorialidad en los diferentes niveles de gobierno. Lo que deriva en un desconocimiento de los niveles de gobierno sobre: i) cómo implementar la EDCAS; ii) cómo organizarse; y iii) cómo gestionar territorialmente para poder obtener los resultados esperados.

Las relaciones intersectoriales –interadministrativas- (RIS) e intergubernamentales (RIG)⁴ son, por tanto, un aspecto central a analizar puesto que hace parte fundamental de la correcta ejecución de la EDCAS. La adecuada comunicación, coordinación e interacción entre los diferentes niveles de gobierno, así como entre los propios sectores es imprescindible. Sin estas, se corre el riesgo de que la política tenga resultados poco claros y efectivos, y que en esta misma medida, el impacto se vea igualmente reducido.

La presente investigación parte de esta problemática para poder indagar sobre la incidencia que tienen las relaciones intergubernamentales dentro de la implementación de la EDCAS. La principal pregunta de investigación es: **¿de qué manera se han desarrollado las relaciones intergubernamentales en la implementación de la política pública de primera infancia ‘Estrategia de Cero a Siempre’, en Colombia durante el periodo 2010-2014?** Con el objetivo de profundizar y dinamizar la investigación, se pueden plantear dos sub-preguntas que complementan la indagación: ¿los mecanismos bajo los cuales se dan las relaciones intergubernamentales han impactado e influido en los resultados de la EDCAS? ¿En dónde se originan estos mecanismos de interacción intergubernamental desarrollados en la EDCAS?

⁴ En adelante RIG

Justificación

La educación y atención integral en los primeros años de vida es un determinante esencial en el futuro de los infantes. Así lo demuestra un estudio longitudinal de 27 años, realizado por la Fundación de Investigaciones Educativas High Scope, en el que se aplicó un programa de educación temprana en infantes en situación de vulnerabilidad. En ese estudio se encontró que:

(...) el progreso en el rendimiento y el aprendizaje, la reducción de la deserción escolar y del consumo de sustancias psicoactivas, la disminución de embarazos en adolescentes así como en la edad adulta, mejoría en las perspectivas de empleo, mayor estabilidad familiar y una importante reducción en la dependencia de ayuda social (Valdiviezo, E., 2011, pág. 66)

Las evidencias comprueban que hoy en día aquellos países en los cuales el sector público tiene la capacidad financiera, administrativa así como la voluntad política para proveer educación y atención inicial de calidad, lograrán mejores resultados en el empleo e ingresos económicos mayores. Las investigaciones en ciencias económicas tienden a mostrar que la inversión en la primera infancia genera una relación costo/eficiencia muy beneficiosa. En efecto, constituye una inversión altamente productiva para los Estados, sobre todo si se la compara con las inversiones en programas sociales o en infraestructura. Esto por supuesto, hace a una sociedad más equitativa y con mejor calidad de vida.

Por otro lado, la literatura de las RIG no ha sido muy estudiada en Colombia. Pocos trabajos como los de Barbosa (2006) y Leyva (2011) hacen el recuento de la evolución de los mecanismos, leyes y relaciones políticas de coordinación en los últimos años. Si bien se han estudiado temas tales como la informalidad en la coordinación intergubernamental, (clientelismo o arreglos como el bipartidismo tal como el Frente Nacional) o la descentralización, sigue siendo necesario ahondar en este tema. Ello con el fin de poder entender mejor las interacciones sostenidas entre los diferentes niveles de gobierno, su coordinación y comunicación. Al identificar sus falencias, se pueden vislumbrar caminos para la mejora en las

condiciones de provisión de bienes y servicios a la población, tal como es la atención integral a la primera infancia.

Para poder responder a esta serie de interrogantes, el actual proceso investigativo se ha organizado en seis diferentes apartados. En el primero se establecerá el marco teórico y diseño metodológico que otorgará fundamento al proceso analítico, fundamentado en el enfoque de Process Tracing.

En el segundo capítulo, se expondrá una contextualización y lineamientos de la política pública de primera infancia en Colombia, en conjunto con los resultados que se han obtenido con la implementación de la misma. En el tercer capítulo, se hará un análisis detallado de la incidencia que tienen las RIG en la Estrategia de 'Cero a Siempre' en el país, analizándolo a partir de las entrevistas realizadas a diferentes actores. Seguido a esto, se mostrará una interpretación de las causas de esta interacción. Por último, se desplegarán una serie de conclusiones y recomendaciones de la investigación realizada.

CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1.1 Marco Teórico

Antes de poder iniciar la investigación es necesario especificar qué son las RIG partiendo desde un enfoque predominantemente neo-institucionalista. Para poder llevarlo a cabo, el actual capítulo iniciará con una breve descripción conceptual sobre dicha corriente y su evolución en el campo de la ciencia política. Partiendo de la caracterización de este enfoque, se derivará una corta explicación de la teoría de acción racional; lo cual, en conjunto, permitirá otorgar el marco bajo el cual proyecta moverse la investigación aquí desarrollada.

Neo-institucionalismo

El institucionalismo como enfoque para el análisis político, centra su estudio en el análisis de las instituciones como el fundamento básico del ordenamiento de la sociedad y el funcionamiento del sistema social, además del examen de las conductas y comportamientos de los individuos y de cómo finalmente estos repercuten en el desempeño de las instituciones.

Asimismo, el enfoque denominado ‘nuevo institucionalismo’ tiene como premisa el recuperar las raíces de la ciencia política al recuperar el foco en las instituciones. Surgido en la década de los ochenta como una crítica al enfoque conductista y de elección racional, propone a la vez reafirmar y replantear ciertos rasgos de lo que se llamó ‘viejo institucionalismo’ (Peters, 2003, págs. 15-35). James March y Johan Olsen trazaron las principales ideas del “nuevo institucionalismo”, con base en la revisión de algunos planteamientos del institucionalismo tradicional y la adecuación de los fundamentos del enfoque racional.

Como tal, es posible mencionar algunos aspectos básicos que caracterizan este nuevo enfoque institucional a partir de los presupuestos planteado por Guy Peters en su libro (Peters, 2003). Estos son: i) concebir las instituciones como un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno, que pueden ser formales o

informales; ii) existencia de cierta estabilidad de las mismas a través del tiempo; iii) debe afectar el comportamiento de las personas y iv) debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Cabe resaltar que, dentro de la nueva corriente institucionalista se encuentran distintas vertientes como lo son el institucionalismo normativo, el institucionalismo histórico y el institucionalismo económico⁵. Siguiendo con Peters (2003, p. 218), las diferentes variantes neo institucionalistas coinciden en tres aspectos esenciales. Primero, el comportamiento de los actores está determinado por un marco institucional expresado en reglas de juego, costumbres y organizaciones. Segundo, las instituciones determinan la actividad política y están constituidas por elementos de identidad, poder y estrategia que estructuran el comportamiento de los actores políticos y determinan los resultados; y tercero las instituciones están determinadas por la historia, al incorporar una trayectoria que pesa en la definición del futuro compartido.

Específicamente, el enfoque analítico del neo-institucionalismo económico está basado esencialmente en la teoría de acción racional, uno de los modelos económico-social que tiene como principal supuesto la racionalidad de los individuos a la hora de tomar decisiones en escenarios determinados. Es decir, bajo esta perspectiva, se tiene en cuenta principalmente, la toma de decisiones de los sujetos teniendo como referencia sus preferencias individuales y la utilidad esperada en cada acción decidida.

Específicamente, el enfoque neo-institucional tiene sus bases en la teoría de acción racional, que tiene como premisa el análisis de la racionalidad de los individuos en el momento de tomar decisiones. En este enfoque, se basa en el estudio de la toma de decisiones de las personas respecto a las preferencias que

⁵ Para obtener más información sobre institucionalismo remitirse a: (Peters, 2003), donde el autor hace un ejercicio de definición y caracterización detallado de las diferentes corrientes neo institucionalistas.

esta tenga y a la utilidad que se espera de este proceso de decisión (Serrada Bautista, 2012).

Tal como lo explica Bautista, citando a Abitbol y Botero, los fundamentos de la teoría institucionalista están dados respecto a tres parámetros principales

a) Los individuos siempre esperan maximizar su utilidad, por lo que buscarán los mecanismos más eficientes y eficaces para lograr tal propósito; b) los individuos realizan un ordenamiento (y posteriormente cálculo) de las preferencias de acuerdo con la utilidad esperada en cada una de estas; c) el individuo en sí mismo es la unidad de análisis (individualismo metodológico) (Serrada Bautista, 2012, pág. 7)

Así pues, esta teoría nos permite indagar sobre cómo los individuos interactúan, dentro de un espacio institucional, con el fin de lograr la maximización de sus propios beneficios (Peters, 2003, pág. 13). Por tanto, reconoce que aunque el individuo siempre desea maximizar de manera absoluta su utilidad en cada acción a través de la toma de decisión, esto no siempre es posible dado que las decisiones de éstos se ven limitadas por un conjunto de instituciones que representan la base del ordenamiento de las relaciones sociales. Es por ello que Powell y Dimaggio (1999, pág. 20) afirman que el neo institucionalismo ve a los arreglos institucionales como esenciales para la conformación de las reglas de juego que determinan la vida económica y política de la sociedad, actuando como reglas informales socialmente transmitidas por herencia cultural y como normas jerárquicamente ordenadas en el mundo del derecho. Siguiendo con esta línea, March y Olsen afirman que las instituciones pueden ser entendidas como:

Conjuntos de normas y tradiciones que tienen su origen en las rutinas organizacionales. Los actores organizacionales las obedecen porque representan mecanismos eficaces para simplificar la realidad y facilitar procesos de toma de decisiones que lleven a resultados satisfactorios (March & Olsen, 1997, pág. 35)

De acuerdo con esto, la naturaleza de las instituciones pueden ser de dos tipos: formales e informales. Son formales cuando se tiene un relacionamiento con la normatividad existente en un Estado; y las informales, cuando su origen o sustento está dado por acuerdos sociales, por reglas morales o cuando hay un contexto

social que acepta la regla las instituciones pueden ser *formales* (cuando se relacionan directamente con la normatividad estatal) o *informales* (cuando su origen y preservación están dadas por los acuerdos sociales, convenciones o reglas morales, es decir, cuando hay una aceptación social de dicha regla) (Serrada Bautista, 2012).

Bajo esta misma línea, se puede afirmar que los individuos no sólo pueden ser condicionados por las instituciones, sino que pueden llegar a formar parte de las mismas. Por lo cual, hacer parte de una organización representa aceptar una serie de normas explícitas e implícitas, así como formas de conducta. Estas normas sirven como incentivos para determinar la conducta de los individuos en ámbitos sociales, políticos y económicos (Serrada Bautista, 2012).

En este orden de ideas, la importancia de las instituciones dentro de las organizaciones radica en su capacidad para reducir los costos⁶ y la incertidumbre, paralelamente a su capacidad para generar mayores niveles de desenvolvimiento de los agentes en el intercambio. Según Ayala, “las instituciones permiten combinar habilidades, estrategias y esfuerzos de coordinación para ampliar las fronteras de producción, al tiempo que se expande el bienestar social” (Ayala Espino, 1999, pág. 64).

Por último, es importante tener en cuenta que, las instituciones además de ser las “reglas de juego”, condicionan el tipo de valores que adopta una sociedad. Las instituciones construyen nuestras percepciones de justicia, confianza y solidaridad (Goodin & Klingemann, 2001, pág. 206) e influyen en las creencias y actitudes de los actores al crear las condiciones bajo las cuales se llevarán a cabo las relaciones sociales, influyendo en la manera en que se interpretan los procesos

⁶ Se entiende como “los costos en los que hay que incurrir para hacer cumplir las normas contenidas en los contratos, monitorear la acción de los agentes y la identificación completa de la calidad de los bienes y servicios que están siendo transados. Los costos de transacción en sistemas con base de autoridad jerárquica como los gobiernos, son aquellos requeridos para imponer las limitaciones a la acción del individuo dentro de la organización más los costos asociados con la tendencia a generar el menor esfuerzo dentro de la propia organización” (North, citado en González, 2001, P.25)

sociales por parte de los individuos. De acuerdo con esto, la transmisión de un conjunto de normas y valores sociales las instituciones construyen las interpretaciones acerca de la realidad, y en tanto las instituciones cambian se alteran las estrategias y los resultados de los procesos políticos; “las instituciones determinan los intercambios que se producen entre distintos actores, (...) si cambian las instituciones, los actores cambiarán su estrategia” (Goodin & Klingemann, 2001, pág. 218).

1.2 Marco Conceptual

1.2.1 Relaciones Intergubernamentales –RIG-

Las RIG como teoría, de acuerdo con Leyva (Leyva, 2011), fue dominada desde su nacimiento hasta los años ochenta por el enfoque conductista, estudios se caracterizaban por reflexionar sobre la transformación del federalismo. El conductismo se enfocaba exclusivamente en demostrar la evidencia de las cooperaciones de los diferentes niveles de gobierno por medio de métodos científicos, lo cual llevaba a realizar estudios empíricos. Sin embargo, estas reflexiones se destacaban también por la falta de un “tratamiento más sistemático del sistema político”, lo que derivó finalmente a una crisis del enfoque (Leyva, 2011).

A partir de la década de los ochenta, se empieza a abordar las RIG desde una mirada del *Public Choice*, donde se presentaba una visión del federalismo en la que “el conflicto y la negociación son vistas como las piezas claves que perpetúan el balance intergubernamental” (Leyva, 2011, pág. 19), indagando además por el papel de las reglas del sistema para explicar los patrones interpersonales e institucionales de interacción. A pesar de esto, este enfoque se quedaba corto en tanto que asumía que la lógica de las RIG debía ser necesariamente competitiva. En este sentido, el gobierno federal y el estatal estarían en permanente competencia por acumular poder y suplantar a los otros niveles en sus funciones, lo que a largo plazo derivaría en conflictos permanentes entre los diferentes

niveles de gobierno dificultando el correcto desarrollo de las mismas. Además, implicaba limitaciones serias en la medida que la única forma de coordinación posible era la competencia y que los arreglos de otro tipo difícilmente podían ser explicados de manera convincente.

De esta manera, desde la década de los noventa se empieza a abordar las RIG desde un enfoque institucionalista, partiendo de las limitaciones de los anteriores enfoques. Allí, Painter (1991) explica que es necesario ir más allá de la tradicional dualidad entre competencia y cooperación del federalismo, haciendo posible explicar muchos otros tipos de relacionamientos. Por lo que diferentes tipos de arreglos institucionales pueden producir diferentes formas de “acción estratégica”, dando lugar a relaciones confrontacionales, de negociación y de coalición, de solución conjunta de problemas.

Ahora bien, teniendo en cuenta esta postura, es necesario definir las relaciones intergubernamentales como concepto. Ciertamente una de las definiciones más populares es la otorgada por William Anderson, quien argumenta que se tratan de “un importante contingente de actividades o de interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todos tipo y nivel territorial de actuación” (Anderson, 1960, pág. 3). En otras palabras, es el conjunto de nexos e intercambios que surgen de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, instancias donde se toman decisiones en una circunscripción territorial determinada (Ledesma & Carlos, 2002).

Para poder entender de mejor manera las RIG, tal como lo plantea Leyva (2011) es necesario conocer dos cosas: i) la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y ii) las necesidades de coordinación que tienen los actores. Explicando que “el institucionalismo no sólo busca entender la canasta de reglas que explica la conformación del sistema de gobierno en múltiples niveles sino que busca, a la vez, explorar los sistemas de coordinación intergubernamental que hacen que el sistema opere” (pág. 221). O tal como lo

indica Jordana (2003), se trata de la delimitación de las relaciones autónomas y de los espacios de responsabilidad compartida.

Así mismo, tal como lo señala Morata (1991), el marco institucional y en especial, la distribución de las competencias, conforman las “reglas del juego” en donde los distintos actores, dotados de recursos de todo tipo, intervienen con la intención de beneficiar sus propios intereses y objetivos. Así pues, Leyva (2011) citando a Painter sugiere que el rol que cumplen las instituciones es esencial debido a que permiten “la división y distribución de poderes, creando los mecanismos y canales para resolver las diferencias y llegar a acuerdos (1991, pág. 269). A partir de esto, el autor propone una diferenciación entre la canasta de reglas y las relaciones de coordinación⁷, donde las cuatro primeras reglas expuestas tienen relación con la construcción del sistema gubernamental, mientras que las tres últimas tienen que ver con la coordinación del mismo.

La coordinación, se entiende entonces como: “el conjunto de acciones intencionales ordenadas a la armonización de expectativas divergentes y a la maximización de la complementariedad entre acciones contingentes de múltiples actores autónomos en un sistema de relaciones interdependientes” (Leyva, 2012, pág. 122). El objetivo entonces de la coordinación intergubernamental es el establecimiento de sistemas de conexión entre los diferentes niveles de gobierno. Estos sistemas de conexión son: sistemas de comunicaciones, sistemas de coordinación y sistema de toma conjunta de decisiones (Jordana, Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales, 2003).

Bajo esta misma línea, la coordinación es entendida como mecanismos formales e informales de interacción que van más allá de marcos normativos⁸ (Leyva, 2011) de relacionamiento entre los diferentes niveles de gobierno. Siguiendo a Zapata

⁷ Esta explicación se basa en los siete puntos clave de Ostrom. Para mayor información remitirse a: (Ostrom, 1986) o a (Leyva, Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional, 2011).

⁸ Marcos normativos ligados principalmente a los principios constitucionales de la descentralización: coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

(2013) los primeros, se institucionalizan a través de normas legales generales y de reglamentos internos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración estatal. Los segundos, son contextualmente definidos, es decir se constituyen a través de coordinación no formal entre representantes y participantes de cada uno de los niveles, además de los efectos emergentes producidos por la creación de redes intergubernamentales entre las comunidades de profesionales que dirigen y gestionan las políticas públicas descentralizadas (Zapata Cortés, 2013, pág. 331).

Por último, como base de todo el análisis anteriormente presentado, Agranoff (1992, pág. 182) propone citando a Wright, cinco características básicas bajo las cuales se pueden resumir las RIG: i) número y la variedad de las unidades gubernamentales; ii) importancia del factor humano; iii) intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios y agencias; iv) importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y v) vinculación a las políticas públicas.

De tal forma, la primera característica hace referencia a las unidades de gobierno no sólo como entidad organizada, sino además como unidad autónoma y discrecional. Asimismo, la segunda característica es que las RIG están relacionadas los funcionarios ya que son quienes influyen poderosamente en la dirección de las acciones de las RIG, afirmando que “no existen relaciones entre gobiernos, únicamente se dan relaciones entre las personas que dirigen las distintas unidades de gobierno.” (Wright, 1997, pág. 17) Por otro lado, la tercera característica se refiere a las interacciones constantes entre los funcionarios y entre las agencias gubernamentales, las cuales no están reguladas por ningún tipo de regla formal, sino que se trata más de una cuestión informal; esta inferencia puede ser tanto positiva como negativa. La cuarta característica se refiere a la participación que tienen los funcionarios en la toma de decisiones, no sólo de los diferentes niveles de gobierno, sino de las distas ramas del poder. Por último, la característica cinco hace referencia al conjunto de interacciones y acciones (o no

acciones) de los funcionarios así como sus consecuencias, en las distintas fases de la política pública (Agranoff, 1992, págs. 182-184).

A continuación se presenta una tabla que resume las diferentes variables y criterios expuestos por los autores a los cuales se acaba de hacer referencia en el marco teórico, con la intención de plantear una guía que aportarán al análisis en los capítulos futuros.

Tabla 1. *Variables y criterios del marco teórico*

Autor	Variable	Criterios
Santiago Levya	Origen de las RIG	i) La distribución de competencias entre los niveles de gobierno y ii) Las necesidades de coordinación que tienen que tienen los actores.
Jacint Jordana	Objetivo de la coordinación intergubernamental	Sistemas de conexión son: sistemas de comunicaciones, sistemas de coordinación y sistema de toma conjunta de decisiones
Olga lucía Zapata	Mecanismos de la coordinación	Formales – No formales
Robert Agranoff	Características de las RIG	i) Número y la variedad de las unidades gubernamentales; ii) importancia del factor humano; iii) intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios y entre

		las agencias; iv) importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y v) vinculación a las políticas públicas.
--	--	--

Fuente: Elaboración Propia

1.3 Diseño metodológico

1.3.1 Enfoque metodológico

Teniendo en cuenta que el objetivo de la presente investigación es indagar sobre la forma en la que inciden las relaciones intergubernamentales en la implementación de la EDCAS, el desarrollo investigativo ha requerido de la información primaria otorgada por parte de las entidades nacionales y otro tipo de actores institucionales involucrados en la ejecución de dicha política.

Con la intención de realizar un ejercicio de comprobación de la hipótesis principal expuesta más adelante, se hace utilización del enfoque metodológico denominado Process Tracing (Collier, 2011). Este es una herramienta de análisis cualitativo que permite vislumbrar los procesos causales y de cambio en un problema investigativo. En aplicación de este enfoque, se perfilan las siguientes fases de la presente investigación con las respectivas variables a analizar:

Tabla 2. Fases y variables del enfoque metodológico

FASE	OBJETIVO A ANALIZAR	VARIABLE I	VARIABLE II
FASE I	<i>Resultado</i>	Análisis DOFA	Análisis DOFA
FASE II	<i>Relación entre resultado y mecanismo – Mecanismo.</i>	Objetivo de la coordinación intergubernamental	Características de las RIG

FASE III	<i>Relación entre mecanismo y causas – Causas.</i>	Mecanismos de la coordinación	Origen de las RIG
-----------------	--	-------------------------------	-------------------

Fuente: Elaboración propia.

En concordancia con esto, lo que se pretende investigar es:

- I. Comprobar la existencia de resultados insuficientes: esta primera fase parte de la premisa según la cual, si bien existen avances generales en la situación de los niños y niñas menores de 5 años en Colombia, los resultados obtenidos en la implementación de la política no han sido significativos respecto a lo esperado por lo que el impacto de la misma se ha visto disminuido en igual medida.
- II. Comprobar la relación entre ausencia de resultados con unas inadecuadas e inefectivas RIG: en la segunda fase, se estudia la forma en la que se efectúan las relaciones intergubernamentales y cómo éstas impactan directamente en la implementación de la política de primera infancia partiendo de las evidencias obtenidas en las entrevistas.
- III. Analizar las causas de las inadecuadas e inefectivas RIG efectuadas en la política de primera infancia: en esta última fase, se partirá de las entrevistas efectuadas para identificar los principales hitos comunes entre los actores que logren dar luz sobre las causas de las débiles relaciones intergubernamentales implementadas.

1.3.2 Hipótesis

La hipótesis principal a partir de la cual se va sustentar la presente investigación es la siguiente: la implementación de la EDCAS ha tenido unos resultados e impactos que no han sido los esperados, en tanto que, se han desarrollado unas RIG inadecuadas e inefectivas.

Por lo cual, existe una relación entre los resultados presentados por la política pública de primera infancia y la implementación misma de las RIG. Si bien las

relaciones sostenidas entre las instituciones del nivel central de gobierno para la implementación de la política de primera infancia han tenido avances significativos evidenciándose a través de la CIPI, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno no han tenido este mismo efecto. Las RIG han sido inadecuadas e inefectivas y generan unos resultados e impacto igualmente débiles.

De acuerdo con esta premisa se plantea una sub hipótesis: las RIG no se desarrollan ni discurren adecuadamente en la EDCAS debido a su mala implementación. Esta implementación no es propia de la EDCAS, sino que está vinculada a dinámicas inherentes al sistema político colombiano bajo el cual se inscriben las diferentes entidades territoriales y que deja en evidencia sus principales debilidades.

1.3.3 Ruta metodológica

El tipo de investigación que se pretende hacer es de carácter exploratorio y cualitativo, en tanto su objetivo consiste en hacer una aproximación descriptiva y comprensiva, a través del análisis documental de fuentes primarias y secundarias. De esta manera, se pretende dar luz en cómo diferentes situaciones, actores, intereses y contextos influyen en la dinámica de las relaciones intergubernamentales para la consecución de la política pública de primera infancia en Colombia.

De acuerdo con el carácter cualitativo del análisis, el estudio da preponderancia al análisis de la narración que se construye a partir de las experiencias de los protagonistas. En éstos se pueden reconocer los intereses, valores, creencias, concepciones y apuestas dominantes o consensuadas sobre las relaciones intergubernamentales, y su incidencia en la EDCAS.

Como primera herramienta de recolección de datos, se acudió a las fuentes secundarias como documentos clave, libros académicos sobre las teorías y enfoques de relaciones intergubernamentales, la legislación colombiana en materia de infancia. Así como informes, memorias y boletines emitidos por instituciones del gobierno, por organismos no gubernamentales y organismos

internacionales, con el fin de realizar una aproximación teórica que opere como marco referencial de interpretación, y para poder analizar los resultados obtenidos en la política pública de primera infancia.

Como segunda herramienta de recolección de datos, se decidió realizar una serie de entrevistas semi-estructuradas con actores claves de incidencia política, pertenecientes a sectores distintos: gubernamental y no gubernamental, con el fin de devolverle el protagonismo y la voz a los propios sujetos de investigación en su interpretación y narración de los acontecimientos vividos, tal como lo proponen Bonilla y Rodríguez (1995, pág. 170). Añadido a esto y en línea con el marco teórico, se evidencian las RIG a través de los actores clave (como los funcionarios públicos de las diferentes entidades).

Por tal razón, se entrevistaron en total⁹:

- Un funcionario público de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, encargado de coordinar el tema de gestión territorial a nivel nacional.
- Una funcionaria pública de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, encargada de coordinar el tema de cobertura y calidad, y del seguimiento y evaluación de la atención integral.
- Una funcionaria pública de la Dirección del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, encargada de la dirección de primera infancia.
- Una funcionaria pública del Ministerio de Educación Nacional, encargada de la dirección de primera infancia.
- Un funcionario público del Ministerio de Educación Nacional, encargado de una de las subdirecciones de primera infancia.
- Una representante de un organismo de cooperación internacional (UNICEF), encargada de los temas de primera infancia en el país.

⁹ Se debe hacer claridad que las entrevistas aquí expuestas, no representan una muestra significativa para poder llegar a hacer grandes conclusiones respecto al problema de investigación. Sin embargo, si representan un aporte importante en el devenir argumentativo y en la construcción conjunta con la recolección documental, para así poder llegar al análisis que posteriormente se expondrá.

Los criterios de selección fueron básicamente dos: i) que fueran actores partícipes activos dentro del marco de implementación de la ‘Estrategia de Cero a Siempre’; y ii) que tuvieran conocimientos relacionados con las problemáticas derivadas de las RIG. Adicional a esto, las entrevistas cuentan con una serie de preguntas base (Anexo 1); las primeras cuatro preguntas están direccionadas a obtener información sobre los resultados e impactos de la EDCAS a partir de un análisis DOFA (Debilidades, Oportunidades, Fortalezas, Amenazas). Las siguientes preguntas se dirigen a obtener información sobre los mecanismos que derivan en un mal funcionamiento de las RIG dentro de la EDCAS. Las últimas cuatro están direccionadas a obtener respuestas sobre los causantes de la débil implementación de las RIG en la EDCAS.

CAPÍTULO II: RESULTADOS DE LA ‘ESTRATEGIA DE CERO A SIEMPRE’

2.1 Contextualización de la EDCAS

Bajo la coyuntura en la cual la Constitución de 1991, y debido a la modificación del Código del Menor mediante la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia), se empieza a generar un cambio en el paradigma vigente en la legislación colombiana: los niños y niñas pasan a ser sujetos de derechos. Se da así el tránsito hacia la construcción de una política pública de atención integral para la primera infancia, entendida ésta como la etapa que va desde el momento de la gestación hasta los 6 años de edad. La garantía de derechos, el desarrollo infantil temprano y el enfoque intersectorial de la propuesta se constituyen desde entonces en los puntos centrales de la apuesta del Estado colombiano por la primera infancia., armonizando además con orientaciones internacionales, tal como lo es la Convención sobre los Derechos del Niño, o las recomendaciones sobre políticas públicas de primera infancia de la OECD (OCDE, 2006).

Con la creación del CONPES 109 de 2007, con el cual se aprobó la “Política Pública Nacional de Primera Infancia: Colombia por la Primera Infancia”, en conjunto con la Ley 1295 de 2009, se da cuenta de un avance en el ámbito normativo que propende por la garantía efectiva de la población de primera infancia en Colombia. Mediante ésta se hace explícito el derecho a una atención integral y la necesidad de crear una coordinación intersectorial para poder gestionarla.

En este contexto, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), iniciaron el piloto de la política con la creación del Programa de Atención Integral para la Primera Infancia (PAIPI), mediante el cual se propuso atender cerca de 400 mil niños y niñas de primera infancia, entre 2006 – 2010. La experiencia aportó dos lecciones principales: el primero, se refiere a que la integralidad de la política debe lograrse en esfuerzos intersectoriales; el segundo, es la necesidad de promover una atención

descentralizada en los territorios (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, págs. 85 - 86).

Tal como ya se mencionó, en 2011 la Presidencia de la República formula la Estrategia Nacional “*De Cero a Siempre*”, a partir de la cual se crea la CIPI mediante el Decreto 4875 de 2011, integrada por la Presidencia de la República, por los ministerios de Salud y Protección Social, Educación Nacional, Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La CIPI publicó en 2013 los lineamientos políticos, técnicos y de gestión de la atención integral (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013), donde se establece la RIA como herramienta principal para guiar la gestión de la política en los territorios y para que ésta se desarrolle de acuerdo a las condiciones y características propias de cada lugar. En tanto como herramienta intersectorial, la RIA convoca a todos actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF¹⁰– quienes tienen presencia en la mayor parte del territorio colombiano, y de acuerdo con la Estrategia. Esto significaría que la RIA no es una herramienta exclusiva de las alcaldías o gobernaciones, sino que se proyecta en el marco del SNBF, poniéndose al servicio de la instancia de articulación desde la cual se gestiona la política de atención integral a la primera infancia, de acuerdo con la dinámica particular de cada territorio (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, pág. 203).

El propósito establecido en la EDCAS fue atender de forma integral y con calidad como mínimo a 1.200.000 niñas y niños en todo el territorio nacional, empezando por quienes se encuentran en mayor condición de vulneración y de pobreza, con el compromiso de avanzar progresivamente hacia la universalización de la atención (Contraloría General de la República, 2014, pág. 26). Constituyendo un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo integral de las niñas y niños de 0 a 5 años, con

¹⁰ En adelante SNBF.

un enfoque de derechos, diferencial y territorial (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 7).

En este sentido, el desarrollo integral se logra en la medida en que se materializan en la vida de cada niño y niña las condiciones, situaciones y estados que lo hacen posible. La EDCAS denomina estas condiciones y estados como *realizaciones (7)*, que se basan en un enfoque de *atención integral (5)* y que potencian la *gestión e implementación basada en cinco líneas de acción principales* -gestión territorial; calidad y cobertura de las atenciones; evaluación y seguimiento; movilización social; y gestión del conocimiento- (Anexo 3).

Para propósitos propios de la presente investigación¹¹, el análisis se basará principalmente en la línea de acción sobre *gestión territorial*, la cual se orienta a fortalecer la arquitectura institucional encargada de promover el desarrollo integral y garantizar los derechos de los niños y niñas en los territorios. Este lineamiento parte además del “entendimiento de que no todos los territorios podrán superar todos los desafíos puestos por la RIA, también existe la expectativa de que los territorios establecerán prioridades que se irán complejizando con el paso del tiempo” (Universidad de Yale, 2014, pág. 44). Adicionalmente, la EDCAS pretende brindar cooperación técnica a los gobiernos locales para que avancen en el establecimiento de las condiciones institucionales y financieras propicias para hacerla sostenible a largo plazo, además de incrementar la articulación entre las instancias locales y las de orden nacional (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014).

2.2 Análisis de resultados: *gestión territorial* de la EDCAS

¹¹ Se debe aclarar que si bien un análisis completo y profundo de la EDCAS incluiría un examen de cada una de sus líneas de acción, el tiempo y la extensión de la presente búsqueda no lo hacen posible. Por tal motivo se eligió una sola de sus líneas, que además guarda una relación estrecha y coherente con el propósito de la investigación.

De acuerdo con lo expuesto por la CIPI en su Informe de Balance y Prospectiva, los resultados obtenidos en los primeros cuatro años de implementación de la EDCAS en el periodo 2010-2014 (Anexo 4), se presentan en dos campos principales: i) el fortalecimiento institucional y de capacidades de los actores nacionales y locales; ii) el fortalecimiento de la descentralización y la autonomía territorial (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 17).

El primer grupo de resultados se divide en tres aspectos principales. El primero de estos aspectos hace referencia a la cooperación técnica para la implementación de la EDCAS, que se constituye como un elemento facilitador de diálogo entre los niveles de gobierno en el proceso de construcción conjunta e implementación de la EDCAS. Allí, realizó el acompañamiento a 274 entidades territoriales (departamentos-municipios-comunidades étnicas), partiendo de un reconocimiento del avance del territorio en estos temas y definición de agendas concertadas de trabajo, con la intención de generar coordinación para la ejecución de la EDCAS. En este sentido, 150 de estas entidades lograron diseñar una Ruta Integral de Atenciones –RIA-, con un adicional de 14 RIAs construidos con comunidades étnicas aplicando el enfoque diferencial (Anexo 5). Adicionalmente, la CIPI diseñó una cartilla titulada *‘Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Un modo de concebir, comprender y actuar’*, dirigida a instruir en el tema a alcaldes y gobernadores (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 17).

El segundo aspecto de estos resultados, está direccionado a las misiones técnicas internacionales que propició la CIPI para ciertos alcaldes y gobernadores. La idea fue familiarizar a los funcionarios públicos con experiencias internacionales en el campo de la atención en primera infancia. Este aspecto sólo se llevó a cabo con 9 entidades territoriales¹² (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 18).

Por último, el tercer aspecto del primer resultado está relacionado el liderazgo de la CIPI en el acompañamiento territorial asesorando a los mandatarios de las

¹² Santa Marta, Barranquilla, Bogotá, Rioacha, Manaure, Uribia, Medellín, Antioquia y Silvia.

entidades en la incorporación de información de diagnóstico, programas, proyectos e indicadores de primera infancia en los planes de desarrollo. Efecto de esto, es que el 79% de los departamentos incluyeron este tema en los planes de desarrollo 2012-2015, en conjunto con un aumento de inclusión de indicadores (Anexo 6) (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 19).

Por otro lado, los resultados relacionados con la descentralización y autonomía territorial se dividen igualmente en tres aspectos. El primero es sobre el fortalecimiento de la inversión local en primera infancia, donde se realizaron capacitaciones departamentales en las que se les brindó información y orientación sobre la ejecución de los recursos con la participación de 1700 funcionarios. Asimismo hasta 2014, 606 municipios reportaron inversión en infraestructura para la primera infancia, 279 en atenciones educativas, 96 en atención en salud y 220 en atenciones culturales (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 21).

El segundo aspecto está relacionado con el sector salud, donde el Ministerio de Salud y Protección Social realizó esfuerzos en la asistencia, cooperación y acompañamiento técnico para robustecer las capacidades individuales e institucionales de los equipos técnicos de este sector, logrando un alcance nacional en 288 municipios (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 21).

Por último, el tercer aspecto tiene que ver con el sector educativo. El Ministerio de Educación Nacional diseñó y empezó a implementar el Modelo de Gestión de la Educación Inicial para las 95 secretarías de educación de entidades territoriales certificadas. Este modelo está integrado por procesos de fomento de la educación inicial, asesoría, acompañamiento técnico y vigilancia y seguimiento del servicio educativo. Implementando una prueba piloto en 30 de estas secretarías de educación a nivel nacional (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 22).

Ahora bien, para poner en perspectiva los resultados expuestos por la CIPI, es importante exponer otros dictámenes que se han presentado en otros documentos. Además de mostrar los puntos de vista de los diferentes entrevistados para la presente investigación, a quienes se les hicieron preguntas relacionadas con los resultados e impactos a partir de un análisis DOFA (Anexo 1).

Así pues, el Informe de Auditoría hecho por la Contraloría General de la República en Julio de 2014 a la *Estrategia de Cero a Siempre*, en donde se realizó un diagnóstico sobre la situación de la primera infancia en Colombia. En el informe se pudo establecer que en el país existen aproximadamente 5.200.000 niños y niñas entre los 0 y 5 años, de los cuales el 56% se encuentra en condiciones de pobreza. De los 2.312.188 niños y niñas existentes en la edad de 0 a 4 años, el 24% reciben servicios de atención integral, el 41% cuenta con atención no integral y el 34% de los niños no reciben ningún tipo de atención. De igual forma, la contraloría pudo verificar que a 31 de diciembre de 2013, se llegó al 81.36% del total de la meta propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo por parte de la CIPI (Contraloría General de la República, 2014, págs. 12 - 14).

Establece, por otro lado, que existen grandes debilidades en los planes de desarrollo departamental y municipal donde

La mayoría de los Entes Territoriales (Gobernaciones y Alcaldías), no tienen aprobada la implementación de una Política Pública de atención integral la primera infancia, lo cual conlleva a que no se orienten adecuadamente las acciones y recursos hacia el logro de mejores condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y oportunidades de los niños y niñas, en el marco de la atención integral [...] la falta de asignación de un presupuesto específico por parte de los entes territoriales para cada uno de ellos, lo cual no permitió hacer un adecuado seguimiento y evaluación al cumplimiento de las metas programadas (Contraloría General de la República, 2014, pág. 270).

Igualmente, concluye que con excepción del Distrito Capital y los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, no se ve reflejado el esfuerzo territorial en la cobertura

de atención integral a la primera infancia a cargo de los entes territoriales. Cuestión que se hace evidente en los reportes del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –SINERGIA-, que no refleja los esfuerzos realizados por los entes territoriales ya que éstos no le reportan al Departamento Nacional de Planeación –DNP- (Contraloría General de la República, 2014, pág. 61).

2.3 Análisis del impacto

Tal como lo reflejan las entrevistas, existen dos principales aspectos que se deben resaltar como intervinientes del impacto de la EDCAS: i) por un lado, la cuestión presupuestal o financiera; ii) por el otro, la cuestión de los sistemas de seguimiento y evaluación.

En cuanto al principal aspecto, la implementación de la política ha significado el aporte de recursos de distintas fuentes de financiación (públicos, privados y de cooperación internacional). Si bien los recursos que reciben los territorios por las diferentes fuentes representan montos importantes¹³, no lo son frente a las necesidades reales que existen en la primera infancia. Allí, los territorios manifiestan que no cuentan con recursos propios suficientes para la destinación específica a este tema (Centro Nacional de Consultoría, 2012, pág. 395). Asimismo, este aspecto se ve reflejado en los testimonios de las entrevistas, donde varios de los entrevistados resaltaron la cuestión de los recursos como crítica para poder llevar a cabo la EDCAS

La atención integral, pone al gobierno y al país en una posición de mayor inversión que no siempre es fácil de conseguir y de mantener [...] que representa una amenaza y una debilidad (Peña, 2016).

Hay un problema de gobernabilidad a nivel territorial [...] el nivel nacional tiene que ver cómo se fortalece la gobernabilidad de estos territorios. Yo puedo comunicar, pero si la gente no tiene plata en los territorios, si la plata se está robando, si la plata se está destinando para otras cosas. [...] La estructura tiene que cambiar:

¹³ Para mayor información sobre las fuentes y datos de los recursos de la EDCAS remitirse a: Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. (2014). *Informe de Balance y Prospectiva*. Bogotá: Presidencia de la República.

tiene que dársele una estructura de acompañamiento al nivel territorial, para que efectivamente esto quede en el territorio y le marque una ruta a la sostenibilidad. Porque una de las mayores dificultades es justamente el tema de la sostenibilidad [...] Hay una desestructura de gobierno que empieza desde el nivel nacional, no es fácil, porque todavía aquí hacemos planificaciones sectoriales, es decir no es una planificación intersectorial. Entonces estamos pidiendo un esfuerzo intersectorial cuando la plata viene por sectores, a ver ¿con qué plata cuenta la Estrategia Intersectorial? (Artunduaga, 2016).

No obstante lo anterior, el informe de la Contraloría afirma que no existe certeza sobre el monto total de los recursos ejecutados, ya que se evidenció la falta de cuantificación y consolidación de los esfuerzos de cada una de las fuentes de los mismos y de un sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación efectivo sobre los mismos (Contraloría General de la República, 2014, pág. 14).

Esta última afirmación nos lleva al segundo aspecto, los sistemas de seguimiento y evaluación. Varias de las entrevistas hicieron referencia a la debilidad existente en este aspecto, donde se afirmó que

Falta trabajarle mucho a temas de seguimiento y monitoreo, ha sido acompañado durante la línea. Pero no ha sido uno de los temas más fuertes [...] pero si siento que hace un poquito más de rigurosidad desde el inicio. Incluso para las mismas Rutas Integrales de Atención, una línea de seguimiento y monitoreo (Latorre, 2016).

El Informe de Balance y Prospectiva afirma que estos sistemas de seguimiento y evaluación se encuentran todavía en proceso de construcción y perfeccionamiento (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 39). Sin embargo, no hay un sistema que permita un seguimiento y evaluación a la atención integral; tal como lo afirma la Contraloría, se cuenta en la actualidad con un sistema que otorgue información confiable y veraz y, que a su vez, registre las intervenciones realizadas con cada niño y niña en el territorio, que permita demostrar el acceso a los servicios que otorga la atención integral.

Por lo tanto, tampoco existe definición respecto a la forma de obtener la información para realizar un seguimiento adecuado (cómo, cuándo con quién, con qué). No se cuenta con un sistema que soporte las metas que reporta la CIPI al

DNP a través de SINERGIA y que garantice la validez de los datos expuestos allí. Es decir, 1.200.000 niños y niñas con atención integral de la EDCAS en el periodo 2010-2014. Este sistema es de vital importancia debido a que garantizaría la efectividad en el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas y el monitoreo del cambio de condiciones de calidad de vida de los mismo (Contraloría General de la República, 2014, págs. 14 - 15). Bajo esta misma línea, una de las entrevistadas afirma que

El programa no ha tenido una evaluación de resultados [...] queda para analizar cómo es que vamos a hacerle seguimiento a esta política [...] si yo quiero ver si la Estrategia avanza pues entonces yo miro los indicadores trazadores y ¿cuáles son?: ¿han disminuido los indicadores de mortalidad materna en el país?, no han disminuido [...] y si ven las brechas e inequidades en mortalidad materna e infantil en territorios nacionales como Guajira o Chocó [...] se ve que los niños se siguen muriendo, y por causas evitables (Artunduaga, 2016).

A partir de lo expuesto en este apartado, se puede afirmar que sin unos resultados claros en la implementación general de la EDCAS y en específico en la línea de gestión territorial; y sin la existencia de un sistema de información en seguimiento y evaluación veraz y confiable que demuestre con datos exactos los resultados expuestos en los informes, es bastante complejo determinar un impacto real de la EDCAS. Sin resultados y sin un sistema que los compruebe, no es posible medir el impacto y el cambio que se ha generado en la situación de los niños y las niñas en sus primeros años de vida en Colombia.

CAPÍTULO III: MECANISMOS DE LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA ‘ESTRATEGIA DE CERO A SIEMPRE’

3.1 Descripción de las RIG en la EDCAS

La institucionalidad territorial de la EDCAS se inserta en el la estructura del Sistema Nacional de Bienestar Familiar –SNBF-, creado a partir de la Ley 7 de 1979 y que se entiende como “el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, y de relaciones entre estos, para dar cumplimiento a la protección integral de niñas, niños y adolescentes y al fortalecimiento familiar” (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2014, pág. 11). La creación del SNBF fue el primer paso hacia la articulación de todos los actores responsables de la garantía de la atención integral a la primera infancia y de fortalecer la coordinación de las diferentes entidades territoriales. El Decreto 936 de 2013 reglamenta que el SNBF requiere de una articulación funcional a través de: i) instancias de decisión; ii) instancias de operación; e iii) instancias de desarrollo técnico y de participación definidas en cada territorio, que contengan actores de diferente categoría (privados, públicos, de cooperación internacional, ONG...).

En concordancia con esto, se fortaleció el SNBF con la creación de los Consejos de Política Social –CPS¹⁴- (Decreto 1137 de 1999) en cada uno de los niveles de gobierno, que tiene el objetivo de actuar como el mecanismo central para coordinar los diferentes actores dentro del SNBF

Es la máxima instancia de decisión de la política social [...] en cuanto a definición e implementación de los planes de desarrollo en los temas sociales. Estos comités son presididos por el Presidente, Gobernador o Alcalde y participan los secretarios de gobierno [...] En territorios donde el proceso está más consolidado participan otras entidades del sector público y/o sociedad civil. (Centro Nacional de Consultoría, 2012, pág. 396).

Por tanto, los CPS están encargados de diseñar la política pública de manera coherente y armónica con los lineamientos nacionales y de acuerdo con prioridades territoriales; de movilizar y asignar recursos presupuestales para

¹⁴ En adelante CPS.

garantizar los derechos de los niños. Para hacerlo, cada CPS debería crear una Mesa de Infancia y Adolescencia, Mesa de Primera Infancia u otra entidad colectiva que cumpla con las funciones de articular el SNBF para poder operar a nivel territorial (Universidad de Yale, 2014, pág. 36) (Anexo 7).

En este sentido, el trabajo de la CIPI está complementado y estrechamente vinculado por los esfuerzos que se mantienen a nivel departamental y municipal con las instancias de decisión, como lo son los Consejos Municipales de Política Social –COMPOS- o sus equivalentes departamentales (CODPOS), así como con las instancias de operación o desarrollo técnico como lo son las Mesas de Infancia y Adolescencia y Mesas de Primera Infancia.

Bajo esta misma línea, la RIA como herramienta intersectorial convoca a todos actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Esto significaría que la RIA no es una herramienta exclusiva de las alcaldías o gobernaciones, sino que se pone al servicio de la instancia de coordinación desde la cual se gestiona la política de atención integral a la primera infancia, de acuerdo con la dinámica particular de cada territorio, es decir, los COMPOS, CODPOS o Mesas de Infancia y Primera Infancia (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2013, pág. 203).

Por otro lado, a través de las entrevistas realizadas a los diferentes actores, se pudieron evidenciar una serie de cuestiones que son importantes de rescatar respecto a caracterización de las RIG. En primera instancia, se ha de destacar el reto que sigue siendo para la implementación de la EDCAS manejar la cantidad de entidades de gobierno y la variedad que existe en ellas, donde la capacidad de gestión que se tiene en un municipio de categoría 6 sigue siendo muy distante de la que se tiene en un municipio de categoría 1 o 2.

Cada municipio, por categoría, tiene una estructura y una capacidad de gestión y unos recursos humanos y financieros [...] ahora de la mano de esto, está la percepción de recursos que tenga [...] creo que eso afecta y es un reto también (Mosquera, 2016).

Asimismo, es importante destacar la influencia y frecuencia con la cual interactúan los funcionarios públicos de los niveles de gobierno en el accionar diario de la EDCAS. Esto, teniendo en cuenta que los gestores en cada una de las entidades son fundamentales en el accionar de las RIG, sin ellos no habría comunicación ni coordinación entre los niveles. Por lo cual, en las entrevistas reflejaron que este aspecto depende principalmente del territorio, de la voluntad política que tengan los mandatarios en cada lugar

Las interacciones dependen de qué territorio estaremos hablando. Ha habido más interacciones con unos territorios que con otros [...] diría que depende de qué territorio es el que responde. Cuando el territorio responde así no tenga nada y con las uñas pero con las ganas, la interacción se da, porque hay conciencia y hay ganas. No hay plata, pero a veces las cosas no se hacen porque no hay plata, las cosas se hacen porque hay voluntad [...] en ciertos casos se empiezan a apoyar ciertos territorios donde la gente responde, donde la gente no responde ¿cómo haces tú? (Artunduaga, 2016)

Las entrevistas reflejaron que, en cuanto a la toma de decisiones de los funcionarios a nivel territorial en conjunto con los del nivel nacional, podría llegar a ser potencializada de mejor manera. Si bien la toma de decisiones varía mucho respecto al territorio en el que se esté, los funcionarios tienen capacidad de decisión en su territorio, por lo que el aspecto a mejorar sería su capacidad de incidencia en la toma de decisión a nivel nacional.

Hay figuras de esas que dependiendo también de su personalidad, adquieren mucha influencia en los procesos de primera infancia [...] yo creo que una persona en lo territorial puede influir en los temas de primera infancia en su territorio [...] uno podría decir que a ellos les faltaría un poco más de incidencia tal vez, respecto a la oferta que les llega del orden nacional. Esta oferta se ordena mucho desde la nación, respecto a esto no tendrían mucho que decir [...] pero sí creo que pueden influir [...] faltaría que ellos pudieran tener un poco más de juego para orientar cosas de esa oferta (Peña, 2016)

Por último, se las entrevistas reflejaron una importante participación del niveles de gobierno en la fase de diseño de política pública. Allí, a partir de las denominadas 'Consultas Nacionales' se hizo un proceso de construcción conjunta de los lineamientos de la EDCAS, en donde se estima que participaron más de 3000

personas. Proceso que también aportó canales de comunicación para la implementación (Universidad de Yale, 2014, pág. 40)

La Consulta Nacional que se hizo en el 2011 para construir la Estrategia, cuando tú lees el libro blanco, el de fundamentos, ahí se cita mucho esta Consulta Nacional. Dentro de los postulados de los fundamentos técnicos, fueron muy a partir de la participación de la gente, del territorio [...] Quien da el contenido, son los territorios. (Latorre, 2016)

Sin embargo, se ha de resaltar que esta inclusión de los territorios en las fases de política pública se puede quedar corta, en tanto que no se ha logrado realizar este proceso de inclusión constante en las otras fases. Esto se refleja en lo dicho en el apartado anterior por Camilo Peña en cuanto a la necesidad de una potencialización de la toma conjunta de decisiones y así mismo se afirma

Este escenario inicial de política tiene que ir acompañado por un escenario de una operación con un proceso de incidencia y acompañamiento a nivel territorial, donde se opera la política [...] No podemos seguir con esos modelos paternalistas de estar enviando referentes para todo. Puede ser un documento de política con muy buenas intenciones, pero esas intenciones tienen que estar relacionadas con un documento de plan de trabajo con los territorios (Artunduaga, 2016)

3.2 Resultados y RIG

Ahora bien, es de gran importancia exponer documentación con el fin de que contrastaste con la información que se obtuvo a partir de las entrevistas, tal como lo es el Informe de Auditoría de la Contraloría. Dentro del dictamen que sacó sobre la EDCAS, se establece que existen falencias y debilidades relacionadas con la coordinación interinstitucional ya que no se encuentra la suficiente articulación y complementariedad entre los diferentes actores para llegar al objetivo de brindar una atención integral a cada uno de los beneficiarios de la EDCAS. Debido a esto, persisten deficiencias en la respuesta institucional inmediata y adecuada en la mayoría de las temáticas que atiende la Estrategia (Contraloría General de la República, 2014, pág. 15)

Asimismo, la falta de capacidades que tienen los territorios queda reflejado en un estudio que hizo la CIPI a través de una consultora. Allí, se les hicieron entrevistas a funcionarios de tres entidades territoriales bastante diferentes entre sí (Manizales, Departamento de Boyacá y Quibdó). Si bien queda clara su heterogeneidad, se puede destacar la debilidad de la organización interna relacionada con una falta de institucionalización de las unidades con funciones relacionadas con Primera Infancia, lo que se ve agravado por la falta de recursos financieros y de personal (SIGIL, Consulting Group, 2013, pág. 18) (Anexo 8).

Esto deja claro que las entidades territoriales pueden enfrentar grandes dificultades en términos de contar con la capacidad para implementar y perseguir los objetivos de la EDCAS, incluso en los municipios que cuentan con personal especializado en primera infancia (Universidad de Yale, 2014, pág. 73). Bajo esta misma línea, todos los entrevistados presentan estar de acuerdo con que una de las grandes falencias es la falta de capacidad institucional en los territorios

Tenemos que ver en qué territorios estamos. Cuando casi el 80% de los municipios de este país son de categoría seis. Entonces hay que ver, qué recursos tienen y qué talento humano tienen. En el nivel nacional se tiene el mejor recurso humano [...] (en territorio) se tiene a una persona que responde por todo. Entonces ¿Qué capacidad financiera podría tener este territorio? ¿Qué capacidad de ejecución tiene? (Artunduaga, 2016)

Por tanto, la EDCAS ha definido muy bien el *qué* de la política, donde se evidencian grandes esfuerzos en la construcción y el diseño propio de la política basada en la importancia del enfoque intersectorial. Sin embargo, el *cómo* se lleva a cabo esta cuestión todavía no queda claro en los territorios, allí es importante asegurar tanto su fortalecimiento como la confluencia articulada de los agentes institucionales (SIGIL, Consulting Group, 2013, pág. 11). Los territorios consideran que el nivel nacional debe definir claramente los lineamientos y estrategias para apoyarlos en la incorporación real del enfoque de intersectorialidad tanto en la planeación como en la implementación “en algunos casos, afirman incluso, que pareciera que el nivel nacional tampoco sabe cómo se logra la intersectorialidad en el proceso de planeación. Es decir que haya una construcción del nivel

nacional que se pueda llevar al territorio y que permita una coordinación real” (Centro Nacional de Consultoría, 2012, pág. 400).

En estos ‘*cómos*’ se pueden ver reflejadas las falencias de los mecanismos de comunicación y coordinación entre los niveles de gobierno. Allí se evidencia que los mecanismos no son tan efectivos como se planteó en un inicio, puesto que no se ha mantenido una comunicación efectiva entre los territorios y el nivel central

Si yo me gasto todo el tiempo estructurando qué es lo que voy hacer, pero no voy avanzando en cómo lo hago, entonces se podría decir que sí, que de Cero a Siempre avanzó [...] una comunicación efectiva en la medida en que hay cambios, esa es la comunicación efectiva, entonces yo diría que no. Ha habido un esfuerzo grande de trasladar una información, pero si uno se pega al concepto de comunicación donde hay un emisor, un receptor y un cambio, entonces no ha sido efectiva (Artunduaga, 2016).

3.3 Impacto y RIG

Retomando lo anteriormente enunciado en este capítulo, es importante destacar que si no se tiene una capacidad institucional fuerte en los territorios y si tampoco se tienen claros los *cómos* en la implementación de la EDCAS, es muy difícil que se tenga un impacto real por parte de la política.

Esta reducción en el impacto de la EDCAS es verificable a partir de una cuestión principal: la escasa y débil articulación intersectorial que se ha tenido en los territorios. La implementación de la EDCAS se lleva a cabo a través de programas nacionales destinado a programas territoriales, lo cual conlleva a una lógica de implementación sectorial dificultando la propia articulación intersectorial. Si bien los territorios han hecho esfuerzos y avances significativos para lograr esta gestión intersectorial, aún no se logrado concretar (Centro Nacional de Consultoría, 2012, pág. 382). Por tanto, las características propias de los programas implican que, en general, las metas y las poblaciones específicas a atender se establecen desde cada sector y de la misma forma se implementan de acuerdo a la forma de cada institución

Esa visión de articulación e integralidad se encuentra con una estructura del Estado un poco segmentada, en lo normativo por ejemplo. Entonces hay unos vacíos en el sistema normativo colombiano que impiden que eso sea tan real como se pretende. También creo que la segmentación misma de las instituciones es compleja [...] eso se replica en los territorios, ahí es donde está más anquilosada esa visión segmentada de la gestión pública es una dificultad a la que se enfrenta. Los postulados y los acuerdos en lo nacional, le resultan difícil a la Estrategia para ser implementada en los municipios y departamentos (Mosquera, 2016)

Esto, ligado a los *cómos* y a la debilidad de la capacidad institucional territorial, hace evidente el vacío existente por desarrollar estrategias institucionales más innovadoras con el fin de lograr que el nivel de articulación y coordinación logrado a nivel nacional, sea visible como parte de la ejecución operativa de acciones de la EDCAS a nivel territorial y que la plataforma de coordinación y articulación logre consolidarse (SIGIL, Consulting Group, 2013, pág. 21).

El aterrizaje en los territorios y la articulación y materialización de, lo que nosotros llamamos atención integral, en territorio es una debilidad y un reto. (Peña, 2016)

Para mí la gran debilidad es que la Estrategia De Cero a Siempre, como Estrategia de carácter intersectorial, no ha llegado a nivel territorial. Se han hecho unos esfuerzos, sin embargo en los cinco años que lleva la Estrategia [...] pero no se ha logrado el traslado de este escenario al territorio (Artunduaga, 2016).

El empoderamiento en la gestión y articulación integral de los territorios es fundamental para poder obtener los resultados e impacto que se propone la EDCAS. Este fortalecimiento tiene que ir ligado a los mecanismos de coordinación y comunicación que se establecieron, es decir, el fortalecimiento mismo del SNBF a través de los COMPOS, CODPOS y las Mesas de Infancia y Adolescencia y las Mesas de Primera Infancia.

Sin embargo, el establecimiento de Mesas efectivas conlleva un desafío adicional: muchos municipios y departamentos aún no han establecido Mesas de Primera Infancia y no tienen planes de hacerlo. A pesar de la existencia de los lineamientos nacionales, el establecimiento de las Mesas depende del apoyo de los alcaldes y gobernadores, quienes han presentado una fuerte resistencia a la creación de éstas, afirmando que no entienden la necesidad de esta entidad y que

no cuentan con el personal suficiente para sostenerlas (Universidad de Yale, 2014, pág. 66). Esto se traduce en una debilidad de los mecanismos por los cuales se llevan a cabo la coordinación y la comunicación entre los diferentes niveles de gobierno, que se ve empeorado por una falta de capacidades en la institucionalidad para poder ejecutar de manera efectiva la EDCAS; lo que conlleva, por último, en unos resultados e impacto de política reducidos.

A nivel territorial [...] aún es necesario seguir generando asistencia técnica y seguir generando las condiciones para que la política sea una realidad en los territorios [...] es un aspecto a mejorar, para concretar las acciones en vida de los niños y las niñas. Que toda la apuesta de la política se concrete en cambios reales en las condiciones de vida de los niños (Londoño, 2016).

CAPÍTULO IV: RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN COLOMBIA. CAUSAS Y DISCUSIÓN DE HIPÓTESIS

4.1 Análisis de las RIG en Colombia

Para poder entender el funcionamiento de las RIG en Colombia, es necesario indagar sobre el contexto y el escenario bajo el cual se inscriben, es decir, es necesario entender las dinámicas que se sostienen dentro del sistema político colombiano tal como lo es la organización territorial. En Colombia, de acuerdo con la Constitución Política de 1991, la organización territorial se define como unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales. Asimismo, la Constitución define unas funciones y competencias claras para cada uno de los niveles gubernamentales, de tal forma: el gobierno nacional tiene la función de definir políticas, objetivos, planes y estrategias para el desarrollo del país y la responsabilidad de distribuir el dinero, así como de ejercer control y seguimiento, en conjunto con un acompañamiento técnico a los entes locales. Por otro lado, el departamento tiene la función principal de control y revisión, además de ejercer una coordinación y complementariedad de la acción de las otras unidades de gobierno. Por último, el municipio tiene la función de presar los servicios públicos y de ejecutar el gasto, así como de la inspección y vigilancia de los mismos.

Sin embargo, el funcionamiento de las RIG se ve afectado estrechamente por las condiciones en las que se encuentren las entidades territoriales. Tal como lo expresa Barborsa (2006), estas condiciones se caracterizan principalmente por dos aspectos: i) desequilibrios regionales; y ii) concentración y polarización.

Así pues, en cuanto al primer aspecto, Barbosa plantea que la articulación territorial es heterogénea e inequitativa, puesto que se llevan a cabo con dos tipos de entidades territoriales “unos pocos centros metropolitanos, institucionalmente fuertes, al lado de, numerosos centros locales, en cuyo seno hay una débil presencia institucional” (Barbosa Cardona, 2006, pág. 194). En este sentido el autor argumenta que los desequilibrios territoriales surgen a partir de la indefinición del límite de las competencias de cada uno de los territorios, es decir, no hay claridad respecto a cuáles son las funciones y mecanismos de coordinación entre las diferentes unidades gubernamentales, a pesar que están constitucionalmente definidos.

Esta indefinición de los límites gubernamentales crea una situación de conflictividad de tensiones constantes entre los diferentes niveles de gobierno, donde “aproximadamente en el 60% de los departamentos se presentan problemas de indefinición de límites” (Barbosa Cardona, 2006, pág. 194). A pesar de esto, Colombia no ha tenido esfuerzos claros en tratar de mejorar esta situación, es un tema que todavía no se encuentra bien resuelto ya que persiste una ausencia de una regulación coherente y efectiva que permita delimitar las responsabilidades y tareas, así como las formas de interacción y comunicación entre ellas (Jordana, 2001, pág. 66) Tal como lo afirma Leyva

Se definió una canasta de reglas muy básica que no incluyó mandatos sobre los mecanismos de comunicación y coordinación política Esta pobre concepción, no solamente ocasionó que se produjera un desbalance en el esquema de asignación entre las diferentes regiones, sino que creó un marco institucional débil [...] se puede concluir que la coordinación intergubernamental en Colombia está ausente de mecanismos fuertes e institucionalizados, un espacio así contribuye a que la labor de coordinación ocurra bajo un esquema de “oportunismo político” (Leyva, 2011, págs. 233-234)

Sin embargo, tampoco han aparecido con claridad y fuerza fórmulas informales para facilitar esa coordinación, ni tampoco las instancias judiciales se han apropiado de tema para poder esclarecer las conflictividades que se presenten (Jordana, 2001, pág. 66).

En este mismo marco, una de las principales dificultades del correcto desarrollo de las RIG en Colombia se le ha atribuido a la falta de claridad y eficacia del rol que cumplen los departamentos en todo el entramaje institucional, a quien se le otorga la función de coordinación e intermediación de las otras entidades de gobierno. La falta de claridad de esta competencia, en conjunto con la ausencia de un ejercicio real de coordinación por parte de este nivel de gobierno genera que los mecanismos de coordinación se vean igualmente debilitados (Barbosa Cardona, 2006, págs. 195-196).

Esta falta de claridad en la definición de las responsabilidades y competencias, y la debilidad en los mecanismos de coordinación afecta otro aspecto importante: la gobernabilidad de los territorios. Esta gobernabilidad debilitada, es traducida en una duplicación de responsabilidades o de esfuerzos cuando varias unidades de gobierno llevan a cabo una misma tarea a la vez. Esta duplicación es ocasionada, además, por una desorganización en la planeación nacional, la cual se construye al revés: de arriba hacia abajo, más no abajo hacia arriba (Barbosa Cardona, 2006, pág. 196.) Por lo que las prioridades de los territorios no alcanzan a ser incluidas en la planeación nacional, afectando la productividad de la gestión pública. A pesar de esto, Barbosa propone que la superación de esta situación de daría

Por la intersectorialidad, por la acción integrada de las políticas sociales [...] si bien los problemas sociales se manifiestan sectorialmente, su solución depende, de la acción de más de una política. Como parte de un todo complejo, los problemas sociales demandan una manera integrada de resolverlos (Barbosa Cardona, 2006, pág. 197).

Respecto al segundo planteamiento que plantea Barbosa, se evidencia que la situación de entidades territoriales en Colombia no mejora con la implementación

de una política descentralizadora. Todo lo contrario, las carencias de los municipios tienden a empeorar y los desequilibrios que se pretendían mejorar a través de la descentralización se agudizan, alejando la posibilidad de una igualdad de capacidades entre las regiones. Por lo que, el desequilibrio regional en cuestiones económicas, deriva en desequilibrios sociales (Barbosa Cardona, 2006, pág. 199).

Esta tendencia hacia la polarización regional, antes que hacia la convergencia que han propiciar las RIG, estableciendo responsabilidades para un desarrollo territorial armonizado, expresa la persistencia de la relación doméstica centro-periferia, dentro de las cuales funcionan unas relaciones jerárquicas, puesto que se trata de entidades autónomas definitivamente asimétricas (Barbosa Cardona, 2006, pág. 199).

4.2 Causas – Discusión de hipótesis

El análisis de las causas pretende dos cuestiones principales: por un lado, responder a la pregunta del origen del problema de investigación, es decir, cómo las relaciones intergubernamentales pueden incidir en los resultados de una política pública como lo es la 'Estrategia De Cero a Siempre'. Por otro lado, el análisis de las causas permitirá hacer una verificación de las hipótesis planteadas desde un inicio.

Ahora bien, con el fin de realizar este análisis se hará una vinculación a las tres variables identificadas en el marco teórico y que, a su vez, se vinculan al análisis sobre las RIG en Colombia descrito en el apartado anterior, estas son: mecanismos formales-informales de coordinación; la necesidad misma de coordinación entre los niveles de gobierno; y distribución de competencias y responsabilidades entre estas unidades de gobierno

Las dos primeras variables permitirán dar luz sobre la verificación de la hipótesis principal según la cual: la implementación de la EDCAS ha tenido unos resultados e impactos que no han sido los esperados, en tanto que, se han desarrollado unas RIG inadecuadas e inefectivas. Mientras que la última variable permitirá

comprobar la sub-hipótesis la cual planteaba que las RIG no se desarrollan ni discurren adecuadamente en la EDCAS debido a su mala implementación. Esta implementación no es propia de la EDCAS, sino que está vinculada a dinámicas inherentes al sistema político colombiano bajo el cual se inscriben las diferentes entidades territoriales y que deja en evidencia sus principales debilidades.

4.2.1 Hipótesis I

Tal como se planteó en los apartados anteriores, los resultados que se obtuvieron a partir de la implementación de la EDCAS no fueron los que se esperaban en un inicio, por ende, el impacto que se deriva de la intervención fue igualmente débil. Estos resultados se ven relacionados con unos mecanismos de coordinación y comunicación que han dificultado la implementación efectiva de la EDCAS, unas dinámicas entre niveles de gobierno que han impedido el pleno aprovechamiento y explotación de toda la potencialidad que tiene esta política.

Ahora bien, respecto a los mecanismos de coordinación y comunicación formales e informales que se mantienen, es importante rescatar que no existe actualmente una regulación coherente que delimite responsabilidades y tareas claras para poder establecer mecanismos de coordinación efectivos. Tal como lo afirma Jordana, el proceso de descentralización en Colombia muestra un desarrollo muy escaso de los mecanismos de coordinación formales y los pocos mecanismos de coordinación existentes se basan fundamentalmente en acuerdos ad-hoc, o acuerdos bilaterales entre los niveles de gobierno, sin una capacidad de generalización. Sin embargo, tampoco han aparecido con fuerza fórmulas de naturaleza informal para facilitar la coordinación (Jordana, 2001).

Esto se ve reflejado en tanto que los espacios de coordinación formales no han sido realmente efectivos en la implementación de la EDCAS. Si bien se tiene una normatividad bastante grande respecto a los mecanismos existentes de coordinación (Anexo 9), si estos realmente fueran efectivos los resultados de la EDCAS serían mucho mejores. De acuerdo con esto, los entrevistados que son

funcionarios públicos de la EDCAS, manifestaron que si bien estos mecanismos formales de coordinación existen, hace falta un fortalecimiento

Sí todo el tiempo, trato de respetar los canales de comunicación. Hay territorios que llaman y se pregunta por dónde está la persona de la subdirección de articulación territorial [...] esperaríamos que si llamara el referente de Caquetá, llamara al asesor de la zona, y que esa persona si le diga, y le contaba a los dos. Se llegaba a territorio y nos dimos cuenta de que era necesario fortalecer la subdirección de articulación (Latorre, 2016)

Pero nuestra comunicación con las entidades territoriales es vía Sistema Nacional y pues hacemos visitas, acompañamientos, como instancia porque así no lo demandan en muchas ocasiones. Pero nuestra entrada a las entidades territoriales, es vía Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y hacia adelante un poco la perspectiva es que el tema de relacionamiento con la entidad territorial, se maneje mucho más apropiadamente desde la dirección del ICBF, esa es la apuesta (Peña, 2016).

En segunda medida,, hay que destacar las necesidades de coordinación que tienen las entidades territoriales donde si bien hay una voluntad clara de las entidades del gobierno nacional por generar estos espacios en el marco de la EDCAS, esto se ve reducido debido a los profundos contrastes existentes en el territorio nacional colombiano.

Tal como se mencionó antes, los grandes desequilibrios institucionales propios del sistema político colombiano dificultan esta generación de articulación institucional entre los niveles de gobierno. Esto, debido a la heterogeneidad tan grande que existe en el territorio colombiano, donde se dan unos convergencia de dos realidades diferentes, tal como lo afirma Barbosa “La versión colombiana de la existencia simultánea de dos países, uno real (posmoderno e inequitativo), y otro, formal (moderno y equitativo)”.

Tú te encuentras con gente muy entusiasta, en gente de municipios donde dicen "qué hacemos, pa dónde vamos" cada vez allanando más terrenos, buscando cómo financiar. Hay otros que te dicen, nosotros no necesitamos, como Medellín, Bogotá, esos están a otro nivel, así también hay otros que te dicen "ayuda, no sabemos qué hacer", "no tenemos plata", corregimientos como Papoca, Papunawa en el Vaupés... ellos te van a decir "aquí sobrevivimos" o la misma Guajira, como el ejemplo prototípico; tú le llegas allá con un discurso así tal como ah "la Ruta

integral" y sí, pero..."¿ y el agua?" Tú le llegas a hablar de cosas abstractas y todo pero... "¿y los mínimos básicos?" Un país con índices de necesidades básicas tan insatisfechas... (Mosquera, 2016)

4.2.2 Hipótesis II:

Ahora bien, es pertinente aclarar que estas debilidades presentadas por las relaciones intergubernamentales en el marco de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre no es cuestión exclusiva de esta política. Contrario a esto, esta deficiencia en los mecanismos de coordinación es causada por falencias propias del sistema político colombiano.

En este sentido, se hace evidente que hay una falencia muy grande en la claridad de distribución de responsabilidades. Tal como se resaltó, parece existir una dispersión de responsabilidades, donde se mantiene una estructura jerárquica, lo que genera bastantes confusiones sobre las competencias de las distintas entidades territoriales, generando una tensión y sobre todo una desconfianza (Jordana, 2003, pág. 65) tal como lo justifica una de las personas entrevistadas

Pero en los territorios no se saben quién es quién, "necesitamos que nos digan claramente usted hace a y usted hace b"; ahora con la ley puede que haya un paso más hacia allá, puede que ahora se haga más inspección o vigilancia (Rodríguez, 2016)

Digamos que es una situación bien compleja, y creo que parte de todo esto es volver a construir la confianza que es necesaria porque si no creo que no avanzaríamos, y hay una desconfianza muy grande, una desconfianza frente al manejo de los recursos, pero fíjate que pues uno mira mucho el territorio. Son temas que se comentan y se dicen pero no puedo decir este fulano se quedó con la plata, la plata no está llegando. Salud nunca había tenido tanta plata como la que tiene ahora, pero con tanta intermediación no está llegando al niño, no está llegando a la mujer (Artunduaga, 2016).

Asimismo, la implementación misma de la EDCAS en los territorios se ve relacionada con la descentralización política, es el proceso por el cual se comparte la toma de decisiones y responsabilidades de los múltiples niveles de gobierno, lo cual ha impactado en los servicios para la primera infancia (Universidad de Yale, 2014) . Donde si bien, los alcaldes y gobernadores conocen normativamente sus responsabilidades y competencias respecto a la garantía del derecho a la atención

integral a la primera infancia, esto se queda en el papel, pues tal como lo afirmaron en las entrevistas

Normativamente deberían estarlas (responsabilidades). En la teoría hay muchas... la constitución, la estructura, la 715... Un montón. Está armado, lo que pasa es que en la práctica eso se atraviesa por unas realidades que hacen muy difícil que sea así. Entonces sí claro, un alcalde en teoría sabe cuáles son las responsabilidades frente a la garantía de derecho integral, pero como él también tiene una visión y unos propósitos y unos conocimientos, pues su gestión se ve matizada por eso. (Mosquera, 2016)

Esta afirmación da paso a resaltar otro problema propio de la descentralización, y es respecto a la autonomía de los territorios para poder priorizar los temas que implementan de acuerdo a su plan de desarrollo. La priorización del tema de primera infancia ha sido problemático en los territorios, tal como ya se resaltó, las autoridades locales han presentado grandes resistencias en cuanto a la creación de institucionalidad específica para manejar el tema de la primera infancia, como lo son las Mesas de Primera Infancia. Por lo cual, el impacto mismo de la estrategia se ve reducido por esa capacidad de discrecionalidad de los agentes locales

La posibilidad de que sea sostenible en el tiempo siendo una política de Estado consideramos que es lo que le da la posibilidad de que no solo este a discrecionalidad de los mandatarios, sino que sea una apuesta del país con las autonomías que cada uno tenga y las prioridades que precisamente el enfoque territorial permita (Londoño, 2016).

Bajo esta misma idea de las responsabilidades y competencias que se delegan a los diferentes niveles de gobierno, se inserta el tema de las responsabilidades propias del departamento de generar una interlocución entre el nivel municipal y el nacional. Sin embargo, es importante resaltar que la capacidad que tiene el propio departamento para trabajar con todos los municipios en su región es limitada. Lo que se debe principalmente al gran número, tamaño pequeño y nivel de dispersión de los municipios en lugares rurales aislados (Universidad de Yale, 2014, pág. 73), lo cual afecta la implementación de la EDCAS.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Este apartado pretende retomar los principales aportes que hace la presente investigación y, con base en esto, plantear tres conclusiones y tres recomendaciones que se consideran pertinentes como forma de cierre de la presente investigación.

5.1 Conclusiones

En primer lugar, se ha de resaltar que los objetivos propuestos en la EDCAS respecto a los resultados e impacto que se esperaba de la línea de acción en gestión territorial son difícilmente verificables. Tal como se plasmó a través de las entrevistas expuestas, no se conoce en realidad los resultados de la EDCAS puesto que no existen en la actualidad sistemas a nivel nacional que permitan recoger suficiente información sobre el avance de la política y, por lo tanto, del impacto generado en el cambio de la garantía de la atención integral de los niños y niñas colombianos. Lo cual representa una gran debilidad del propio diseño de la política pública, al no considerar incluir en su fase de formulación un sistema que pudiera hacer seguimiento y evaluación continua de los avances.

En segundo lugar, los mecanismos de coordinación y comunicación que se plantea la EDCAS tienen muchas falencias. Si bien se tienen institucionalizado estos mecanismos de coordinación a través del SNBF, estos parecen no ser reconocidos por los entes territoriales. Esto se ve reflejado a partir de la resistencia que tienen los departamentos y municipios en crear Mesas de Primera Infancia en sus territorios; añadido a una falta de incorporación universal del tema de primera infancia en los planes de desarrollo territoriales. Esto representa una debilidad de la EDCAS, ya que si no se tiene una institucionalidad que propenda por la adecuada garantía de la atención integral en primera infancia en los territorios, difícilmente se van a obtener los resultados que se esperan. Por último,

falencias propias del proceso de descentralización llevado a cabo en el Estado colombiano, han afectado el desempeño generalizado de las relaciones intergubernamentales. Esto, traducido en una falta de definición de las responsabilidades y competencias que tiene cada entidad territorial y que dificultan, a su vez, su acción la provisión de servicios y garantía de derechos, tal como lo es la garantía de atención integral de la primera infancia.

5.2 Recomendaciones

La creación de un sistema serio que permita hacer un seguimiento exhaustivo a los avances de la EDCAS, es indispensable para poder hacer evaluaciones de los resultados que esta misma obtenga. Si bien en la actualidad se tienen pilotos de sistemas que pretenden hacerle seguimiento a varias de las líneas específicas de acción de la política, sería útil hacer una revisión documental respecto a la posibilidad de unificación de estos sistemas, con tal de obtener un único sistema de seguimiento y monitoreo que permita hacer una revisión de mayor rigurosidad de los resultados que se obtienen en la EDCAS.

Por otro lado, si bien la presente investigación presenta una exploración sobre los documentos e investigaciones que se han llevado a cabo en temas del funcionamiento relaciones intergubernamentales en Colombia. Es imperativo realizar más investigaciones relacionadas con este tema en relación con la política de primera infancia en Colombia, ya que como se pudo comprobar, es una cuestión sobre la cual no se ha indagado con gran rigurosidad en el ámbito académico y que generaría grandes aportes en el contexto actual donde el tema de la primera infancia ha adquirido una relevancia que se puede ver reflejado en la aprobación del proyecto de ley que convierte a la 'Estrategia de Cero a Siempre' en política de Estado.

Por último, se considera necesario a futuro hacer mayor énfasis en la relación existente entre los resultados que se obtienen en la implementación de las políticas públicas, con respecto a las deficiencias relacionadas con los mecanismos de coordinación y comunicación entre los diferentes niveles de gobierno. Es decir, profundizar en esas debilidades propias del sistema político colombiano relacionadas con las relaciones intergubernamentales y su efecto generalizado en la implementación efectiva de políticas públicas en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- Agranoff, R. (1992). Marcos para el Análisis Comparado de las Relaciones Intergubernamentales. *Cambio Político y Gobernabilidad*, 179-215.
- Anderson, W. (1960). Intergovernmental Relations in Review. *University of Minnesota Press*.
- Artunduaga, L. Á. (2016). Entrevista 3. (M. G. Sastre, Entrevistador)
- Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Barbosa Cardona, O. (Agosto de 2006). Relaciones intergubernamentales en Colombia. *Cuadernos de Administración*(36-37).
- Bonilla, E., & Rodriguez, P. (1995). *Más allá del dilema de los métodos*. Bogotá: CEDE.
- Centro Nacional de Consultoría. (2012). *Informe de línea de base para caracterizar la calidad de los servicios de atención en salud y en los centros de desarrollo infantil, y la capacidad institucional para el desarrollo de la Estrategia De Cero a Siempre*. Bogotá: Comisión Intersectorial de Primera Infancia.
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics* 44, No. 4(4), 823-30.
- Comisión Intersectorial de la Primera Infancia. (2013). *Metodología para el desarrollo de la Ruta Integral de Atención y su implementación en los territorios*. Bogotá: Presidencia de la República.
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Estrategia de Atención Integral a la primera infancia: fundamentos políticos, técnicos y de gestión*. Bogotá: Presidencia de la República.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2013). *Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia*. Bogotá: Presidencia de la República.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2014). *Informe de Balance y Prospectiva*. Bogotá: Presidencia de la República.

Constitución Política de Colombia, cap II, art.44 (1991).

Contraloría General de la República. (2014). *Informe de Auditoría: POLITICA PÚBLICA INTEGRAL DE DESARROLLO Y PROTECCION SOCIAL ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA*. Bogotá: Contraloría General de la República.

Goodin, R., & Klingemann, H.-D. (2001). *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Itsmo.

Jordana, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Jordana, J. (2003). *Las Relaciones Intergubernamentales en la Descentralización de las Políticas Sociales*. Universitat Pompeu Fabra: Barcelona: Conferencia organizada por la Fundación CIDOB.

Latorre, Á. (2016). Entrevista 1. (M. G. Sastre, Entrevistador)

Ledesma, A., & Carlos, I. (2002). Descentralización y Relaciones Intergubernamentales en Bolivia. *Reflexión Política*, 7-24.

Leyva, S. (2011). Hacia un nuevo debate sobre la descentralización en Colombia: el análisis intergubernamental desde una lectura institucional. *Revista CS(8)*, 211 - 243.

- Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): un análisis de los consejos comunales de gobierno. *Análisis Político*(76), 119 - 138.
- Londoño, P. (2016). Entrevista 2. (M. G. Sastre, Entrevistador)
- March, J., & Olsen, J. (1997). El Ejercicio del Poder desde una perspectiva Institucional. *Gestión y Política Pública*, 6(1), 41 – 73.
- Méndez, J. (1997). Estudio Introductorio. En D. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morata, F. (1991). Políticas públicas y relaciones intergubernamentales. *Documentación administrativa*(224-225), 153 - 166.
- Mosquera, J. (2016). Entrevista 6. (M. G. Sastre, Entrevistador)
- Ostrom, E. (1986). A Method of Institutional Analysis. En F. Kaufmann, G. Majone, & V. Ostrom, *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (págs. 75- 459). Berlin/New York: Walter de Gruyter.
- Painter, M. (1991). Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 24(2), 269 - 288.
- Peña, C. (2016). Entrevista 4. (M. G. Sastre, Entrevistador)
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1999). *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, A. M. (2016). Entrevista 5. (M. G. Sastre, Entrevistador)
- Serrada Bautista, Y. (2012). ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA REFORMA AL RÉGIMEN DE REGALÍAS DE 2011 BAJO EL ENFOQUE

NEOINSTITUCIONAL. *Trabajo de Grado*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

SIGIL, Consulting Group. (2013). *Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales*. Bogotá: Comisión Intersectorial de Primera Infancia: Presidencia de la República.

Universidad de Yale. (2014). *Evaluación de los mecanismos de implementación, gobernanza, financiación y sostenibilidad de la Estrategia Integral de Desarrollo de la Primera Infancia de Colombia, De Cero a Siempre*. New Haven, Connecticut, Estados Unidos.

Valdiviezo, E. (2011). Los Desafíos de la Educación Inicial en la Actualidad. *Educación*, 10(39).

Wright, D. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Zapata Cortés, O. (2013). El Estudio de las Relaciones Entre Niveles de Gobierno desde las Relaciones Intergubernamentales y la Gobernanza Multinivel. *Estudios de Derecho*, LXX(156), 325 - 344.

ANEXOS

Anexo 1: Preguntas de las entrevistas

CRITERIOS	PREGUNTA
Debilidades	¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?
Oportunidades	¿Cuáles cree que fueron las principales oportunidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?
Fortalezas	¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?
Amenazas	¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?
Sistema de comunicaciones	¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?
Sistema de coordinación	¿Cuáles son los mecanismos de coordinación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?
Sistema de toma conjunta de decisiones	¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?
Número y la variedad de las unidades gubernamentales	¿Cómo afecta el número y variedad de unidades gubernamentales en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?
Importancia del factor humano	¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?
Intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios	¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?
Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios	¿Cómo se da la participación de los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones en 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Es directa o indirecta?
Vinculación a las políticas públicas	¿Cómo se desarrollan las interacciones con los diferentes niveles de gobierno en las fases de política pública de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?
Formales- Informales	¿Hay una relación entre los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados la 'Estrategia de Cero a Siempre'?

La distribución de competencias entre los niveles de gobierno	¿Hay relación entre la autonomía y discrecionalidad en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?
	¿Hay relación entre la distribución de competencias y responsabilidades claras en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?
Las necesidades de coordinación que tienen que tienen los actores.	¿Hay relación entre las necesidades de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados obtenidos en la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Por qué?

Fuente: Elaboración Propia.

Anexo 2: Entrevistas

PREGUNTA	ANGELA LATORRE
	ICBF - Sistema Nacional de Bienestar Familiar - Dirección de Primera Infancia
	Fecha: 15 de Mayo de 2016
¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?	Falta trabajarle mucho a temas de seguimiento y monitoreo. Ha sido acompañado durante la línea, pero no ha sido uno de los temas fuertes a pesar del desarrollo de estudios e investigaciones por la universidad de Yale u otros, que evalúan sobre todo la política. Siento que en el tema de servicios, por ejemplo, de las modalidades, siento que falta rigurosidad desde el inicio, por ejemplo con las Rutas Integrales de Atención de una línea de seguimiento y monitoreo. Como reto la implementación misma de la política, ha sido un reto fortalecer el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que se apropie de su tarea en cuanto a la implementación. La implementación demanda planeación para primera infancia, demanda

	<p>mucho. Cuando se desarrolla guías no solo es por el lenguaje, sino también por ser más prácticos en al rededor de 165 atenciones; y analizar esas atenciones con distintos actores lleva mucho tiempo en territorio y desgasta mucho la gente y desgasta también institucionalidad, porque se lleva un año y a veces no se sale del diagnóstico entonces toca ingeniar para ver de que otra manera se trabaja, es otro de los retos.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Son varias cosas, y frente a la experiencia en políticas de orden nacional que impactan la realidad del país en distintos aspectos, pienso que la estrategia, a mi modo de ver y tal vez por eso le siguen y siguen trabajando, porque realmente en otras estrategias uno dice desborda el Ministerio de educación, debería trabajarse con esta entidad u esta otra entidad y es que el uno no se habla con el otro. Y es un tema de pensar la integralidad, y es una de las primeras cosas éxito de la estrategia, es pensar en que yendo mucho mas allá del discurso, realmente es una estrategia que tiene la mirada poblacional, que esta pensándose y se pensó para saber, para arrancar a ser una política y dar un ordenamiento, y fue ponerse a plantear y pensar qué es un niño y una niña colombiano o colombiana, entonces se empezó a pensar en el territorio. Entonces pienso que en estos dos aspectos, es una estrategia que piensa en los niños y se pone en el centro los niños y que nació en eso, problematizando, un poco preguntando y debatiendo a</p>

	<p>todos los que tienen que ver con el tema ¿qué era un niño niña de primera infancia?</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Pienso que tiene la mirada puesta en el niño y en su desarrollo integral como lo indica el código de infancia y adolescencia, cuando empieza a hablar de integralidad empieza a hablar y bueno esto que es de integralidad, y se ve que un niño no se puede dividir un pedacito en educación, un pedacito en salud, un pedacito en desarrollo cognitivo, y un pedacito en desarrollo motor, sino como que empieza a reconocer la complejidad con la que se desarrolla y que el niño tiene que ir en la vida y que básicamente en su complejidad el único que tiene que entender es el Estado. Y dentro de la complejidad es sentarse con las que tienen una competencia frente a eso, y tratar de entender esa complejidad; pienso que poner en el centro a los niños reconociendo qué son, qué se quieren con ellos, cuál es la apuesta, se comienza a visibilizar la competencia de cada uno de los actores, no qué competencias tiene salud, tiene educación, más bien, qué competencias tiene frente al desarrollo integral de los niños y niñas y entonces empieza a hablar en un mismo lenguaje, con las distintas entidades. Y viene otro tema, la intersectorialidad que te estaba diciendo y es la capacidad de coordinar realmente, que no es fácil, de visibilizar competencias, porque tampoco es fácil decirle al ICBF, esto no es un tema muy nutricional cuando lo lleva desarrollando 30 años, es que su tema no es nutrición, es salud y</p>

despojarse, entonces es un tema de intersectorialidad en términos de la capacidad de coordinación y de la capacidad allí de visibilizar competencias y poner a todos a hablar en un mismo escenario y de la generación de acciones intersectoriales. La intersectorialidad tiene que ver con la arquitectura institucional , y fue fortalecer la arquitectura institucional de nivel nacional y hasta territorial para la atención integral de niños y niñas; no puedes llegar a la integralidad si no tienes un trabajo intersectorial, pero era entender la integralidad de qué es niño y niña en la complejidad de su desarrollo para poder presentar entre distintos. Entonces la capacidad de decisión, la capacidad, y lo otro ha sido la capacidad de movilización social, la movilización social dentro de la estrategia ha sido clave, ha logrado cuatro alianzas público privadas en donde tiene esa capacidad de incidencia también en el sector privado, no solo la intersectorialidad de fuerza y seguridad, y sobre todo el respeto, de que el Estado toma o mas que genera la decisión genera la política publica e invita a los otros a hacer parte de la política publica, pero precisa muy bien que es el Estado, que es la CIPI y que en ese mismo marco se pueden unir y se hace un tema de gestión de conocimiento con los otros.

<p>¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Se tienen referentes departamentales del Sistema, con ellos nos comunicamos para saber qué está pasando en el territorio y dar la línea de cómo implementar la estrategia. La línea la dan los asesores de la Subdirección de articulación territorial, ellos están divididos por macro regiones y hablan con sus referentes de nivel departamental. Para la implementación de la estrategia, desde el nivel nacional quién da la orientación de cómo se implementa la estrategia es la coordinación de la CIPI y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, damos una orientación al equipo de la subdirección de articulación territorial para que puedan contarle al referente departamental y ellos puedan implementar. Para llegar a nivel municipal, y acompañar las 350 rutas integrales de atención, el nivel departamental no es suficiente, eso es un reto, implementar, apropiarse e institucionalizar en el sistema, ya que también necesita de talento humano en los territorios; en los que el ICBF tiene un músculo en territorio al tener una gran cobertura sobre todos los municipios del país, pero como la estrategia hace parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar no se tiene dicha cobertura, eso es uno de los retos dentro del ejercicio. En términos comunicativos esa es la ruta o idea, como se necesita de talento humano el Sistema apoya las alianzas y convenios que se han hecho, y hemos contratado profesionales al rededor de 40 personas que van a territorio, con esos profesionales nos entendemos y hay canales de comunicación que son</p>
--	--

	<p>muy similares pero con ellos nos entendemos para orientar e implementar la estrategia. No hablo de alianzas publico privadas porque si bien es la forma de operar y de realizar las cosas no son sostenibles, porque son convenios de meses y se acaban, entonces la gente ayuda pero lo que interesa es que quienes tengan el conocimiento sean los referentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, igualmente a pesar de tener las personas constatadas se trata de respetar las vía de comunicación. en la CIPI los canales de comunicación se hacen desde la coordinación de la CIPI Constanza Gómez y otras personas, la comunicación en gestión territorial se hace entre el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la CIPI y se orienta una mesa que se llama gestión territorial, en la mesa (participa toda la CIPI), pero en lo que tiene que ver implementar la política en los territorios, entonces tiene que ver, salud, educación. Hay otra mesa que trabaja por ejemplo, que trata el tema familia, y están los sectores en ese tema, otro tema es movilización social; eso es lo que busca la CIPI, un liderazgo en coordinación, pero fortaleciendo y empoderando la institucionalidad, respetando competencias pero fortaleciendo escenarios. Así ha logrado la cipi mantener canales de comunicación.</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los</p>	<p>Desde la creación de la estrategia, para pensar lo qué era un niño y niña se hizo con la participación de pedagogos, psicólogos y personas gurú del tema; pero cuando se pensó en los niños cómo están y dónde</p>

<p>diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>están, como pregunta clave de la estrategia , eso lo respondieron los territorios, eso se llama la Consulta nacional que se hizo en el 2011 para construir la estrategia, en el Libro blanco de fundamentos ahí se cita la Consulta nacional; dentro del postulado de los fundamentos técnicos, fue muy a partir de la participación de la gente, madres comunitarias, enfermeras y ver el territorio. Hoy en día seguimos enriqueciendo los fundamentos técnicos, políticos y de gestión de la estrategia, el año pasado salieron 5 lineamientos, 1 para discapacidad, temas nutricionales o alteraciones alimentarias, familias, conflicto, ruralidad, que enfatizan en temas puntuales y alimentan los fundamentos técnicos, y un quinto entorno comunitario, esos documentos de lineamiento se hace con la participación de mesas en estos temas y lo retroalimentan las entidades. A partir de distintos insumos de lo que pasa en lo territorial empiezan a salir varias cosas. El tema con las comunidades indígenas y étnico es a partir de allá, uno parte de allá con una orientación metodológico pero quien da el contenido de todo, las rutas integrales de atención y todo sin los territorios. Las rutas son totalmente distintas porque las hacen los territorios, y todos los territorios, son muy variados. En temas de participación es un reto contar con la participación de la primera infancia, y metodologías investigativas de terreno, en campo es difícil contar con la participación de un bebe o de un niño.</p>
---	--

<p>¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?</p>	<p>Influyo de manera indirecta, porque no llego al territorio, porque la idea es fortalecer al Sistema y al Equipo, y busco para que ellos tengan las herramientas para que influyan en la toma de decisiones del territorio, se dan las herramientas para que el equipo lo haga y así lo haga el referente departamental con su gobernador. Muchas veces se ha llegado a hablar en el orden nacional con el gobernador, muchas veces por los planes de desarrollo y de manera estratégica con zonas que nos interesan mucho y han llamado, por ejemplo Cali, el gobernador de Cundinamarca, llaman invitan a las asambleas departamentales y municipales, aunque no es el derecho. Entonces claro uno llega, uno incide. En términos de que yo este en territorio, no, hago incidencia en el equipo.</p>
<p>¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?</p>	<p>Sí todo el tiempo, trato de respetar los canales de comunicación. Hay territorios que llaman y se pregunta por dónde esta la persona de la subdirección de articulación territorial. Anteriormente estaba en la CIPI y entré en el Sistema en términos de la implementación de la estrategia, para empezar a fortalecer el equipo de la subdirección de articulación territorial; esperarí que si llamara el referente de Caquetá, llamara al asesor de la zona, y que esa persona si le diga, y le contaba a los dos. Se llegaba a territorio y nos dimos cuenta de que era necesario fortalecer la subdirección de articulación.</p>

<p>¿Hay una relación entre los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Si, el fortalecimiento de las instancias intersectoriales las venia haciendo el Sistema tiempo atrás del CIPI. la CIPI convoca y llama para que también se haga y hable de primera infancia, porque uno llegaba a las mesas y no se hablaba de los mas pequeños, ahí la invitación fue visibilizarse y tener un punto en la agenda, y no en todas partes se estaban desarrollando las mesas. El reto ha sido incluir el tema. Se ha influenciado mucho, y como la CIPI respeta la institucionalidad y llama a que desde allí se hable, entonces es fácil para el Sistema porque no es inventarse otra figura, es desde donde esta posicionado el tema.</p>
---	---

<p>¿Hay relación entre la autonomía y discrecionalidad en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Sí. La ruta es una orientación, pero no le dice qué hay que hacer en el territorio, la ruta da preguntas para que el territorio resuelva y haga; es como invitarlo y provocarlo con unas herramientas a que se piense en el niño con la nueva concepción de niño y niña, pero el territorio tiene toda la autonomía de decidir qué hacer a partir de lo que esta pasando. La idea es orientarlo, por eso el primer paso es el diagnóstico. Se arranca de la iniciativa propia y autonomía de los alcaldes, territorios, y se resta mucho eso. <i>¿ QUÉ CREES QUE HACE QUE UN MUNICIPIO O DEPARTAMENTO TENGA LOS RESULTADOS EXITOSOS QUE TIENE A DIFERENCIA DE OTROS?</i></p> <p>La voluntad política y de las personas. Personas que convocan, llaman, hacen los ejercicios, siguen las dinámicas, llegan con cronogramas. Eso hace parte de la capacidad institucional, y el equipo con conocimiento, porque la ruta no la crea quien llega, porque el que llega enseña las preguntas orientadoras, las matrices, pero el que la diligencia sale de la gente. Si no hay gente no funciona, por ejemplo que no vaya Salud cuando los mil primeros días de un niño es importante, me faltaría el pedacito de salud en la ruta, por lo cual la intersectorialidad es clave en la estrategia. La voluntad política se notaba en equipos conformados, equipos con ganas de seguir el ejercicio, en algunos casos se comprometia el equipo por el alcalde o gobernador, en otros no había la necesidad. Lo otro es que la estrategia este metida en el plan de desarrollo territorial, ahí uno termina</p>
--	--

	<p>ayudando el ejercicio. <i>¿CÓMO SE HA HECHO EL FORTALECIMIENTO DE LA INTERSECTORIALIDAD EN LO MUNICIPAL Y DEPARTAMENTAL?</i> Hay actividades como las anteriores que se hacen para fortalecer la intersectorialidad; cuando todos se sientan y hablan de lo mismo se empieza a cualificar la estrategia, en todo lo que implica, en la apuesta, en los entornos, y que la gente se sienta comprometida con la atención integral de niños y niñas. Es el ejercicio que se ha hecho para que todos puedan ir y se sientan reflejados, y obviamente que las metodologías sean dinámicas.</p>
<p>¿Hay relación entre la distribución de competencias y responsabilidades claras en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p><i>LA PREGUNTA SE DIRIGE HACIA ENTIDADES TERRITORIALES.</i> Es que es variado, tocaría sacar un sondeo o promedio de cómo están, porque es muy variado. Hay mesas que vuelan y son buenas como Antioquia, Medellín, Barranquilla, pero no es generalizable; claramente nivel departamental y capital van a tener mas fortalezas que municipios de 4, 5 y 6 categoría; pero para ser mas preciso tocaría hacer un sondeo porque es muy diverso. En Chocó y Guajira las mesas funcionan, pero no han logrado lo que logra la CIPI de intersectorialidad, es distinto el cumplir por cumplir pero es distinto el nivel de</p>

	<p>compromiso o intersectorialidad. La CIPI ha buscado que haya resultados en los ejercicios en cuanto a que las mesas se estén haciendo las rutas integrales de atención, un ejercicio casi que empujado desde el nivel nacional pero con todo eso los avances son distintos, van en un nivel mas lento.</p>
<p>¿Hay relación entre las necesidades de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados obtenidos en la 'Estrategia de Cero a Siempre? ¿Por qué?</p>	<p>hay unas competencias misionales que no son compartidas, pero hay otras estructurales logísticas que si pueden ser compartidas, por ejemplo, cualificar talento humano en atención a niños y niñas, eso lo pueden hacer varios, Coldeportes, salud, educación, entre otros; con un lineamiento, todos están con el compromiso como CIPI de sacarlo adelante y todos aportan porque es la atención integral de niños y niñas, entonces si es un tema de ruralidad, tanto educación, salud , deporte, ICBF, educación tiene que ver, todos nos centramos en participar el documento, pero cuando habla algo de salud ahí no se meten todos. Hay muchas acciones, el compromiso de participar en las instancias intersectoriales como mínimo, el comité técnico de la CIPI sesiona cada mes, y la CIPI sesiona cada mes después del comité tecnico. Claramente hay responsabilidades compartidas, pero se respeta lo misional y se busca fortalecer. Hay unos temas que se hacen conjuntos, por ejemplo las 8 atenciones que priorizó el gobierno nacional de las (160) y pico priorizó 8: tema de registro civil, vacunación, afiliación al sistema general de</p>

	<p>salud, seguimiento nutricional, cualificación de familias, dotación de libros y colecciones, valoración del crecimiento y desarrollo. Por ejemplo registro civil quienes ofrecen el registro ahora es Salud porque en los centros hospitalarios hacen el registro, pero si el niño llega la modalidad de Educación inicial sin registro pues también se hace el trámite, entonces en eso el ICBF y salud tienen una responsabilidad compartida en eso.</p>
--	---

PREGUNTA	PAOLA LONDOÑO
	<p>Psicóloga, maestría en desarrollo educativo y social. Asesora del equipo de la Coordinación de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, a cargo de dos temas: cobertura y calidad, y seguimiento, evaluación y gestión de conocimiento.</p> <p>Fecha: 17 de Mayo de 2016</p>

<p>¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Mas que una debilidad, es probable que sea necesario lograr su sostenibilidad, y el empoderamiento a nivel territorial. A nivel nacional, en general, las entidades del estado reconocen la estrategia como el marco de sus acciones, y presupuestos, metas intersectoriales, están enfocadas desde la estrategia; pero a nivel territorial, se ha venido trabajando con fuerza desde hace mas o menos 2 años, aún es necesario seguir generando asistencia técnica y las condiciones para que la política sea una realidad en los territorios. Otro de los aspectos a mejorar tiene que ver con concretar todas sus acciones en la vida de los niños y las niñas, que la política se concrete en cambios reales las vidas de los niños; para que eso pase, hay brechas que se han ido cerrando pero aun existen, pero son debilidades que en el sector público existen pero se atienden, hay lineamientos, acciones especificas sectoriales e intersectoriales pero hay un camino para llegar a la vida de los niños niñas y familias, ese es un reto, también en su consolidación porque es una política que tiene al rededor de 5 años largos en los que ha venido construyéndose. Otro de los temas es la disponibilidad de recursos para poder llegar a la universalización, la política De Cero a Siempre ha sido creada para todos los niños y niñas menores de 6 años colombianos, por su puesto en el Estado hay acciones concentradas y focalizadas en la población en situación de riesgos y vulneración de derechos, pero la política como tal es para todos los niños y niñas, es un reto para llegar allá</p>
---	--

	<p>hay que recorrer un camino sobre la normatividad, competencias, el acompañamiento a los diferentes sectores, también al sector privado, acompañamiento a las familias.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>La estrategia ha tenido diferentes momentos, nace en el 2010, y en el 2011 inicia su consolidación con el decreto que constituye la Comisión Intersectorial para la Atención Integral para la Primera Infancia, el primer momento es el primer gobierno de Santos y se da un ejercicio de consolidación de la estrategia y su contenido. Los primeros cuatro años fueron años de construir las bases técnicas de la estrategia; inicialmente lo que sucede es que se empieza a escribir a qué se refiere cuando se habla de atención integral para la primera infancia, se delinear los caminos de trabajo intersectorial, en el 2011 se crea la CIPI y la integran las entidades y sectores responsables de primera infancia, ministerios de salud, protección social, cultura, educación, presidencia de la republica,</p>

	<p>prosperidad social, ANSPE, ICBF, y el DNP; se escriben las bases y se delimitan las responsabilidades y competencias de cada una de las entidades involucradas. Ha sido un tema de mayor trabajo pero ha permitido la consolidación de la estrategia, ya que de acuerdo a las competencias responsabilidades y funciones se organizaban el presupuesto, actividades, todo. La fortaleza es la claridad de las bases técnicas y la re organización para trabajar intersectorialmente. Lo primero fue reconocer cuál era la atención integral que se quería para niños y niñas de primera infancia y cómo hacerlo, a medida de que se profundizaba se daba cuenta que el fin no era la atención integral, la atención integral es un vehículo una herramienta a través de la cual el objetivo, y objetivo de la política, es el desarrollo integral de niños y niñas de primera infancia.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Se esta en un momento coyuntural, en el 2014 se da un proyecto de ley para que la estrategia pase a ser una política de Estado, y se continua en el 2015, y en el momento la gran amenaza son dos: 1. los cambios de gobierno, la posibilidad que se tuvo de la reelección permitió que se tuviera continuidad en gran parte de la apuestas de la política; la gran amenaza es que al cambio de gobierno puede que no haya continuidad en las acciones, en las apuestas y todo lo que se ha avanzado. 2. En relación con los territorios, como hay autonomía local territorial, hay gobiernos de las entidades territoriales que traen sus propias apuestas y generan amenazas en relación de darle continuidad a</p>

	<p>las apuesta de la estrategia. Esta semana el proyecto de ley debe pasar su ultimo debate en el senado, si se logra pasar es un paso adelante porque solo tendrían pendiente la sanción presidencial para la ley, y ya tendrían una ley De Cero a Siempre, que es la ley para el desarrollo integral de niños y niñas y eso da todo una base para que cuando si existan la autonomías no se puedan hacer los de la vista gorda, ni como mandatario local ni como mandatario presidencial.</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Es uno de los grandes retos. Reconociendo la trascendencia que tiene para lograr la concreción de la política en la acción misma con niños y niñas, se han generado instancias de coordinación, articulación y comunicación que favorecen el conocimiento de la estrategia y empoderamiento en los territorios. Lo primero es que para el gobierno exista una consejería presidencial que da el lugar prioritario a la primera infancia a nivel nacional y en la presidencia, porque desde allí hay un reconocimiento nacional para los temas de primera infancia. En ese contexto existe la Comisión intersectorial, la consejería nos permite tener comunicación directa con la gestora social y con el presidente y asesores, ha servido para movilizar el tema de la ley, las inversiones y prioridades en la política. El segundo es la comisión como instancia intersectorial, ha permitido que hayan locutores permanentes del nivel nacional que ayuden a hacer las alertas y a movilizar en cada uno de los sectores los temas, esos representantes allí de la comisión son los ministros,</p>

	<p>viceministros, directores de primera infancia o de oficinas similares de desarrollo social, y tienen claro y un conocimiento conjunto de lo qué pasa en el tema en todos los sectores, eso ha facilitado la comunicación en tanto nos enteramos qué esta pasando en primera infancia en un sector, y así mismo actuamos en favor de que algún proceso salga bien o superar un obstáculo, las prioridades presupuestales o de acción. Luego a nivel de llevarlo a territorio, vienen las instancias de nivel territorial, vienen desde la ley 1098 con el código de infancia y adolescencia desde el 2006, se crea o se reconoce el liderazgo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en cabeza del ICBF entonces existe la normatividad que exige la existencia de los consejos de política social tanto a nivel nacional como a nivel departamental y municipal; y en el marco del consejo hay mesas que son mesas o comités de primera infancia, infancia, adolescentes, y fortalecimiento familiar, las denominadas de distintas formas, esas son instancias intersectoriales, las departamentales informan a los gobernadores, ese canal ha permitido que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar es el que ayuda y lidera esas instancias en esos territorios, y el mismo Sistema hace parte de la Comisión intersectorial. Entonces se ha buscado crear los mecanismos de comunicación para ver como están los temas en las instancias intersectoriales, que las entidades conversen, sepan cuales son sus prioridades o ayuden en sus acciones por la primera infancia , la inversión</p>
--	--

	<p>presupuestal etcétera. Por otra parte al entender que son temas novedosos y la organización intersectorial no es sencilla, esas miradas que se le pide de miradas poblacionales no son sencillas, en el sentido de que vienen organizados sectorialmente los presupuestos las metas, todo es sectorial. Entonces desde la comisión intersectorial existen alianzas nacionales, alianzas público privadas, generadas desde el 2013, a través de las cuales hay diferentes procesos técnicos para el desarrollo y sostenibilidad de la política; uno de ellos es fortalecimiento territorial, y ha creado unos asesores macro regionales y gestores territoriales, que son profesionales que llevan la línea directa del nivel nacional y ayudan a los territorios para que en las instancias de las mesas y los comités puedan insertar estos temas en su planeación, en su accionar, en sus proyectos, en sus programaras.</p>
<p>Cuáles son los mecanismos de coordinación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p><i>Lo anterior también son mecanismos de coordinación</i></p>

<p>¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Si, esta establecido en el decreto, establece las funciones de la comisión. Define que a nivel nacional existe una primera instancia que se llama Comité técnico ampliado, que es las instancia técnica donde se llevan los asuntos a analizar y resolver; por ejemplo uno de los asuntos es desde el año 2016 para la atención a primera infancia se destinaron algunos recursos del impuesto crec y empezaba a llegar un 0.9 de esos recursos, el mismo decreto y la reglamentación dice que los recursos asignados se asignaran de acuerdo a los lineamientos de la comisión intersectorial, entonces se convoca al Comité técnico ampliado, donde vienen los directores técnicos, profesionales y subdirectores, y allí se discuten cuáles son los recursos, las prioridades en atención a la primera infancia en el caso de la política primera infancia tiene indicadores y metas , esos son los trazadores de las acciones y prioridades de la política, y a esa instancia se llevan esos asuntos y se consolida una respuesta. Entonces ese comité hace el análisis de la situación y toma o hace una decisión; una vez al mes tienen sesión las reuniones de la Comisión intersectorial donde asisten los directivos, viceministros, ministros, directora general del ICBF o director de primera infancia y allí se llevan desde el Comité técnico ampliado se llevan estos asuntos ya profundizados, analizados y discutidos para tomar las decisiones. Ese tipo de decisiones son decisiones conjuntas, por su puesto las entidades siguen teniendo su accionar sectorial, y algunas decisiones que se toman en el marco de</p>
---	---

	<p>autonomía de la entidad y del sector, sin embargo la mayoría de decisiones en las prioridades presupuestales, en asuntos que tienen que ver con el desarrollo técnico, las alianzas nacionales, donde se unen con unos procesos en el territorio que tiene que ver con darle la sostenibilidad de la política en territorio, entonces se llevan programas procesos, asistencia técnica. estos asuntos se toman en las mesas técnicas, como en la comisión. <i>¿HAY TOMA CONJUNTA DE DECISIONES INVOLUCRANDO LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO?</i> La competencia que tiene la comisión es nacional, las decisiones que se toman por su puesto afectan al nivel territorial. Pero en relación a las decisiones que toman en territorio no hay , hay un acompañamiento técnico y generalmente hay consultas que hacen las entidades territoriales o a los ministerios, a la comisión o a la presidencia, pero sus decisiones como tal se toman en las instancias. Si pasa lo mismo de alguna manera, no en todos los territorios pasa igual de bien, en aquellos donde tiene un buen funcionamiento, la instancia de la mesa técnica y por su puesto del consejo de política social es la instancia que toma muchas de las decisiones que tiene que ver con la inversiones y el desarrollo de la política para niños, niñas y adolescentes y familias. Pero que haya una instancia donde haya representación de los entes territoriales y el gobierno nacional no.</p>
--	---

<p>¿Cómo afecta el número y variedad de unidades gubernamentales en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>La focalización que se ha hecho no es para la implementación de la estrategia, la estrategia esta implementanda en el 100% del territorio nacional en diferentes niveles, porque el Sistema Nacional de Bienestar Familiar es una articulación que esta normada desde la ley de infancia y adolescencia del 2006 y que debe funcionar en el territorio. La Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia ha buscado llegar a todos los departamentos del país, pero por los tiempos disponibles y por la disponibilidad de recursos económicos humanos y técnicos, si ha habido una priorización en aquellos territorios donde se ha ido a acompañar técnicamente el fortalecimiento territorial. Pero hoy se esta hablando de que se van a llegar a 250 territorios de los 1101 municipios y departamentos; además en el año hay toda una apuesta por el reconocimiento del proceso de paz y el posconflicto, y en ese sentido también hay unos criterios de focalización que están centrados en las condiciones de vida de niños y niña en esos territorios, pero también en los acuerdos de paz que hay en La Habana. Entonces están muy centrados en territorios donde hay bastante ruralidad y ruralidad dispersa y hay poca presencia del estado. <i>¿EN LOS PRIMERO CUATRO AÑOS CUANTOS MUNICIPIOS SE FOCALIZARON?</i> En los primero 4 años, no te puedo decir exactamente, sé que al año pasado al 2015 se habían acompañado 200 entidades territoriales en las que están municipios y departamentos.</p>
--	--

<p>¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?</p>	<p>Más que influir, nosotros como equipo asesor de la Consejería presidencial y como equipo que acompaña la Comisión, se tiene un papel fundamental en propiciar escenario de encuentro intersectorial y de diálogos técnicos y operativos y en relación a lo intersectorial. Entonces digamos que no es que directamente influya, pero mi papel si es si es estar muy atentos a que los asuntos pasen siempre por la intersectorialidad, sí, que un sector no vaya solo de pronto cuando puede empoderar y potenciar sus acciones intersectoriales; ese es nuestro lugar, siempre estamos en eso, reuniones técnicas y operativas con sectores, acompañando, que las acciones que hayan siempre estén en coherencia con la línea técnica que se construyo conjuntamente y con las apuestas de la política.</p>
<p>¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?</p>	<p>Siempre me encuentras en el ICBF, en el ministerio de educación , y no solo yo sin el equipo de coordinación, ¿TU TAMBIÉN VAS AL TERRITORIO? al territorio vamos a un acompañamiento, pero no es directamente nuestra función porque somos pocos y estamos más en la función de acompañamiento a entidades del nivel nacional; sin embargo si tenemos toda una apuesta por la asistencia técnica en los territorios, pero tiene que ver mas, por ejemplo este año estamos focalizando mas, qué vamos a fortalecer y a empoderar la asistencia técnica de las gobernaciones, porque ese es su papel, el acompañamiento y asistencia técnica municipal. Entonces vamos a llegar como un equipo fuerte en</p>

	<p>articulación con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y vamos a llegar a empoderar las gobernaciones sobre las estrategias. La herramienta principal es la Ruta Integral de Atenciones, en el marco de la RIA y todas las líneas de la política de calidad y cobertura, de seguimiento y evaluación de gestión territorial y de movilización, vamos a llegar mas a las gobernaciones. También tenemos ejercicios de acompañamiento a los procesos mismos que se hacen en territorio.</p>
<p>¿Cómo se da la participación de los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones en 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Es directa o indirecta?</p>	<p>Como soy una asesora técnica, tengo la responsabilidad siempre de hacer un estudio minucioso de las situaciones, de los temas, y poder orientar técnicamente las decisiones. Esa es la influencia, por ejemplo en el caso de la Crec debía estudiar toda la normatividad del Crec, cuáles eran las disposiciones, los tiempos, en qué marco nos movíamos, qué si se podía hacer y qué no y dar esas orientaciones, de asesorar técnicamente y dar todos los argumentos para que se pueda tomar una decisión informada. Pero no soy de las personas que deba tomar la decisión o tenga voto en la comisión. Quienes tienen voz y voto precisamente son los directivos de las entidades.</p>

<p>¿Cómo se desarrollan las interacciones con los diferentes niveles de gobierno en las fases de política pública de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Creo que el país ha avanzado de manera importante en eso, porque hay un acompañamiento claro de diferentes instancias. La Procuraduría con la estrategia de derechos y derechos, hacen un acompañamiento y asistencia técnica muy fuerte a los territorios para que digamos, por su puesto todas las acciones que están en el marco de la ley en los temas de infancia y adolescencia; y en ese sentido que la política por supuesto sea una política que tenga una fase de diagnóstico, de reconocimiento de evidencias, de planeación, luego en la implementación que haya un ejercicio claro de monitoreo y seguimiento a los indicadores, y también hay un ejercicio importante de Planeación nacional en ese mismo sentido. Creo que el país ha avanzado mucho en eso y los territorios tienen una coherencia importante para dar cumplimiento a las fases de la política, de la implementación.</p>
<p>¿Hay una relación entre los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Sí, es un gran reto de todos los días, porque la lógica misma del estado no es una lógica intersectorial, porque las entidades vienen de unas lógicas sectoriales. Cuando convocamos a mirar la población, desde un enfoque poblacional y territorial y cómo confluyen, eso es un esfuerzo del día a día, la existencia de la comisión y que haya un convencimiento que tenga que ver con que existió toda una base para que existiera esto, surge porque venía un movimiento social, político y técnico con relación con la convención de los derechos de los niños, la ley de infancia, y todo eso abona el terreno para que se diera; pero la comisión ha permitido que no</p>

	se pierdan los esfuerzos por la intersectorialidad.
<p>¿Hay relación entre la autonomía y discrecionalidad en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Claro, esperamos con la ley de la República, así como con la ley 1098, nos hemos tardado 10 años para que entiendan que tienen que priorizar sus recursos para primera infancia, infancia y adolescencia, entonces el tema de la estrategia ha tardado un tiempo, y ha coincidido con dos gobiernos. La estrategia sale en el gobierno de Santos, que inicia en agosto de 2010, se lanza en ese último semestre pero toda su implementación y contenido se desarrolla en el 2011 y 2012; entonces paralelamente en el año 2012 se dan nuevas administraciones territoriales, hay nuevas elecciones de mandatarios, entonces esos mandatarios que llegan son los que llegan en el contexto de la estrategia, pero eso tarda un tiempo. Hasta ahora estas nuevas administraciones donde ya está toda la estrategia esta decantada, en los territorios ya los funcionarios la conocen, entonces es el tiempo; por eso la posibilidad de que sea sostenible en el tiempo siendo una política de Estado consideramos que es lo que le da la posibilidad de que no solo este a discrecionalidad de los mandatarios, sino que sea una apuesta del país con las autonomías que cada uno tenga y las prioridades que precisamente el enfoque territorial permita que se den, no se implementa de la misma manera en todos los territorios, no hay las mismas prioridades, debe haber una lectura de realidad situacional, etcétera pero si con</p>

	un soporte de lo que busca.
¿Hay relación entre la distribución de competencias y responsabilidades claras en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?	Es uno de los grandes avances, pero es una tarea del día a día, por ejemplo hoy la relación función misma del ICBF como coordinador del Sistema Nacional, pero además como quien administra y desarrolla los recursos par la atención de niños y niñas en educación inicial; eso da orden porque el Ministerio de educación no está haciendo lo mismo que ICBF sino el Ministerio de educación da una línea técnica y sabe que no construye la línea técnica solo, sino que sabe que esa línea técnica debe ir en articulación con lo que pasa en los servicios, entonces si hay competencias diferenciales, pero saben que si hay necesidad de articulación para precisamente lograr que esas competencias y funciones se den de manera manera armónica y que cumplan los objetivos. Es una tarea de todos los días, hay momentos en los que es difícil y corre mas un sector que otro, entonces los tiempos y velocidades no son las mismas, entonces nos ha enseñado ahí...

PREGUNTA	LUZ ANGELA ARTUNDUAGA
	DIRECTORA ÁREA DE SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO INFANTIL - UNICEF -COLOMBIA.
	Fecha: 18 de Mayo de 201

<p>¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>La gran debilidad es que la estrategia, como estrategia de carácter intersectorial, no ha llegado a nivel territorial. Se han hecho esfuerzos. Sin embargo en los 5 años que llevan la estrategia, el gran esfuerzo de conformar un equipo intersectorial ha sido una de las grandes fortalezas, el que se sienten varios sectores que tienen intereses diferentes, pero además misiones que son misiones sectoriales diferentes y que piensan en el niño, cómo se ve la vida del niño en el futuro, en efecto ha sido un ejercicio importante. Diría que la debilidad mas grande es trasladar ese escenario al territorio, significa mirar en qué territorios estamos cuando más del 80% de los municipios del país son categoría 6, entonces con qué recursos tienen y qué talento humano tienen; aquí en la nación se tiene el mejor talento humano dispuesto con capacidad, con capacidad de hacer alianzas con otros, especialmente y para resaltar las alianzas con las empresas privadas, con las fundaciones; dos convenios que sean realizado gigantescos, uno con 7 instituciones y la otra con 27 instituciones, que permitieron avanzar muchísimos en los desarrollos y han salido muchas cosas. Eso trasladarlo al territorio no se ha trabajado bien, ¿cómo trasladarlo a un municipio de categoría 6 cuando tengo una persona que responde por todo? entonces qué capacidad financiera tienen, qué capacidad de ejecución tienen, esa es la mayor debilidad de la estrategia. Uno dice hay tiempos para todo, pero el problema es que a quien le tiene que llegar la acción es al niño que está en territorio; entonces si</p>
---	--

me gastó todo el tiempo mirando qué voy a hacer pero no voy avanzando en como lo hago. Yo diría que sí, que De Cero a Siempre avanzó mucho en el fortalecimiento institucional, lo que uno ve es que en efecto esta la construcción del Centro de Desarrollo Infantil, unos escenarios hermosísimos, y en escenarios muchas de las cosas y lineamientos han salido de acá, eso no quiere decir que no hayan hecho esfuerzo en la parte de inclusión, en la parte de género, pero son esfuerzos muy particulares. Cuando visitan los países a Colombia, porque se caracteriza por tener una estrategia buenísima De Cero Siempre, además porque tiene un nombre súper potente, van a Medellín, y en Medellín había un buen comienzo antes de lanzarse la estrategia De Cero a Siempre. Medellín venía con su propuesta de infancia que se llamaba "Buen Comienzo", muy estructurada, muy clara, es una estrategia que además de estar concebida ya tiene una operación muy clara, ¿Qué mostramos? Medellín, porque tuvimos la suerte de que ya venía con un proceso sólido, robusto, que permitió que cuando llegue la estrategia De Cero a Siempre, que muchas cosas que estaban en Buen Comienzo se incluyeran en De Cero a Siempre que eso fue una alineación muy sencilla en la operación. eso es la gran debilidad.

<p>¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>La gran fortaleza es que este puesta en cabeza de la Presidencia, que desde el comienzo la estrategia se haya ubicado en cabeza del despacho del Presidente, en diferentes instancias como consejera y otra como instancia ya directa. El hecho de que se estén pensando en escenarios de articulación intersectorial y poner esos escenarios en instituciones que puedan hacerlo, tipo Presidencia, tipo DNP, facilita la gestión de coordinación, porque no se es juez ni parte; porque el Sistema Nacional de Bienestar Familiar este en cabeza del ICBF, es complicado porque a veces se confunden los roles. Entonces la fortaleza es colocarla en una instancia que tenga esa capacidad de incidencia abogacía y articulación, que serian los pilares de eso, ellos no tienen porque operar absolutamente nada. Y eso de esta manera también permitió que por cuestión de Presidente los sectores tengan que dar cuenta, el sector no va a dejar de estar, y especialmente los que son mas visible en la estrategia, que son Salud, Educación, ICBF, y hay otros como Cultura, Tics, pero estos tres son los que tienen mayor fuerza en el tema de atención integral para primera infancia. Entonces eso, esa fortaleza desencadena varias cosas, y la fortaleza esta puesta en una voluntad política, si no hay voluntad política la parte técnica puede ser la maravilla, pero si no esta acompañada por esa voluntad política es bien complicado que no se lleve a cabo el tema. Otra fortaleza que ha sido interesante y, es que aunque realmente la participación de externos a esta comisión</p>
--	---

	<p>nunca se dio, es una comisión muy cerrada, es una comisión que esta puesta en las instancias del gobierno; no se sabe si es bueno o malo pero igual uno podría decir es bueno porque funcionó bien; y es el hecho de generar unas alianzas, unas alianzas pegadas a un proceso de incidencia y abogacía por las primera infancia. Entonces ves que cuando se construyó el plan de desarrollo quienes estuvieron todo el tiempo metiendo su cucharada la comisión la CIPI y, por ejemplo la comisión intersectorial para la prevención del embarazo en la adolescencia o derechos sexuales y reproductivos en la que participa también UNICEF, ahora sacaron sus lineamientos tomados en su estructura de De a Cero a Siempre, en los espacios, en las rutas. Entonces yo creo que eso ha sido bueno y, creo que la fortaleza de que tenga un posicionamiento político, de que tenga uso roles clarísimos de coordinación, incidencia y abogacía eso es lo que pasó ayer, el día de ayer es el resultado de todo eso, y eso es bueno convertir un programa de gobierno en una política de Estado, es lo que todos anhelamos y realmente se hizo sin mucho proceso evaluativo, lo cual tampoco es bueno. Uno dice ¿cómo así un programa se convierte en política de Estado sin haber pasado un proceso de evaluación? creo que lo que se ha hecho en evaluación ha sido unos indicios o pinitos, pero en la política el programa no ha tenido una evaluación, para no hablar de impacto, si no hablar de resultados puestos de alguna manera en proceso, no los ha tenido;</p>
--	---

	<p>entonces, pues si es una buena cosa pero queda por analizar cómo se hará el seguimiento de la política.</p>
--	--

<p>¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Sí, no hay la suficiente fuerza desde acá para que opere a nivel de los territorios; puede quedarse como un buen nombre de los documentos de política de este país. Si quiero ver si la política avanza, pues miro los indicadores trazadores ¿y cuáles son? ¿han disminuido las muertes maternas en el país? No han disminuido, al contrario, Colombia no logró; mortalidad infantil en promedio sí, pero las brechas e inequidades que hay de mortalidad infantil y maternas; si te vas a otros territorios (guajira, choco) dices "un documento muy bonito y muy claro" pero los niños se siguen muriendo de causas evitables, las inequidades siguen existiendo. Si el escenario inicial de política no va acompañado por un escenario de una operación, con un proceso de incidencia y acompañamiento a nivel territorial, porque ahí es donde se va a operar la política, si no hay una exigencia desde el nivel nacional de que los territorios tienen que dedicar, mejor dicho vendrá un conpes ahora, pero esto debe tener su presupuesto, si no tiene presupuesto. Entonces imagínate que desde el nivel nacional se están contratando los referentes de primera infancia para cada departamento, entonces yo los contrato aquí , yo los mando para que trabajen contigo y me tienes que responder por trabajo, salud, educación, bienestar, por comisarias de familiar y todo, entonces ¿la capacidad que tienen nuestros municipios, la mayoría, de responder a eso?. Pero además tienen que partir de una confianza que se ha perdido muchísimo por lo niveles de corrupción que han sido altos en el</p>
--	---

	<p>país, pero no podemos estar con los modelos paternalistas de estar enviando referentes para todo, entonces yo veo ahí la gran brecha. Puede ser un documento de política con muy buenas intenciones, pero esas intenciones tienen que estar (llevadas) con un documento de plan de trabajo, con los territorios. Los territorios no entienden que es eso de las realizaciones, eso no lo va a entender nadie. A mi me ha parecido preocupante que hubieran cambiado los marcos de derecho entre ciudadanía, supervivencia, que eran los marcos de derecho al desarrollo, claros que están puestos alineados a la convención, ahora puestos en revisiones, claro detrás tienen los derechos. Digamos que el gran reto es todas esas cosas que están construidas acá, todos esos lineamientos, todo lo que está ahí tienen que pasarlo al coquito porque sino no se va a hacer. Y no es posible seguir produciendo documentos a ese nivel, es absurdo la cantidad de documentos que tiene la estrategia, ahí es donde veo la gran brecha .</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Los ha tenido, ha hecho los mejores intentos y esfuerzos. Lo que pasa es la debilidad territorial, si no hay un doliente claro, si no hay un presupuesto claro, yo puedo comunicar que hay que hacer cosas, pero si no está incluido dentro del Plan de desarrollo , si no tiene recursos y si no hay doliente claro, pues... Si la comunicación es efectiva en la medida que hay cambios porque esa es la comunicación efectiva, yo diría que no. Ha habido un esfuerzo grande de trasladar una</p>

	<p>información, pero si uno se pega al concepto de comunicación en el que hay un emisor, un receptor y un cambio, no ha sido efectivo.</p>
<p>Cuáles son los mecanismos de coordinación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Va muy pegado a lo anterior. En las instancias territoriales desde el Departamento al Municipio, en el aparato de la administración política administrativa del país, hay tantos intereses en donde estrategias tan robustas como estas terminan subsumidas en esos intereses. Sí, creo que hay un problema de gobernabilidad a nivel territorial, digamos que no hay que buscar archivos expiatorios ni culpas, pero los niveles nacionales tienen que ver cómo fortalecen la gobernabilidad de estos territorios. Entonces pues yo puedo comunicar, si no hay plata, si la plata se esta robando, si la plata se esta destinando a otras cosas, si, lo que estaba haciendo de alguna manera el ICBF con las famosas alimentaciones escolares y eso le esta costando a esta señora su cabeza y hasta su vida, porque se esta metiendo en una situación demasiado compleja y demasiado peligrosas, en este país eso es un peligro. Entonces fijate que se están creando los referentes, se escogen acá, seguramente son de la región y esos referentes depende de la nación, esa estructura tiene que cambiar; tiene que dársele una estructura de acompañamiento a nivel territorial para que efectivamente eso quede en el territorio y le marque</p>

	<p>una ruta a la sostenibilidad, porque uno de los mayores problemas que se tienen es de sostenibilidad. Cuando se les dieron los lineamientos a los territorios para sus planes de trabajo, planes de acción, yo me pongo a llorar porque salud, les pide una cosa, viene vivienda, saneamiento , educación, y todos esos están llenos de matrices. La misma (desestructura) de gobierno, empieza desde el nivel nacional, porque todavía aquí hacemos planificaciones sectoriales, es decir, no es una planificación intersectorial, entonces se está pidiendo un esfuerzo intersectorial cuando la plata viene por sectores; a ver con qué plata cuenta la comisión intersectorial o la CIPI puesta en la Presidencia. Cuando hacen los convenios gigantescos, el convenio queda bajo supervisión de un sector, el que pone más plata, generalmente ha sido el sector educación, entonces el articular todo eso cuando hay intereses sectoriales es muy complejo, no es falta de voluntad. Es que es muy complejo.</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Para que funcione debe ser así. Lo que si es cierto es que si hablamos de toma conjunta de decisiones a nivel nacional, efectivamente la Comisión ha sido el mejor escenario para serlo, por ejemplo la ruta de atención ha sido una construcción conjunta maravillosa, ese seguimiento niño-niño también, esos son los escenario donde se visibiliza que el niño debería y podría recibir una atención integral con esos estándares que se han definido, con esas características pedagógicas, con todo lo que se ha trabajado desde el nivel nacional. Ahora</p>

	<p>efectivamente, si no se llega y se negocia con el territorio eso no funciona, y creo que ha sido el esfuerzo que ha hecho la Comisión, en esa parte es un (...) diría que todo el esfuerzo de la política debería ser puesta a nivel territorial, cómo opera, cómo se le da, cómo se fortalece ese nivel territorial. Pero si creo que ha habido y creo que parte de lo que la CIPI ha querido hacer es justamente entrar en procesos de dialogo con los alcaldes y gobernadores, pues no es fácil pero siempre ha estado en la agenda.</p>
<p>¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?</p>	<p>Sí, porque son maneras que son reconocidas, y pues tienen el interés genuino de apoyar; no hay un interés, creo yo, de que la mayoría de los miembros de la CIPI tengan un interes politiquero, si un interés político que debe existir, porque sino no hay como trabajarle al tema; no hay un interés politiquero, y por su puesto un interés político, y un interés técnico, y eso ha sido una de las fortalezas también de la Comisión. La cosa ha estado en un equipo técnico competente, que conoce los territorios, que sabe las dificultades que tiene, y que luego desde los sectorial hace lo mejor que puede.</p>
<p>¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?</p>	<p>Depende un poco de qué territorio se este hablando, seguramente han habido mas interacciones con algunos territorios que otros. Esa parte no la manejo bien porque es muy interna de la Comisión, pero diría de que territorio les ha respondido, es decir cuando el territorio responde, así no tenga nada y con las uñas y con las ganas, la interacción se da porque hay conciencia y hay</p>

	<p>ganas, no hay plata, pero a veces las cosas no se hacen porque no haya plata. Yo estoy convencida de que las cosas se hacen porque hay conciencia y hay ganas. Yo creo que la interacción se da y, en ciertos casos se empiezan a apoyar ciertos territorios donde la gente responde; donde la gente no responde ¿cómo haces tu?. Creo que el proceso de abogacía que ha tenido y el hecho de que este la primera dama y hable y visite eso ayuda.</p>
<p>¿Cómo se da la participación de los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones en 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Es directa o indirecta?</p>	<p>En los niveles bajos no hay toma de decisiones, es una estructura jerarquizada. En un nivel bajo, un profesional encargado de vacunas o una niña encargada de un centro de atención, ellos lo que hacen es adoptar y operar y no hay toma de decisiones en política. Pensaría que esta más en los cargos de alto nivel o intermedio, en los coordinadores de promoción y prevención, esos cargos medios que hay. Por ejemplo en las secretarías de educación, si por ejemplo no están descentralizadas, están certificadas solamente noventa de las mil y tantas que hay, entonces todo depende del departamento y cuando todo depende del departamento así es; en cambio en salud la cosa es un poquito diferente, porque efectivamente están las secretarías departamentales de salud, pero también la mayoría de las direcciones locales de salud de los territorios también son certificadas, entonces el nivel de autonomía, entre comillas, es un poco mejor, pero eso esta muy pegado a la descentralización.</p>

<p>¿Hay una relación entre los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>No conozco los resultados. No te puedo decir, se que se hicieron miles de documentos, se que se hicieron dos convenios gigantes, se que ya esta operando el sistema niño-niño, se que se saco una ruta de atención buenísima, pero no (sé los resultados). Porque no los sé, no los conozco, a lo mejor si los hay, pero por desconocimiento no tengo la capacidad para responder esa pregunta</p>
<p>¿Hay relación entre la autonomía y discrecionalidad en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Sí, eso ha sido un caballito de batalla de todos los gobernantes, la descentralización en todos los gobernantes desde el nivel nacional, incluyendo el gobierno distrital que también ha trabajado mucho ese tema, entonces se dan pinos de desconcentración; pero es que la descentralización es perder poder, y perder plata y no sé si están interesados en eso. Pero yo creo que si tiene mucho que ver, porque una cosa es que yo envíe el referente para que te diga qué hay que hacer y otra cosa es con mi plata contratar al referente para decidir qué hacer y qué el nivel nacional acompañe, que tenga la responsabilidad de acompañar y no de vigilar y controlar. Entonces sí, esas decisiones no se toman de esa manera eso afecta muchísimo, para mi si. Para mi tiene un efecto directo el grado de autonomía y del poder que las direcciones territoriales, tanto departamentales como municipales, tienen para avanzar en la implementación de la política pública.</p>

<p>¿Hay relación entre la distribución de competencias y responsabilidades claras en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Le puede aportar positivamente, pensando en la gran suerte de que hayan territorios donde este tema es pilar para ellos, donde tenga un objetivo que le responde a esa cabeza política que conduce el gobierno. Sin embargo también le entra a uno la duda por los niveles de corrupción que tiene el país; entonces parte de empezar a centralizar todo, por ejemplo el tema de regalías, ¿qué hizo la Guajira con las regalías? no sabemos, lo que si es cierto es que no hizo lo que tenía que hacer y así con la mayoría de departamentos que recibieron el boom de regalías, entonces ahora el gobierno agarra esas regalías, entonces estos territorios dicen que ya no pueden hacer nada porque no tienen la plata "bueno presente el proyecto y defínalo" y eso ha tardado todos los años del mundo , entonces el gobierno coge la plata de regalías porque no confían en lo que ha pasado, porque efectivamente la plata se ha perdido; pero es tanto la burocracia que hay a nivel nacional que tampoco llega la plata porque es que "toca hacer el proyecto y el proyecto me pide esto, esto esto" cuando piden y piden cosas cuando la capacidad no da para eso, entonces es una traba nacional que no ayuda. Digamos que es una situación bien compleja, y creo que parte de todo esto es volver a construir la confianza y dentro del proceso de paz la reconstrucción de confianza es absoluta, es necesaria porque si no creo que no avanzaríamos, y hay una desconfianza muy grande, una desconfianza frente al manejo de los recursos, pero fíjate que pues uno mira mucho el</p>
---	--

	<p>territorio. Son temas que se comentan y se dicen pero no puedo decir este fulano se quedo con la plata, la plata no esta llegando. Salud nunca había tenido tanta plata como la que tiene ahora, pero con tanta intermediación no esta llegando al niño, no esta llegando a la mujer.</p>
--	--

<p>¿Cree usted que hay una intervención coordinada entre los diferentes niveles de gobierno en la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Tiene que haber, no puede ser que no podamos, y puedes tener algunos modelos interesantes. ¿En donde por qué funcionan acá si están en las mismas condiciones y por qué es un tema de desviación positiva? ¿por qué frente a estas características si fue posible hacer eso acá, y frente a esas mismas características no fue posible hacerlo acá? entonces mejor dicho seria terrible decirte que no se puede porque entonces "apaguemos y vámonos". Sí hay una intención genuina de todo este grupo de gente que hay a nivel nacional, que quieren hacer las cosas, si uno se reúne con los grupos de la CIPI son técnicos; ahí en ese grupo, no hay es que fulanito de tal es recomendado por el concejal, por el no se que y bueno si fuera recomendado no hay problema, pero que sea bueno; sí y es un grupo de gente que tiene una capacidad técnica muy buena y es genuina, quiere hacer las cosas y las quiere hacer bien entonces uno tiene que partir de eso, pero el mayor esfuerzo que hay que hacer es ganar confianza y credibilidad en los territorios porque sino vamos de una con una agenda oculto en uno confiar. Y ahora en el tema del proceso de paz , y pues nadie visibiliza la primera infancia como un tema de un escenario principio para paz, lo que pasa es que si yo sigo teniendo muertes por hambre, así uno no construye paz jamás, y así salgan los niños de las filas de las frac, pero ¿qué porcentaje de niños es? cuando el resto no tiene educación, salud, eso es paz, no solamente pueden dejarse los ojos puestos en este proceso de</p>
---	--

	<p>paz en que los niños se van a entregar, y ese me parece que es el gran, es un engaño, es un mico. Porque cuando salieron estos proyectos (sombrija) famosos para el tema de paz, me llamó mucho la atención que de todos los organizaciones de Naciones Unidas no estuviera la OPS, ¿cuándo, cómo así que deba justificar que salud es un sector importante para construir paz?. Ese es el tema fundamental, la confianza, acompañamiento y trabajar hombro a hombro, a veces es imperante dejar las arrogancias nacionales y trabajar hombro a hombro, y eso la gente lo valora muchísimo. En la experiencia que he tenido en mi vida, y sobre todo en UNICEF, es que cuando uno acompaña a la gente, uno acompaña las instituciones, la gente se siente respaldada y siente que es capaz de hacer, y si el acompañamiento tiene un precio, pero no es el precio de la gran carretera, es un valor social , ético.</p>
--	--

PREGUNTA	CAMILO PEÑA PORRAS
	Asesor de la consejería de la Primera Infancia, Parte del equipo de la coordinación de la comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Psicólogo y Maestría en educación regional
	Fecha: 18 de Mayo de 2016

<p>¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Lo que es una fortaleza, que la coordinación esté en Presidencia también es una debilidad, ahí hay un factor de vulnerabilidad, porque el hecho de que esté en Presidencia, la hace muy sensible a los cambios, digamos cambios de gobierno. Ahí la ley podría ayudar, porque ya la ley establece, determina unas competencias. Hay un asunto en términos de la estructura institucional que hay que optimizar; claramente el aterrizaje de los territorios y la articulación y la materialización de lo que nosotros llamamos Atención Integral en el Territorio, es uno de los asuntos... que no lo plantearía como una debilidad sino como un reto. Hay un asunto, para mí modo de ver, que es estructural de todas estas iniciativas, pues es que los cambios en las instituciones generan, desaceleran el proceso, uno está al arbitrio de los ejes de institución y las posiciones que tengan en un momento dado, frente a temas que se tratan en el marco de la estrategia; entonces cuando esos cambios se dan, eso implica una labor de reproceso y retrabajo frente a avances que en un momento dado pueden haber existido. Hay otro asunto que es estructural y son las restricciones financieras, de todas maneras, en el planteamiento de la estrategia de la atención integral, pone al gobierno y al país, en un momento de mayor inversión que no siempre es fácil de conseguir y mantener. Entonces ahí hay un reto y una debilidad en ese sentido. Otro reto: la alianza que se ha tenido con organizaciones de otros sectores, creo que eso hay que fortalecerlo, se lo</p>
---	---

	<p>sumaría más a un reto que a debilidad, en el sentido que ha sido una estrategia que en cierta forma se ha construido de manera amplia y en su implementación ha contado con la participación efectiva de organizaciones que se han involucrado y uno las puede contar como éxitos que ha tenido la estrategia en términos de innovaciones a nivel programático, y de atenciones concretas.</p>
--	---

<p>¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>La estrategia tiene, efectivamente, una instancia de coordinación que en su liderazgo está ubicada institucionalmente en un lugar que facilita la movilización, que tiene ascendencia sobre las instituciones; el hecho de que la coordinación de la Comisión esté en Presidencia, creo que facilita en términos de convocatoria, en términos de movilización a las entidades. Otra fortaleza, es una estrategia que fortalece la gestión de los sectores, desde una perspectiva poblacional. En términos de objeto común, el niño es lo que hace que confluyan las instituciones y en torno a los niños se hace y se logra un ordenamiento de las competencias institucionales y desde ese lugar, la acción institucional adquiere sentido. Cuando ese eje articulador no existe, cada quien trabaja desde sus competencia y desde lo que considera debe ser, pero lo que ha demostrado la práctica es que se pierde el norte, no existe un núcleo en torno al cual trabajar. Entonces el hecho de que el niño esté en el centro y el desarrollo integral del niño eso ha servido para que se ordenen las competencias de las entidades y eso haga que haya un poco más de coherencia y sentido la acción de la comisión. ... La función de la coordinación es de coordinar y articular la acción institucional y un poco facilitar que se construya los lineamientos y las orientaciones. Una función de rectoría en términos de ayudar a orientar la discusión de que existe un objetivo común. Cuando yo te digo que no ejecuta acciones... en ese sentido no compite con otros sectores, la tradición</p>
--	---

	<p>de gobierno nuestra, muchas de estas instancias de coordinación terminan ejecutando acciones por su cuenta y eso termina compitiendo con otros sectores y generando paralelismos. Entonces creo que otra fortaleza tiene que ver con una función muy auténtica y nítida en términos de articulación y no se mete con temas de atención directa. La comisión como tal como instancia de coordinación, tienen un nivel directivo que la acompaña y eso facilita la gestión de cosas. Mínimo son las cabezas que manejan los temas de primera infancia, las instituciones quienes asisten a la CIPI y de ahí para arriba, y eso facilita efectivamente que las decisiones que se tomen, tengan cierta movilidad y no estén sujetas a la burocracia posible existente. ... Una fortaleza importante es que la política está estructurada conceptualmente, tiene unos objetivos, unas líneas de acción, la estrategia tiene una solidez conceptual y en términos de enfoque que sí es real, y se ha puesto a prueba en diferentes escenarios y esa coherencia se ha mantenido.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Las amenazas, las transiciones de gobierno son una amenaza real. En términos de DOFA, el tema financiero sería más una amenaza que una debilidad; porque no está bajo el control nuestro. Están las transiciones que igual, no están bajo el control nuestro. Creo que las que están derivadas de eso, principalmente. También eso depende de cómo se venda la estrategia en los territorios, como la credibilidad que tengan en los territorios, porque la estrategia es y se hace real en los</p>

	<p>territorios. Sin duda hay una base importante si se logra una articulación en lo nacional. Pero si no es en el territorio en el que se vive la estrategia, no tiene mucho sentido. Entonces el tema de credibilidad... en el orden nacional no tanto pero en lo territorial nosotros sí estamos expuestos a una situación que (no se entiende) mucho la posibilidad de implementar la estrategia y en la estabilidad de los equipos territoriales hay una muy muy alta (refacción?), y eso hace que los reproceso sean muy altos y las actividades que esperaríamos que tuvieran esas intervenciones no sean tan efectivas, que al territorio no logran lo suficiente para seguir la lógica de la estrategia.</p>
--	--

<p>¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Un andamiaje institucional entre la Comisión que es la de más alto nivel y convoca a los directivos de las entidades, en eso es variable la cosa pero teóricamente a esa instancia donde deberían asistir viceministros o ministros incluso directores de entidad. Eso en términos de efectividad no se está cumpliendo tanto, pero mínimo a esa instancia sí llegan los directores directamente involucrados con los temas de Primera Infancia. Hay un Comité Técnico que es el escenario en el que se discuten las decisiones que se toman en la sesión de comisión como tal. En ese comité pues agenda la prioridad de los temas, los diferentes asuntos que son de interés. Y ese comité a su vez está respaldado por unas mesas de trabajo, que se organizan bajo diferentes criterios y que sirven para discutir propiamente los diferentes asuntos. Entonces ese es un mecanismo de comunicación interna, hay otros más convencionales en términos de difundir lo que hace la estrategia, en eso aún existe, hablando de debilidades, algo por mejorar. Aun no se sabe presentar la estrategia de los territorios, aún hay gente que cree que el encargado único es el ICBF, que es el único encargado de los niños en Colombia. Ahí falta reforzar cosas, en términos de difusión y comunicación ... Creo que se han venido fortaleciendo los canales de comunicación con las organizaciones sociales y de la sociedad civil con las empresas, en eso venimos avanzando en un relacionamiento muy cara a cara. Digamos no es que exista mecanismos o canales diferentes, que creo que</p>
--	--

	<p>valdría la pena pensarlos e implementarlos pero por lo pronto creo que hay un mecanismo de comunicación cara a cara que nos ha permitido fortalecer muchas relaciones y de alguna manera por ejemplo, hoy frente al tema de la aprobación de la ley, ese proceso fue una vivencia, de la legitimidad que tienen la estrategia en diferentes sectores. Si no hubiera credibilidad sobre la estrategia tal vez esa movilización no se hubiera alcanzado y pues eso demuestra de que hay un buen recibimiento de parte de los diferentes sectores por parte de lo que ha venido trabajando la estrategia.</p>
<p>Cuáles son los mecanismos de coordinación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Aquí entran las alianzas y la sociedad entre la Comisión Intersectorial y el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. De hecho, nosotros nos entendemos como parte del Sistema. Es decir, alguien podría decir que la CIPI, está cumpliendo funciones que debería cumplir el sistema y en cierto modo, sí. Pero también hay que entender que la CIPI nace bajo una coyuntura política específica, pero con los territorios sí llegamos con cara de Sistema Nacional de Bienestar Familiar, sin perder identidad como CIPI pero a través de toda la (modalidad?) que tiene el Sistema Nacional de Bienestar en los territorios y, pues allí para nosotros es</p>

	<p>absolutamente legitimo los Consejos de Política Social, las mesas de infancia y de adolescencia. Nosotros persuadimos a las entidades... para que le armen una agenda, o reconozcan una agenda, de primera infancia que sea específica, eso no implica que (vayan a hacer una) comisión intersectorial o que armen instancias diferentes a las del sistema mismo, ahí nos estamos apoyando en los referentes mismos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y hemos venido apoyando a través de equipos específicos de Primera Infancia esa labor. Pero nuestra comunicación con las entidades territoriales es vía Sistema Nacional y pues hacemos visitas, acompañamientos, como instancia porque así no lo demandan en muchas ocasiones. Pero nuestra entrada a las entidades territoriales, es vía Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y hacia adelante un poco la perspectiva es que el tema de relacionamiento con la entidad territorial, se maneje mucho más apropiadamente desde la dirección del ICBF, esa es la apuesta.</p>
--	---

<p>¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Esa es un poco la naturaleza de la política tal como se ha visualizado. Cuando tú hablas de Ruta Integral de Atención y la entiendes como la principal herramienta de gestión de la política de Infancia y Adolescencia, allí se materializa esa posibilidad de construir conjuntamente, es decir, la RIA, es una herramienta para el territorio, particular del territorio. Basada bajo unas orientaciones del orden Nacional pero que en últimas se materializa según como el territorio la defina. Y la RIA permite de alguna manera, asociar de una manera coherente las intervenciones que el Orden Nacional, el Departamento y el municipal ejecutan en un territorio. Entonces ahí está la herramienta; hay situaciones ineludibles y reales. En una buena parte de nuestro país, de nuestros municipios de categoría 5 y 6 tienen recursos tan pequeños que a veces no tienen, en términos de recursos, capacidad de interlocución, pero la ley del 98 así lo establece, quienes son los responsables de las políticas de lo territorial es el Ejecutivo. Entonces es a eso a lo que uno evoca para generar relacionamiento con los gobiernos locales. Así sea la inversión del Gobierno Nacional la que más se evidencie en lo territorial, la idea es trabajarlo conjuntamente, con las entidades territoriales porque en últimas es a partir del criterio de las entidades territoriales que es acerca de más pertinencia. En eso falta mucho, pero el planteamiento es ese, y en términos de enfoque así se está promoviendo.</p>
---	--

<p>¿Cómo afecta el número y variedad de unidades gubernamentales en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Yo creo que, faltan un par de actores institucionales ... De hecho ahorita con la Ley, salió una entidad que desapareció y se incluyó una dependencia del Ministerio de vivienda. En principio están los que deben estar, a veces pasa que estas Comisiones intersectoriales invitan a todo el mundo, y pues sí, todos tenemos que ver con todo, pero debemos ser racionales en términos de quienes tienen más que ver con los temas, y en ese sentido... porque los que estamos actualmente somos quienes tenemos que ver más con el tema. En el orden nacional estamos los que debemos estar; en el orden local, tiene un comportamiento muy (<i>no se entiende</i>) porque los gabinetes de gobierno son muy diversos en el país, entonces allí le toca atenerse a lo que haya. Y bueno hay un asunto que hemos venido trabajando de alguna forma, son los mecanismos de alianza con las organizaciones de la sociedad civil, acá no hay algo claro en términos de cómo se vincula la sociedad civil con los procesos de gestión de la estrategia misma porque digamos cualquier operador que esté vinculado con un proceso de atención ya está vinculado con la estrategia, entonces nosotros vía convenios o alianzas sobre Primera Infancia, que ya tenemos un ejercicio de varios años; a través de esa alianzas nos hemos vinculado con muchos, UNICEF, fundación plaza, Saldarriaga, Restrepo Barco, Somos más. Nosotros tenemos en el haber, una serie de alianzas efectivas que en torno a las cuales se han hecho muchas cosas. Pero existen todavía cosas respecto, por ejemplo, a si</p>
--	---

	<p>debe existir un espacio en el que la sociedad civil participe en por decir algo, como en la CIPI; ahí no existe claridad, lo que existe con respecto a que es necesario cada vez más, contabilizar lo que hace la sociedad civil en favor de la Primera Infancia, a tenerlo en cuenta, enmarcarlo en lo que es la política de la Primera Infancia y en eso la sociedad civil se sincroniza más. Entonces el actor de la sociedad civil o de los organismos internacionales ahí están, todavía no tienen tan claro esas instancias de decisión, falta discernirlo un poco mejor, pero sigue siendo una figura importante.</p>
<p>¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?</p>	<p>Yo diría que sí, yo tengo una función de pensar las metodologías para el trabajo territorial y cómo se pueden hacer los procesos de cualificación. Pues es mi trabajo, entonces sí. Desde el nivel nacional y a través de la cualificación que uno hace a los equipos de la nación, entonces uno espera que tenga incidencia en las dinámicas locales.</p>
<p>¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?</p>	<p>Mi función es permanente, en la cuestión de pensar la estrategia de llegar a los territorios, ya en el territorio de manera presencial, pues es relativa, en estos momentos no ha sido tan intensa, pues hay unos temas de restricción en términos de desplazamientos que no nos ha permitido acompañamientos en procesos locales. Pero en términos de por ejemplo (no se entiende) con el Bienestar Familiar, entonces todas las semanas y una buena parte de mi tiempo, está dedicada a pensar en la</p>

	territorialidad.
<p>¿Cómo se da la participación de los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones en 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Es directa o indirecta?</p>	<p>Nosotros intentamos incluso ... es una de las cosas que sugerimos a los gobiernos locales es que ellos nombren o coloquen a alguna persona que interlocutor directamente con los temas de la estrategia. Entonces hay figuras de esas, que dependiendo también de su misma estructura, de su personalidad, adquieren mucha influencia como en los proceso de Primera Infancia, depende del lugar institucional, el cargo que ocupen, la labor que ejerzan; y también desde su estructura misma. Yo creo que una persona en lo territorial puede influir mucho en los temas de Primera Infancia en su territorio; dependiendo de las condiciones institucionales que se den, pero es posible. Uno podría decir que ahí es donde falta un poco de incidencia respecto a la oferta que llega del Orden Nacional allá. Porque eso ordena mucho la nación. Yo sentiría que los agentes de (no se entiende) no tienen mucho qué decir, y la cuestión no es que tengan mucho en el sentido de supervisar sino, una incidencia en términos de orientación de hacia dónde se debería orientar cierta oferta. Yo creo que hay ejemplos de personas con capacidad de incidencia importante y faltaría un poco a lo que se refiera a la oferta que llega desde el orden nacional, que ellos tuviera un poquito más de opinión acerca de esa oferta.</p>

<p>¿Cómo se desarrollan las interacciones con los diferentes niveles de gobierno en las fases de política pública de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>La política está diseñada para que se haga en lo territorial. Claramente hay una orientación del Orden Nacional, que creo que es una de las ventajas que tiene ahorita, y el orden nacional tiene una línea jurídica en términos de la Primera Infancia. Pero un poco lo que se plantea es que con base en esa orientación, que es general, cada entidad territorial haga sus desarrollos particulares, entonces el margen de juego de la entidad territorial, es toda. Sentimos que un marco de políticas es un marco de política de comprensión, un marco de política amplio, y que se ajusta a la realidad que necesitan los niños de la Primera Infancia, no es un marco de política restrictiva. Entonces esa estructura en si misma, facilita que las entidades territoriales si quieren hacer un desarrollo autónomo sobre la zona, que lo haga, porque al final el Gobierno Nacional, tiene mucha intervención en muchas entidades. tampoco tendría sentido que una entidad así se (no se entiende) para hacerlo. Entonces lo que se espera que tenga liderazgo.</p>
<p>¿Hay relación entre la autonomía y discrecionalidad en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Estamos en observación de eso... con ellos venimos, con algunas entidades territoriales venimos haciendo procesos de animar la política. Ahorita con el cambio de gobierno, veremos cuanto de eso se avanzó y se capitaliza y se mantiene. Pero pues, lo que hablábamos de las transiciones, pues vamos a ver.</p>

PREGUNTA	ANA MARÍA RODRÍGUEZ
	MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - DIRECTORA DE EDUCACIÓN INICIAL PRIMERA INFANCIA
	Fecha: 19 de Mayo de 2016
¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre?	Hay varias: La complejidad de la conceptualización de la estrategia técnicamente y lo que significa para los territorios. La estrategia ha desarrollado herramientas de política muy interesantes, pero que son complejas de explicar, entender y volver operativas. Un paso anterior no sólo ha sido lo que ha tenido la estrategia, sino los temas de infancia en el país, la comprensión social de los temas de infancia, la comprensión de acompañar proteger y trabajar de la mano con la infancia, no parece un tema difícil pero lo es; la falta de institucionalidad en temas de primera infancia, la idea general es que es un tema de ICBF, y se desinstitucionaliza otros temas, los otros temas se ven súper lejanos y no se ve claro como un engranaje dentro del sistema, especialmente con educación pues no se ha incluido en el sistema oficial de educación hasta la fecha, se están esperando cambios normativos y estructurales para incluirlo en el sistema. La falta de claridad de roles en particular del ICBF y del Ministerio de Educación o Secretarías de Educación en lo local, han generado choques especialmente en el nivel local; se han intentado ir determinando los roles. También hay dificultad en la sostenibilidad financiera al no tener una línea de inversión permanente en el tiempo; cada entidad tiene su presupuesto anual para las cosas, salud y educación tienen presupuesto limitado, y los recursos del ICBF son peleados, pero no son una fuente de financiación estable ya que es variable, se sufre por la cobertura de

	<p>atención de los niños; en el caso de Ministerio de Educación tampoco hay una fuente específica de recursos sino un presupuesto anual en la Dirección, que se ha ido reduciendo pero se ha tratado de agrandar.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Resignificación del periodo de edad de primera infancia como un tema de política pública enmarcado en el tema de derechos de niños y niñas, trascendiendo del discurso a un hecho real. Se pone a las entidades con mas responsabilidades alrededor del tema de primera infancia, de acuerdo con conceptos instrumentos, y herramientas. Es la Estrategia con la única estructura intersectorial que ha funcionado, particularmente ha funcionado para el diseño de las cosas, los funcionarios tienen un lenguaje similar y una puesta clara sobre el desarrollo integral de la primera infancia, identidad de la comisión intersectorial; ha sido un tema interesante de institucionalidad que se ha generado. Teóricamente la estrategia es sólida y ha sido un referente internacional, no sólo comprende la integralidad de lo que necesitan los niños para que crezcan, aprendan y se desarrollen en el momento adecuado, sino que</p>

	<p>también confluyen los actores, en un trabajo permanente articulado. Se ha empezado a crear una cultura De 0 a Siempre y la gente es mas consciente de eso. Ha transformado un poco la gestión del ICBF, todavía esta lejos de dónde se quiere llegar en calidad pero si ha habido el esfuerzo por mejorar los servicios, eso de alguna manera debe impactar la vida de los niños. Pone al país a pensar distinto, a pensar en integralmente, en herramientas, en pensar en reformas estructurales del sistema educativo en el tema.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Son más como cosas que hay que tener en cuenta para que no se vuelvan permanentes o se vaya hacia atrás. Se debe pasar de ser una estrategia fuerte en el papel a ser una estrategia fuerte en calidad y en resultados; pero no se sabe hasta no medir lo que se esta haciendo, se debe seguir trabajando en las evaluaciones, revisar impactos, revisar longitudinales, cómo se esta midiendo la calidad, implementar los servicios de educación inicial para que no reine la informalidad, desde los operadores del instituto, como los empleados en el sector privado. Las herramientas fuertes y operativas para prestar el servicio a los niños en todos los sectores se queda corto y puede ser dañino para el país.</p>

<p>¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Desde el ministerio se tiene un punto focal en cada secretaria de educación llamados líderes en educación inicial, tampoco son personas dedicadas exclusivamente a primera infancia, se busca cambiar eso; se tiene contacto con ellos, y asistencia técnica territorial con ellos, se hace desde lo territorial y local y se valida desde allá. se hace focalización para los pilotos de los programas por que no se tiene recursos para hacerlo nacional. en 0 a siempre hay una línea y un grupo encargado de hacer gestión territorial con las mesas de infancia en los territorios, se trabaja permanentemente, la llegada de los temas de intersectorialidad es por medio del grupo. hay mucho trabajo por el sistema nacional del bienestar familiar, trabajan en el tema de ruta integral de atención en las alcaldías y gobernaciones, es como llevamos las herramientas de las rutas integrales a los territorios, y eso se trabaja en las mesas de infancia y adolescencia, y lo coordina en el territorio quien tenga el liderazgo del tema</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>No. Se toman las decisiones colegiadas en una Comisión intersectorial una vez al mes y, en lo local en las instancias locales que se definan de trabajo intersectorial. El país es un descentralizado, y las líneas nacionales se dan y en algunos casos se hace trabajo concertado con las Entidades Territoriales en convenios y eso, pero generalmente las entidades territoriales toman sus decisiones, generalmente con los lineamientos, pero también piden ayuda, que le diga por dónde es la vuelta. Las decisiones colegiadas se toman en la Comisión, se tiene un Comité Técnico donde se llevan los temas técnicos y la decisión se toma en la Comisión que se reúne una vez al mes, que es como el comité directivo de la CIPI; van los directores, se supone</p>

	<p>los viceministros o directores de entidad o ministros o sus delegados, pero la mayoría de veces son los directores de las entidades De Cero a Siempre, la cabeza de sector que es el DPS, siempre la preside la Consejera presidencial y la coordinación de la CIPI.</p>
<p>¿Cómo afecta el número y variedad de unidades gubernamentales en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p><i>Pregunta dirigida hacia la afectación por entidades que ya tienen experiencia en temas de primera infancia. La entrevistada responde afirmativamente a la pregunta dirigida.</i></p>
<p>¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?</p>	<p>Sí, mucho e indirectamente en el sector. Lo que se hace es generar herramientas y dar la línea de política pública al ser la entidad rectora de la política pública; el éxito radica en tener la capacidad de comunicarse bien con las entidades y saber lo que necesitan los maestros de Educación Inicial y la transferencia de capacidades que se deba hacer a las personas; lo que se genera es lo que llega a ellos. Se cree mucho en la construcción colectiva y participativa, pero también hay muchos lineamientos que se tienen que dar en temas técnicos, por ejemplo en temas pedagógicos, que no se tienen en el país y que debe llegarle a las Secretarías de Educación, profesores y demás. Se influye mucho cuando se moviliza una ley o un decreto, el impacto en los niños es alto porque hay una incidencia directa.</p>

<p>¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?</p>	<p>Si es constante o fluctuante depende de las personas y territorios; si depende del territorio porque a veces la ley no copia o se aplica el dicho de "doctor aquí no pego la ley 80".</p>
<p>¿Cómo se desarrollan las interacciones con los diferentes niveles de gobierno en las fases de política pública de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>De evaluación no hay fase, deberían hacerse ejercicios de evaluación constante. Desde el principio se construía algo y se hacían rondas en territorio para socializarlo con la gente, se recogieron preguntas, malestares de la gente y similitudes. En las primeras rondas del decreto reglamentario de la Educación Inicial, se fue a varias regiones del país, y no hay tantas diferencias entre lo que la gente necesita; sí es un país bien diverso, pero hay acuerdos en temas particulares, hubo muchas discusiones, y todavía hay muchas cosas que se llevan a territorios a validar; con los temas sectoriales nos gusta hacer pilotos y llevar cosas a territorio incompletas, para terminarlas allí, para establecer corregir, volver a probar.</p>

<p>¿Hay una relación entre los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Sí, los resultados de la política, tendría cuidado con ese tipo de afirmaciones. En evaluaciones de resultados de la política toca preguntar muy bien a qué se refiere. Los resultados en términos de un diseño de una política pública sólida, rigurosa, contundente, pues es que se haya convertido en una ley de la República, entonces el resultado 100% efectividad. Pero si se empieza a ver los resultados de la estrategia, el objetivo es atender, lograr el desarrollo integral de la primera infancia en Colombia. ¿cómo vamos con eso? como eso no lo estamos midiendo no se puede decir hay estos resultados en particular. Resultados: aumento en la cobertura, aumento de procesos de formación de corta duración para personas que trabajan con primera infancia, no hemos evaluado si han sido buenos o no para esos profes y si han cambiado la practica pedagógica. Recomendación para el trabajo: cuáles resultados para la estrategia, a qué se refiere con eso porque hay cosas que existen y cosas que no se han hecho; en varios lugares han pasado unas cosas distintas, en Bogotá y Antioquia hay unos avances grandes en primera infancia que no necesariamente responde a De Cero a Siempre. Sí, gran parte de la manera en la que se articulan para lograr el diseño juicioso y riguroso, si está determinado por los acuerdos que se generaron y la capacidad para generar los instrumentos de manera intersectorial, pero el reto gigante de la implementación; se han implementado cosas a través de los convenios de asociación, donde los socios desarrollan productos, procesos y pasan cosas importantes y buenísimas. Cuando el objetivo es desarrollo integral, la respuesta debería ser desarrollo integral, ahí no se sabe cómo estamos, estamos empezando a medir.</p>
---	--

<p>¿Hay relación entre la distribución de competencias y responsabilidades claras en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>No, porque es un sector informal, es un sector que no está regulado, por ejemplo Salud esta regulado y tiene sus protocolos claros. Como aquí se asume que el tema es del ICBF , pero entonces se mira los servicios del ICBF son los niños pobres mas vulnerables, los otros niños que hacen parte de los 5 millones de niños no se saben dónde están ahí. Es difícil, no hay claridad en los planes de desarrollo, Educación e ICBF siempre tienen unos roles pero no, hasta el año pasado, en el Plan de desarrollo que se convierte en ley, que metimos un artículo de Educación Inicial se esboza con mas claridad el tema. Pero en los territorios no se saben quién es quién, "necesitamos que nos digan claramente usted hace a y usted hace b"; ahora con la ley puede que haya un paso mas hacia allá, puede que ahora se haga mas inspección o vigilancia, ya nos da la competencia a nosotros, que es lo que generalmente dice el Sistema de calidad, el Sistema de información, pero no ha sido claro para el país siempre, puede que para los que estén trabajando sí, pero todavía estamos un poquito en los roles sobre todo en lo territorial. Entra la primera dama a confundir, o la gestora social</p>
<p>¿Hay relación entre las necesidades de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados obtenidos en la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Por qué?</p>	<p>Responde mejor el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Porque nosotros desde el nivel nacional nos coordinamos, trabajamos muy bien pero también hacemos muchas cosas sectoriales y, fortalecemos nuestro brazo en territorio que es el que se tiene que coordinar con la instancia. Entonces yo te sé decir lo que dicen las personas y las Secretarías pilosas que conozco, generalmente son aquellos que se coordinan bien en lo territorial, tienen buenas relaciones con el Instituto, maravillosas relaciones con la secretaria de planeación, logran dejar presupuesto en los</p>

	planes de desarrollo del sector; pero esas cosas tan puntuales a nivel general no creo que ninguna de las entidades sea propicia para responderte eso, deberías sentarte con la gente de la Comisión intersectorial o con la gente del Sistema
¿Cree usted que hay una intervención coordinada entre los diferentes niveles de gobierno en la 'Estrategia de Cero a Siempre'?	No soy la persona mas adecuada para responderte eso porque no sé, pero lo que se es que depende del territorio, hay unos que si y unos que no. Los que te pueden decir más es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, quienes son los que hacen ese trabajo.

PREGUNTA	JULIAN MOSQUERA
	Profesional especializado de la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación. Específicamente con la Subdirección de calidad
	Fecha: 19 de Mayo de 2016
¿Cuáles cree que fueron las principales debilidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?	Por un lado, esa visión de articulación e integralidad, se encuentra con una estructura del Estado un poco segmentada. En lo normativo, por ejemplo, hay unos vacíos en la normatividad en el sistema normativo colombiano que impide que eso sea tan real como se pretende. Creo que esa segmentación por así decirlo, en la estructura misma de las instituciones es complejo. Por otro lado, creo que, como la estructura está por ejemplo digamos en Educación es un componente y trabajan institucionalmente bajo un esquema y el Bienestar Familiar bajo otro y Salud bajo otro, eso se

	<p>replica finalmente en los territorios; una cosa es el nivel nacional y otra cosa es lo que sucede con los municipios y los departamentos y precisamente es ahí donde está más anquilosada esa visión segmentada de la gestión pública. Entonces, claro, esa es una gran dificultad... los postulados y los acuerdos nacionales, le resultan difícil a la estrategia para ser implementada en los municipios, en los departamentos. Si bajas más en el esquema organizativo del Estado es más difícil.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales oportunidades de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Un asunto más recurrente, un montón de gestión por hacer en términos de modificar la estructura de las instituciones que la componen, por ejemplo nosotros. Ahorita tenemos un montón de retos, en términos de reestructurar el Sistema educativo, que los preceptos educativos no empiecen a permear la educación básica ... Los niños seguirán siendo el centro. Esa visión de integralidad y cómo la articulación intersectorial se vuelve una premisa en la gestión pública. Eso seguramente va a ir calando en otras políticas y eso también es una oportunidad.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales fortalezas de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Dentro de las principales fortalezas de la estrategia: 1. La concepción de desarrollo que acompaña su visión de la niñez. Creo que eso es como lo más importante. El haber comprendido y posicionado una visión de desarrollo integral para los niños y niñas. De ahí subyace o se deriva más bien, creo yo, todo lo que tiene que ver con la articulación de la gestión; que tal como la conciben no es solo la suma de las acciones de las</p>

	<p>instituciones, sino poner en juego la miscelaneidad de cada institución alrededor de esa visión de los niños y las niñas, darle una prioridad, ponerlo en el centro de esa política pública; darle un rostro; eso está relacionado con lo primero. De toda esa visión, se deriva el accionar de la estrategia, de la política pública; los recursos, los programas, las funciones, los objetivos, los indicadores, los sistemas de evaluación, todo empieza a engranarse a partir de esa visión, donde el centro es el niño y tiene rostro. Eso es importante.</p>
<p>¿Cuáles cree que fueron las principales amenazas de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Como un campo en lo que hay que trabajar. Cada vez la estrategia ha superado sus posibles amenazas. Con la entrada en vigencia de la aprobación en el senado de la Ley de Primera Infancia, van superando lo que antes eran como debilidades o amenazas. Cada institución en sí, va superando sus propios retos que le van imponiendo en lo normativo, en los recursos. No la veo amenazada en el interés de los niños.</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de comunicación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Desde sus comienzos, la estrategia definió claramente una coordinación, quiénes la componía, definió unas funciones. Eso está claramente definido en el decreto de constitución de la Comisión intersectorial. También está el apalancamiento que está tratando de hacer la Estrategia con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, es decir, el Sistema Nacional, en términos de gestión territorial, está adoptando a la estrategia de "ceros a siempre"... Los mecanismos de comunicación, las mesas intersectoriales, una mesa de calidad de</p>

	cobertura, una mesa de atención a la diversidad, hay diferentes mesas de trabajo. Además de las étnicas, de la de la comisión y la coordinación.
<p>Cuáles son los mecanismos de coordinación que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Cada institución tiene sus mecanismos de replicar. Todos en la estrategia estamos preocupados porque todos los territorios empiezan a emerger como estructuras de organización parecidas, las mesas de primera infancia en los municipios, en los departamentos; o si es el consejo de política social que empieza a asumir eso, pues que lo asuma de forma directa. Que los planes de desarrollo de los municipios estén. La comisión tiene una estructura, tiene una forma y lo que ha hecho es posicionarse, darle más contenido técnico, establecer claramente los canales, ha adquirido formas de ejecución. Cada año, hace muchos años, los que conforman la estrategia, hacen una alianza, le meten recursos, y desde esa alianza se ejecutan los recursos.</p>
<p>¿Cuáles son los mecanismos de toma conjunta de decisiones que existen entre los diferentes niveles de gobierno en el marco de la 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Son efectivos?</p>	<p>Hay muchos, desde antes de la estrategia, se estaba tratando de posicionar una figura que son las mesas de primera infancia, tanto departamentales como municipales. A veces en el ejercicio se dio la libertad de que los territorios pudieran darle la forma que quisieran, incluso en los consejos de políticas social departamentales y municipales, fueron quienes la tuvieron dentro de sí; en otros sitios ellos sí conformaron mesas particulares de Primera Infancia. Ha sido un ejercicio que se ha posicionado y aún más, se ha</p>

	<p>tratado de poner en los territorios herramientas, por ejemplo, los Planes de atención integral de la primera infancia. En teoría cada municipio y cada departamento, debería tener un Plan de atención integral a la primera infancia. Que obviamente se suscribiría al plan de desarrollo, sería una herramienta. La otra es la Ruta Integral de Atenciones, esa es otra herramienta que funciona mucho en lo territorial. Cada sector como el nuestro, tiene unas figuras allá, un delegado de Primera Infancia, alguien en el municipio que se encarga de lo educativo, de lo correspondiente en educación inicial.</p>
<p>¿Cómo afecta el número y variedad de unidades gubernamentales en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre?</p>	<p>Cada municipio tiene que ver... por cada categoría tiene una estructura y una capacidad de gestión, y unos recursos, humanos, técnicos. No es lo mismo tener un municipio como Orito, Putumayo, a tener otro como Medellín. Ahora eso está de la mano la percepción de recursos que tengan, un municipio como Medellín, tiene la capacidad de generar partidas o líneas de impuesto que subsidien; eso no sucede con un municipio más pequeño. Eso afecta y es un reto también, porque así como uno aprende de Bogotá, la estrategia ha aprendido de Bogotá, de Cali, de Medellín. También tiene mucho qué hacer con esos municipios pequeños.</p>

<p>¿Las acciones de los funcionarios influyen en los otros niveles de gobierno? ¿Por qué? ¿Cómo?</p>	<p>Sí, uno tiene unas herramientas básicas como la asistencia de la cooperación técnica, es el primer nivel de incidencia; pero creo que cuando uno está convencido de una visión alrededor de eso, personalmente uno llega a influir en los otros. Por supuesto uno como funcionario público, tiene unas herramientas que le obligan además, tienes que hacerlo, tienes que estar allá y lo interesante para mí es que... es como en doble vía, tú no solamente estás bajando unos contenidos allá, unas líneas, unos referentes, sino que también estás aprendiendo, porque tú aprendes como que las medidas por ejemplo para el transporte en un departamento como el amazonas, están dadas en galones de gasolina. Con una lancha no puedes moverte, si vas al Chocó también es como lo mismo. Esa información que va de lo territorial acá, también es vital. Porque estaríamos planteando un país solo como Bogotá. Hay sitios que tienes que coger chalupa... en fin.</p>
<p>¿Qué tan frecuente e intensamente se dan los mecanismos de interacción entre los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno?</p>	<p>En lo territorial. Como un funcionario de nivel técnico profesional. Yo tengo que estar haciendo asistencia técnica todos los meses, casi que semanalmente, tengo que estar interactuando, hablando, recibiendo información, dándola, intercambiándola, por correo... o sea, es permanente. Y viajando, yo creo que viajo una vez por semana. La gente aquí tiene que estar allá. Es permanente.</p>

<p>¿Cómo se da la participación de los funcionarios de los diferentes niveles de gobierno en la toma de decisiones en 'Estrategia de Cero a Siempre'? ¿Es directa o indirecta?</p>	<p>Depende del tipo de decisiones, si hay unas decisiones de orden político, ahí uno tiene más reservas, y empieza a escalar los niveles de tomas de decisiones. Pero si son cuestiones de orden técnico, de cómo vamos a hacer el documentos, cuándo vamos a revisarlo, cómo va a ser el mecanismo de asistencia técnica... pues digamos algo que también se ha convertido en premisa es acordarlo. Es qué quiere, cómo lo necesita, cómo le parece, qué necesito yo para poderlo hacer. Construcción de acuerdos, porque uno no puede llegar a... sobre todo porque uno no conoce. Somos ajenos a unas realidades que ellos sí viven, entonces si llegamos a acuerdos, entonces tienes la posibilidad de percibir esa realidad, más de frente.</p>
<p>¿Cómo se desarrollan las interacciones con los diferentes niveles de gobierno en las fases de política pública de la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>Propende por hacer acuerdos de gestión. Hay momentos en la construcción de la política, donde los referentes y la intención es que uno, están con acuerdo construidos desde el nivel nacional son como la misma base del acuerdo. Yo tengo aquí estos referentes, esta línea técnica. Y en esa fase de la construcción de la política pública, pues uno lo que hace es ponerlo en el tapete para ver cómo la asimilan los territorios. Luego de eso yo creo un proceso de retroalimentación de eso, La gente dice "esto sí me sirve" "esto no" pero por lo general esa línea técnica ha sido construida tan bien y tan validad en el territorio pues no cae tan mal y la gente lo empieza a asumir ese proceso y se empiezan a generar otro tipo de acuerdos. Para la implementación, es más del fomento de la autonomía de los territorios,</p>

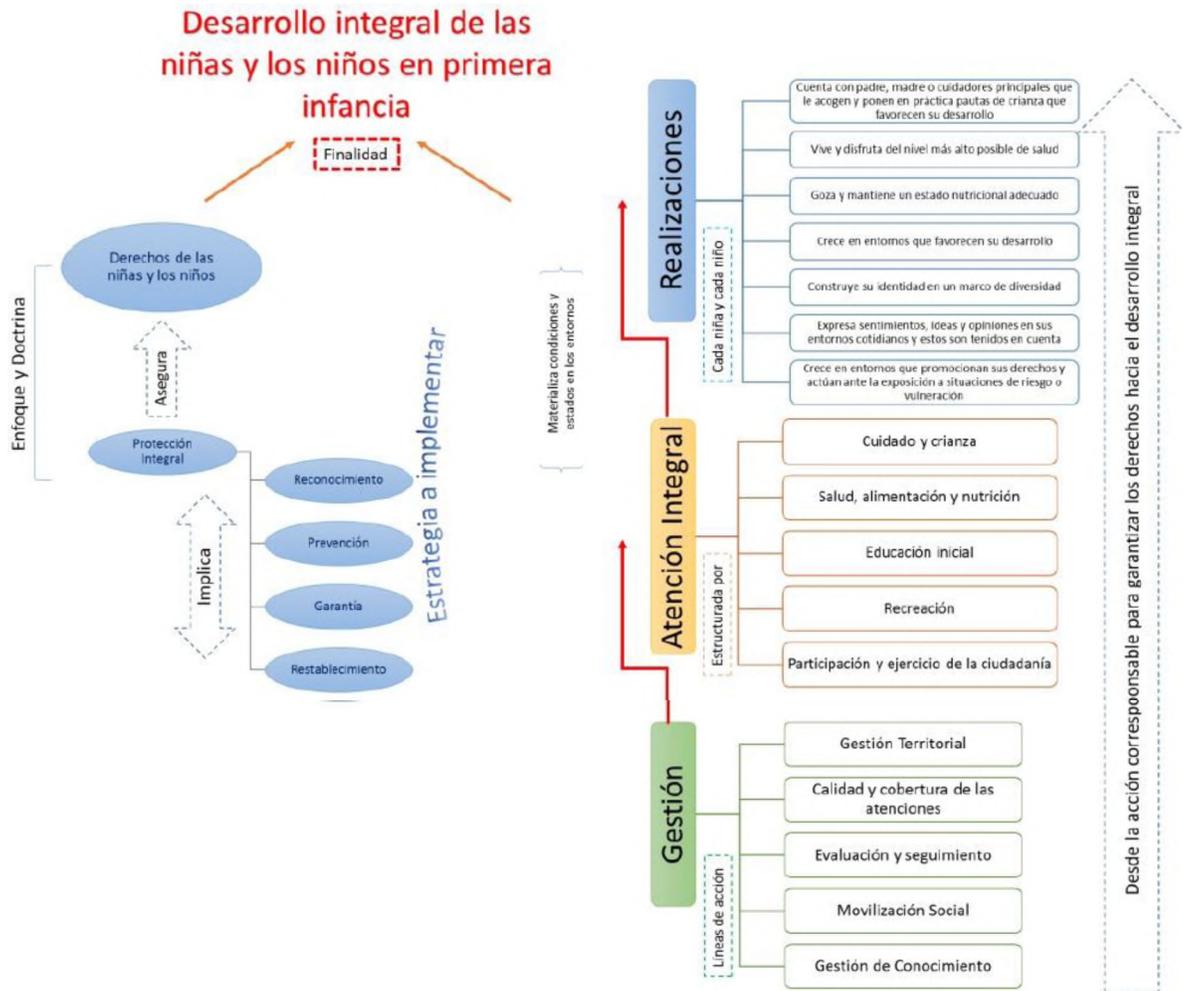
	<p>como el nivel nacional tiene unas responsabilidades, y no las deja de lado, pero ya es una tema de "usted es responsable de eso" y como acá se trata de la garantía de unos derechos y además de los derechos de los niños y de las niñas y pues ahí aún más. Y pues la evaluación, creo que todo funciona con la misma dinámica.</p>
<p>¿Hay una relación entre los mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno con los resultados la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>El hecho de que cada vez, por lo menos la estrategia, digamos esos pasos en un corto periodo de tiempo, son pasos que está dando la estrategia creo que sí están dando vía. Evidentemente el tema de la primera infancia es de dominio público; estamos haciendo muchos estudios, pero podríamos decir que ya muchos alcaldes están hablando sobre la Primera Infancia. Incluso el tema aquí ha calado y ya no solo se trata de educación inicial.</p>
<p>¿Hay relación entre la autonomía y discrecionalidad en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Sí, claro. Tú puedes encontrar sitios en Colombia, Medellín, Cali, Barranquilla, Sincelejo. Que lo que han hecho es apropiarse de la estrategia, decir "esto es mío" y empezar a hacer una línea política muy clara, precisa, autónoma, tanto que ellos nos están dando línea técnica, o sea si preguntas sobre enfoque diferencial, o sea, Bogotá tiene una técnica de enfoque diferencial, antes de que nosotros la tuviéramos entonces "venga p'acá". Pero hay otros municipios que dependen también mucho de nosotros, incluso hay municipios que no le interesan por las condiciones, porque no tienen los</p>

	<p>recursos, porque al gobernante no le ha parecido importante. Porque no hemos llegado a sensibilizarlos, tú te encuentras con gente muy entusiasta, en gente de municipios donde dicen "qué hacemos, pa dónde vamos" cada vez allanando más terrenos, buscando cómo financiar. Hay otros que te dicen, nosotros no necesitamos, como Medellín, Bogotá, esos están a otro nivel, así también hay otros que te dicen "ayuda, no sabemos qué hacer", "no tenemos plata", corregimientos como Papoca, Papunawa en el Vaupés... ellos te van a decir "aquí sobrevivimos" o la misma Guajira, como el ejemplo prototípico; tú le llegas allá con un discurso así tal como ah "la Ruta integral" y sí, pero..."¿ y el agua?" Tú le llegas a hablar de cosas abstractas y todo pero... "¿y los mínimos básicos?" Un país con índices de necesidades básicas tan insatisfechas...</p>
<p>¿Hay relación entre la distribución de competencias y responsabilidades claras en la implementación de la 'Estrategia de Cero a Siempre' con los resultados obtenidos en ésta? ¿Por qué?</p>	<p>Normativamente deberían estarlas. En la teoría hay muchas... la constitución, la estructura, la 715... un montón. Está armado, lo que pasa es que en la práctica eso se atraviesa por unas realidades que hacen muy difícil que sea así. Entonces sí claro, un alcalde en teoría sabe cuáles son las responsabilidades frente a la garantía de derecho integral, pero como él también tiene una visión y unos propósitos y unos conocimientos, pues su su gestión se ve matizada por eso...</p>

<p>¿Cree usted que hay una intervención coordinada entre los diferentes niveles de gobierno en la 'Estrategia de Cero a Siempre'?</p>	<p>No podría decirte que no, pero no es realmente tan como debería suceder. Falta muchísimo por mejorar, en esa intervención coordinada, a tal punto que diría casi que no. Porque las secretarías de educación funcionan aparte de las regionales del Instituto y las direcciones de Salud y esa coordinación allá, pues no se está dando como debería; pero tampoco quiere decir que los esfuerzos que se han hecho no estén rindiendo frutos y hay algunos departamentos en los que hay una coordinación clara, van para el mismo lado, le ponen esfuerzo al tema, eso sí está sucediendo solo que no ha sido tan fácil. Y digamos que lo político traspasa todo eso. Que si está en el interés, que si al nuevo alcalde le gustó lo que decían antes, eso influye mucho y entorpece la coordinación que se pueda llevar allá (Y en los propios intereses de cada gobierno que llegue... con lo territorial) exactamente... que eso es lo bueno de tener una línea de Estado ya de la Primera Infancia, que eso ya no se puede decir que es del que sea. <i>¿LOS ALCALDES Y GOBERNADORES COMO SE INVOLUCRAN EN LAS MESAS?</i> el Alcalde preside el consejo o de política social, ya en lo técnico no; ellos están en las instancias de toma de decisión, de pronto en municipios 4, 5, 6 pero ni siquiera. El alcalde realmente no es una persona participe en lo técnico, podrán saber estar enterados y saben que están pasando, pero no están sentados en la construcción de la ruta; lo que hace el alcalde sobre todo es delegar alguien, generalmente alguien de inclusión social, temas</p>
---	--

de infancia, depende de la arquitectura institucional de cada entidad. Lo que a veces ha pasado es que se firman pactos por la niñez con los alcaldes lo que le da fuerza a la construcción de la ruta y todo.

Anexo 3: El desarrollo integral en la EDCAS



Fuente: Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. (2014). *Informe de Balance y Prospectiva*. Bogotá: Presidencia de la República.

Anexo 4: Ruta gestión para la garantía del desarrollo de la primera infancia



Fuente: Comisión Intersectorial de la Primera Infancia. (2013). *Metodología para el desarrollo de la Ruta Integral de Atención y su implementación en los territorios*. Bogotá: Presidencia de la República.

Anexo 5: Entidades territoriales con Ruta Integral de Atenciones (por departamento)

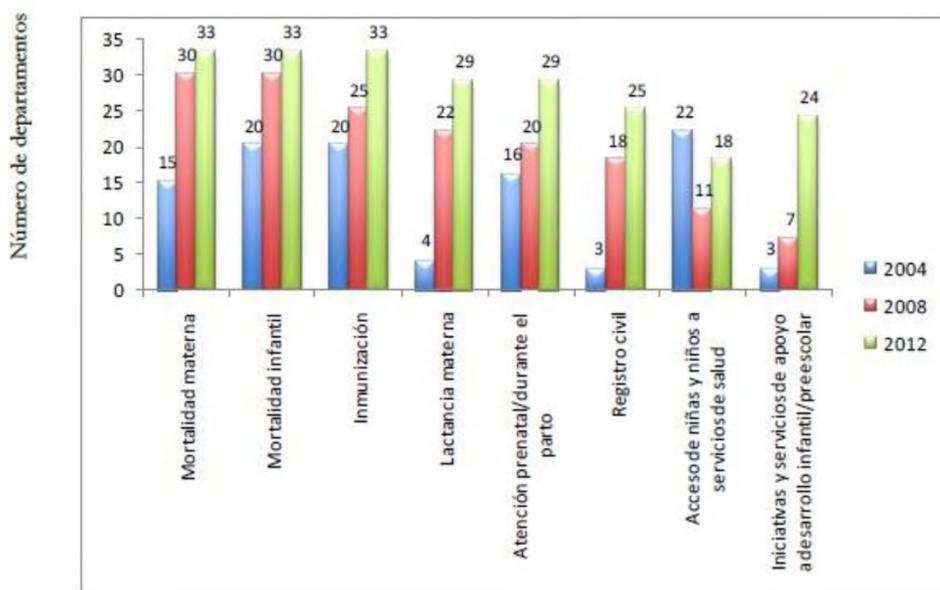
DEPARTAMENTO	TALLER DE FUNDAMENTOS (Participantes)	COOPERACION TECNICA TERRITORIAL. RIA-PAI	IMPLEMENTACION RIA	RUTA INTEGRAL DE ATENCIONES CON COMUNIDADES ETNICAS
AMAZONAS	70			
ANTIOQUIA	134	Amalfi, Andes, Apartadó, Arboletes, Bello, Cáceres, Caldas, Carepa, Cauca, Chigorodó, Copacabana, Dabeiba, El Bague, Girardota, Itagüí, Ituango, Marinilla,	Antioquia. Unidad priorizada en el País	Arboletes.

		Medellín, Murindó, Mutatá, Nechí, Necoclí, Rionegro, San Carlos, San Luis, Santafé de Antioquia, Tarazá, Turbo, Vigía del Fuerte, Zaragoza. Total 30 municipios priorizados.		
ARAUCA	45			
ATLANTICO	127	Municipios en los que se realiza el acompañamiento: Barranquilla, Candelaria, Luruaco, Malambo, Manatí, Piojo, Repelón, Sabanalarga, Soledad, Usiacurí. Total 10 municipios priorizados.	Barranquilla, unidad Priorizada en el País.	
BOLIVAR	96	Municipios en los que se realiza el acompañamiento: Arjona, Arroyohondo, Calamar, Cartagena, El Carmen de Bolívar, Magangué, Mahates, Maria la Baja, San Juan Nepomuceno, Turbaco. Total 11 municipios priorizados.	Bolívar, Unidad territorial priorizada en el País.	Corregimiento el Salado municipio de Carmen de Bolívar. Corregimiento de San Basilio de Palenque municipio de Mahates.
BOYACA	110	Aquitania, Chitaraqué, Cómbita, Corrales, Duitama, Iza, Jenesano, Monquirá, Motavita, Paipa, Puerto Boyacá, Santana, Sativanorte, Sogamoso, Sotaquirá, Sutatenza, Toca, Tunja. Total 18 municipios priorizados.		Comunidad rural Choro Blanco y Barón Gallero
CALDAS	116	Anserma, Aranzazu, La Dorada, Manizales, Norcasia, Pacora, Riosucio. Total 7 municipios priorizados.		
CAQUETA	136			
CASANARE	128			
CAUCA	74	Caloto, Corinto, Guapi, Inzá, Piendamó, Popayán, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Silvia, Toribio. Total 10 municipios priorizados.	Norte del Cauca-Valle de Cauca como unidad territorial priorizada en el país	Comunidad de Silvia, Pueblo Misak y Nassa
CESAR	66	Agustín Codazzi, Becerril, Chiriguaná, Curumaní, El Paso, Gamarra, Manaure, Pueblo Bello, Valledupar. Total 9 municipios priorizados.		Comunidad de Pueblo Bello, Nabusimaque – Arhuacos.
CHOCO	38	Atrato, Bahía Solano, Bojayá, Condoto, El Cantón de San Pablo, Istmina, Nuquí, Quibdó, Río Quito. Total 9 municipios priorizados.	Quibdó unidad territorial priorizada en el país	comunidades de los municipios de Bajo Atrato y Nuquí, población afro.
CORDOBA	95	Chinú, Lorica, Montería, Planeta Rica, San Andrés de Sotavento. Total 5 municipios priorizados.		
CUNDINAMARCA	119	Anolaima, Bogotá, Choachí, El Peñón, Facatativá, Fusagasugá, Gama, Girardot, Guaduas, La Calera, Madrid, Pandi, Sasaima, Sesquile, Sibaté, Soacha, Villa de San Diego de Ubaté, Villeta, Zipaquirá. Total 19 municipios priorizados.		
GUANIA	55			
GUAVIARE	34			
HUILA	86	Rivera		
LA GUAJIRA	105	Dibulla, Fonseca, Hatonuevo, Maicao,		Comunidades

		Manaure, Riohacha, Uribia. Total 7 municipios priorizados.		de Manaure y Uribia.
MAGDALENA	77	Ciénaga, El Banco, Fundación, Plato, Santa Marta, Zona Bananera. Total 6 municipios priorizados.		
META	77	Acacias, Cumaral, Guamal, Puerto Rico, Restrepo, San Martín, Villavicencio. Total 7 municipios priorizados.		
NARIÑO	35	Buesaco, Cumbal, El Peñol, El Tambo, Funes, Guaitarilla, Imués, Ipiales, Ospina, Pasto, Puerres, Ricaurte, San Andrés de Tumaco, Sandoná, Tangua, Túquerres, Yacuanquer. Total 17 municipios priorizados.		Comunidad indígena Ricaurte
NORTE DE SANTANDER	79	Cacotá, Cúcuta, El Zulia, Labateca, Los Patios, Pamplona, Villa del Rosario. Total 7 municipios priorizados.		Comunidad Rrom en Cúcuta.
PUTUMAYO	43			
QUINDIO	151	Armenia, Buenavista, Pijao. Total 3 municipios priorizados.		
RISARALDA	67	Dosquebradas y Pereira. Total 2 municipios priorizados.		
SAN ANDRES Y PROVIDENCIA	47	Providencia, San Andrés. Total 2 municipios priorizados.		Comunidad raizal en Providencia
SUCRE	165	Corozal, Los Palmitos, Sampedo, San Onofre, Sincelejo. Total 5 municipios priorizados.		
TOLIMA	175	Cajamarca, Espinal, Flandes, Ibagué, Líbano, Mariquita, Purificación y Rovira. Total 8 municipios priorizados.		
VALLE DEL CAUCA	164	Andalucía, Bolívar, Buenaventura, Bugalagrande, Cali, Calima, Cartago, Dagua, El Dovio, Florida, Ginebra, Guadalajara de Buga, Jamundí, Palmira, Pradera, Sevilla, Tuluá, Vijes, Yumbo, Zarzal. Total 20 municipios priorizados.	Valle del Cauca unidad territorial priorizada en el país.	
VAUPES	85			Comunidad indígena de la zona de Yapú.
VICHADA	67			

Fuente: Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. (2014). *Informe de Balance y Prospectiva*. Bogotá: Presidencia de la República.

Anexo 6: Inclusión de indicadores de primera infancia en planes de desarrollo departamentales, 2004, 2008, 2012



Fuente: Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. (2014). *Informe de Balance y Prospectiva*. Bogotá: Presidencia de la República.

Anexo 7: Instancias de cooperación en las entidades territoriales

<u>Nivel nacional:</u>	<u>Nivel departamental:</u>	<u>Nivel municipal:</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Política Social: la entidad más alta para la toma de decisiones y orientación del SNBF. • Comisión Intersectorial de Primera Infancia: entidad que orienta y define las acciones relacionadas con la política pública para la primera infancia de una manera intersectorial en el nivel nacional y territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Departamental de Política Social (CODPOS): la entidad más alta para la toma de decisiones y orientación de políticas públicas, incluyendo la primera infancia. • Mesas para el desarrollo técnico de la atención integral a la primera infancia. • Estructuras operativas a nivel regional de otros sistemas administrativos que tienen competencias o intereses en la primera infancia y el desarrollo técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejos municipales o distritales de política social (COMPOS): la entidad más alta del SNBF. Su objetivo es planear, coordinar y supervisar la ejecución de los planes, programas y proyectos de política social desarrollada por cada entidad en el municipio con un modelo de gestión comprehensiva de políticas públicas. • Mesas poblacionales y temáticas y otras estructuras operativas a nivel regional de otros sistemas administrativos que tienen competencias o intereses en la primera infancia brindarán acompañamiento técnico.

Fuente: (Universidad de Yale, 2014) Universidad de Yale. (2014). *Evaluación de los mecanismos de implementación, gobernanza, financiación y sostenibilidad de la Estrategia Integral de Desarrollo de la Primera Infancia de Colombia, De Cero a Siempre*. New Heaven, Estados Unidos.

Anexo 8: Análisis de la capacidad de niveles territoriales

RESULTADOS SADCI POR UNIDAD TERRITORIAL SEGÚN DIMENSIÓN

Dimensión	Municipio de Manizales	Gobernación de Boyacá	Municipio de Quibdó
Legitimidad y Gobernanza	3.29	4.01	3.66
Marco legal, normativo y operativo	3.39	3.77	3.44
Relaciones interinstitucionales	3.80	3.09	3.56
Organización interna	3.17	3.33	2.52
Capacidad financiera	3.39	3.41	2.51
Capacidad técnico operativa	3.68	3.55	2.81
Recursos humanos	3.11	3.11	3.01
Promedio Ponderado	3.40	3.43	2.95

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Fuente: SIGIL, Consulting Group. (2013). *Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de primera infancia en instituciones territoriales*. Bogotá: Comisión Intersectorial de Primera Infancia - Presidencia de la República.

Anexo 9: Marco jurídico de la Estrategia de Cero a Siempre

NORMA	DESCRIPCIÓN
Ley 7 de 1979	Por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.
1989- Firma por parte de Colombia de la Convención de los Derechos del Niño	El país expresa su voluntad política de proteger y cuidar a sus niños y niñas, especialmente a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad o dificultad existencial, y se compromete a respetar y ser garante del cumplimiento de estos derechos y de los principios de la Convención.
Ley 12 del 22 de enero de 1991	Introduce un cambio en la concepción social de la infancia: los niños deben ser reconocidos como sujetos sociales y

	como ciudadanos con derechos en contextos democráticos
Constitución Política de 1991. El Artículo 44	La familia, la sociedad y el Estado, tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos
Ley 100 de 1993	Creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que priorizó la atención de las madres gestantes y lactantes, de la población infantil menor de un año y de las mujeres cabeza de familia
Decreto 1137 de 1999	Por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, se reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y se dicta la creación de creación de los Consejos de Política Social y otras disposiciones.
Resolución 680 de 1991	Por la cual se establecen procedimientos y se fijan costos para el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar modalidad Atención a Mujeres Gestantes, Madres Lactantes y Niños Menores de dos años”
Código de la Infancia y la Adolescencia. Ley 1098 de 2006	El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado. Comprendiendo a los niños y niñas como sujetos de derechos.
CONPES 109 de 2007	Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia" La política es el resultado de un proceso de movilización social, generado a partir de la necesidad de retomar y dar un nuevo significado a la temática de oportunidades efectivas de desarrollo de la primera infancia en Colombia. La Política se enmarca en el Plan Nacional de Desarrollo y se refuerza por los compromisos adquiridos en la Convención Internacional

	sobre los Derechos de los Niños.
CONPES 113 de 2007	Política Nacional De Seguridad Alimentaria Y Nutricional (Psan)
Decreto 4840 de 2007	Que en virtud de lo normado por el artículo 79 del Código de la Infancia y la Adolescencia, las Defensorías de Familia son dependencias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar cuya misión es prevenir, garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes;
Acto Legislativo 04 en el 2007	Dirige parte del presupuesto del gobierno a la primera infancia cuando la economía haya crecido más del 4%.
CONPES 115 DE 2008	Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006, 2007, 2009 y 2010, respectivamente.
CONPES 123 de 2009	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.
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.
Artículos 21 y 22, del Decreto 3445 de 2010	Por el cual se crean unas Altas Consejerías en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
Decreto 4875 de 2011	Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia -AIPI- y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia.
Ley 1450 de 2011. Artículos 136°. Y	POR LA CUAL SE EXPIDE EI PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 2010-2014 Art. 136° AJUSTE DE LA OFERTA PROGRAMÁTICA PARA

137°	<p>LA PRIMERA INFANCIA. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- priorizará su presupuesto en forma creciente para ser destinado a la financiación de la estrategia de atención a la primera infancia. Acción Social, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional, en lo de sus competencias, atenderán los criterios fijados en la política para la atención a la primera infancia. La Comisión intersectorial para la atención integral a la primera infancia definirá el mecanismo y los plazos para poner en marcha la estrategia de ajuste de oferta programática. Lo anterior, sin que se afecten las funciones del ICBF como ente que vela por la protección de las familias y los niños en el marco de los establecido en la Ley 10 de 1968 y la Ley 1098 de 2005.</p> <p>Art. 137° ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA AIPI. El Gobierno Nacional con concepto de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, definirá e implementará el esquero.1a de financiación y ejecución interinstitucional de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Dicho esquema permitirá la sostenibilidad de la estrategia y la ampliación progresiva de la cobertura con calidad.</p>
CONPES 140 de 2011.	Modificación a CONPES social 91 del 14 de junio de 2005: "Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015"
CONPES 152 de 2012	Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. Distribución de los recursos para la Atención integral de la Primera infancia, vigencia 2012, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2010
CONPES 162, 2013	Sistema General De Participaciones Vigencia 2013. Recursos Para La Atención Integral de la Primera Infancia, provenientes del crecimiento real de la economía superior Al 4% En El 2011
El Decreto 936 de 2013	Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Aprobación del Proyecto de Ley 'De Cero a Siempre' –Martes 24 de Mayo de 2016-	“por el cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia De Cero a Siempre”, que fortalece el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas entre 0 y 6 años de edad.
--	---

Fuente: Elaboración Propia