

“Análisis del grado de articulación intersectorial al interior de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia en Colombia”

Presentado por:

Dina María Rodríguez Andrade

Directora de tesis

Patricia Herrera Kit

Maestría en Gobierno y políticas públicas

Universidad Externado de Colombia

2019

Contenido	
Índice Tablas.....	4
Índice Ilustraciones	4
Introducción.....	6
1. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INTERSECTORIALIDAD Y LA NECESIDAD DE SU APLICACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPÓRANEA.....	15
1.1. El modelo burocrático de la Administración pública	15
1.1.2. Los sistemas: nuevos paradigmas para la administración pública contemporánea	18
1.2. Análisis del concepto de intersectorialidad	21
1.2.1. Transectorialidad vs Intersectorialidad	22
1.2.2. Posturas sobre el concepto de intersectorialidad.....	22
1.2.3. ¿Cómo implementar el concepto de intersectorialidad en la Administración Pública?25	
1.3. Medir la intersectorialidad en la política pública.....	26
1.4. La resistencia intersectorial en la política pública	29
Consideraciones finales.....	31
2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CIPI)	33
2.1. Los esfuerzos institucionales de las últimas décadas en relación con la creación y consolidación de la política pública para la Primera Infancia en Colombia.....	33
2.2. Marco legal y normativo para la atención y protección de la primera infancia en Colombia.	42
2.2.1. Funciones específicas de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia	45
2.2.2. Funciones de cada una de las instituciones estatales participantes en la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia	48
Consideraciones Finales	52
3. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y GESTIÓN DE LA CIPI A PARTIR DEL CONCEPTO DE INTERSECTORIALIDAD.....	54
3.1. Metodología	54
3.2. Análisis del grado de integración en la CIPI	59
3.2.1. Inclusividad.....	60
3.2.2. Mancomunidad	65
3.2.3. Cambios Organizacionales.....	75
3.3. Resistencias a partir del concepto de la Intersectorialidad	77
3.3.1. Resistencias intersectoriales	78

3.3.2.	Resistencias políticas.....	81
3.3.3.	Resistencias institucionales.....	82
3.3.4.	Resistencias de voluntad.....	84
3.3.5.	Resistencias de competitividad.....	85
Conclusiones	93
Referencias	99
Anexos	112
Anexo 1.	Guion de entrevista.....	112

Índice Tablas

Tabla 1. Modelo de grados de integración de alta y baja intensidad de la intersectorialidad	28
Tabla 2: Secuencia y temas específicos de los foros por la primera infancia realizados en Colombia	39
Tabla 3: Marco jurídico de la política de Cero a Siempre.....	42
Tabla 4. Variables de la intersectorialidad-Integración.....	56
Tabla 5. Variables de la intersectorialidad-Resistencias	58
Tabla 6: Hallazgos de la integración en la CIPI.....	77
Tabla 7. Hallazgos sobre Resistencias al interior de la CIPI.....	87
Tabla 8. Hallazgos sobre la integración y las resistencias al interior de la CIPI.....	88

Índice Ilustraciones

Ilustración 1 Tipos de resistencias que afectan la gestión intersectorial	31
Ilustración 2: Evolución de la pobreza en Colombia. Porcentaje de hogares en situación de pobreza	36
Ilustración 3: Comisiones Segundo Foro ¡Movilización por la Primera infancia!.....	38
Ilustración 4. Número de niños y niñas por grupo de edad para el año 2014	41
Ilustración 5. Principales participantes de la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia (CIPI)	45
Ilustración 6. Líneas de Acción a partir de las funciones de la CIPI en el marco de la intersectorialidad.....	46
Ilustración 7. Funciones por entidad perteneciente a la CIPI.....	49
Ilustración 8. Inclusividad a partir de la participación de las instituciones de la CIPI en la formulación de la política pública De Cero a Siempre	61
Ilustración 9. Inclusividad a partir de la participación de las instituciones de la CIPI en la toma de decisiones para la política pública De Cero a Siempre	64
Ilustración 10. Mancomunidad a partir de la participación de las instituciones de la CIPI en el seguimiento de la política pública De Cero a Siempre	66
Ilustración 11. Mancomunidad de las instituciones de la CIPI al compartir recursos económicos para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre.....	68
Ilustración 12. Mancomunidad de las instituciones de la CIPI al compartir recursos físicos para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre.....	69
Ilustración 13. Mancomunidad de las instituciones de la CIPI al compartir el talento humano para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre.....	71
Ilustración 14. Mancomunidad en la participación de las instituciones de la CIPI en el sistema de información unificado para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre	72
Ilustración 15. Mancomunidad en la participación de las instituciones de la CIPI en la evaluación de la ejecución de la política pública De Cero a Siempre.....	74
Ilustración 16. Cambios organizacionales de las instituciones de la CIPI para el cumplimiento de la política pública De Cero a Siempre.....	75
Ilustración 17. Resistencias intersectoriales en la CIPI.....	78
Ilustración 18. Resistencias políticas en la CIPI	81

Ilustración 19. Resistencias institucionales en la CIPI.....	83
Ilustración 20. Resistencias de voluntad en la CIPI	84
Ilustración 21. Resistencias de competitividad en la CIPI	85

Introducción

En un mundo cada vez más globalizado, donde las dinámicas sociales y económicas han cambiado de manera significativa durante el último siglo, el Estado y, especialmente, la gestión pública han tenido que adaptarse a las nuevas complejidades que estos cambios suponen. El modelo legalista y burocrático de la gestión pública tradicional empieza a perder peso, para pasar a plantear un modelo de gestión basado en los preceptos de eficiencia y eficacia del sector privado (Prats i Català, 2005).

Es un hecho que durante muchos años la gestión pública se basó en el enfoque burocrático dadas las ventajas que una organización jerárquica y sectorial sugería tener para resolver problemas simples y generalizados en la sociedad. Sin embargo, con los cambios que ha traído consigo la globalización, los Estados se han visto en la necesidad de generar transformaciones ante su limitada capacidad para responder a problemas sociales cada vez más complejos (Willke, 2006).

En este orden de ideas, durante los últimos años la gestión pública ha cambiado su lógica tradicional, generando “acuerdos con otros colectivos dotados de poder y sentido propios para, de ese modo, acceder a estrategias de solución de problemáticas sociales complejas” (Willke, 2006, pag.197-198). Dichas estrategias en la actualidad se ven desarrolladas en la creación e implementación de políticas públicas que buscan solucionar el problema desde un enfoque multidimensional.

De manera conceptual, la política pública es entendida como un proceso de acciones, adelantado por autoridades públicas, que busca solucionar o prevenir una situación problemática (Velásquez, 2009; Aguilar, 2009). Por lo tanto, la política pública es una de las principales herramientas para la gestión pública, que radica en la elaboración de estrategias que permitan prevenir, mitigar o solucionar problemas sociales.

En este sentido, las políticas públicas puestas en marcha en la actualidad buscan generar estrategias que mitiguen temas como la pobreza, la desigualdad, la seguridad, el acceso a servicios como la salud y la educación. Estas estrategias han estado formuladas desde otra lógica de la gestión pública que se separa de la tradicional idea de las políticas públicas sectoriales. Se trata de generar estrategias que buscan abordar, de manera intersectorial y desde múltiples dimensiones, problemas tales como el desarrollo social, el

crecimiento económico, la distribución de la riqueza, la generación de equidad, eficiencia y libertad para todos los miembros de la sociedad (Navarro, 2016).

En la fase de formulación de estas políticas se muestran dos tipos de alcances dependiendo del problema social a intervenir, por lo cual, pueden ser estrategias dirigidas a toda la población o la priorización de una población específica. Este segundo alcance, ha generado durante los últimos años una priorización de poblaciones con características comunes, como, por ejemplo, la primera infancia, jóvenes y adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, población LGBT, población afrodescendiente, etc. (Velásquez, 2009).

Entre las anteriores poblaciones, la presente investigación se enfocará en la población de la primera infancia, la cual ha sido priorizada por los Estados durante los últimos años, por su alto grado de vulnerabilidad y el carácter prevalente de sus derechos. Estos derechos, conforme los estándares internacionales son diversos, como se expondrá más adelante, son diversos y múltiples lo que, a la vez, explica que para su garantía se convoquen las competencias de sectores como la educación, la salud, la economía a través de políticas intersectoriales.

Por lo anterior, es importante analizar algunos compromisos estatales a nivel internacional para la generación de políticas públicas encaminadas a la atención a la primera infancia desde un enfoque multidimensional.

El diseño de políticas y programas de Atención a la Primera Infancia para niños entre los 0 y 6 años, es un tema que ha tomado gran relevancia en casi todos los países, ya que ha empezado a considerarse que dichas políticas van encaminadas al futuro desarrollo personal y profesional del niño y, en consecuencia, esto tiene un impacto directo a la calidad del capital humano del país a futuro (Vegas, Cerdan, Dunkelberg & Molina, 2006).

Por lo anterior, se creó un marco legal a nivel internacional, mediante la declaración del derecho universal de los niños de 0 a 6 años, buscando que los Estados garantizaran el acceso de todos los niños a los servicios de EPI (Espacios de Primera Infancia) “sin importar el estado civil, étnico, socio-económico, ni la actividad laboral de los padres” (Vegas et al, 2006, pág. 23).

En este sentido, puede establecerse que existe un consenso a nivel internacional sobre la importancia de crear estrategias para atender a la primera infancia, así como crear un marco

legal que lo sustente. Por ejemplo, “ocho de los 12 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) tienen normas que garantizan el acceso a la educación temprana en el nivel superior de 3 a 5 años” (Vegas *et al.*, 2006, pág. 23). De igual manera, países como Dinamarca y Suecia son los más avanzados en estrategias en materia de EPI (Espacios de primera infancia), teniendo una cobertura de servicios del 100% de su población entre los 0 y 8 años.

Los Estados de América Latina, en la Convención de Derechos del Niño en 1989, ratifican la necesidad de formular e implementar políticas públicas de primera infancia, adquiriendo la obligación en esta convención de garantizar el derecho a la educación en todas las etapas de la niñez (Comité de los Derechos del Niño, 2005).

Las estrategias de primera infancia en la región están enfocadas en la educación de esta población desde su nacimiento, vinculando estrictamente el derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible (Comité de los Derechos del Niño, 2005). Por esta razón, los Estados de América Latina, han consolidado dentro de sus marcos legales la materialización y la prioridad de los derechos de los niños, teniendo siempre presente el interés superior del menor (Pautassi & Royo, 2012).

En el caso del Estado colombiano la Convención Internacional sobre los Derechos de los Niños (1989) se adoptó mediante Ley 12 de 1991, así como la suscripción de la Declaración Mundial para la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo de los niños del mundo en 1990. Lo anterior ratificó el compromiso del Estado de asumir sus reglas a partir de una perspectiva de derechos de los niños, estableciendo como prioridad una adecuada planeación y ejecución de políticas públicas y programas de primera infancia.

La priorización de los derechos de los niños se enmarca en el artículo 44 de la Constitución Política, en el cual se establecen sus derechos y se estipula que estos prevalecen sobre los derechos de los demás, asignando al Estado la obligación de asistirlos y protegerlos, para garantizar su ejercicio y desarrollo (Constitución Política de Colombia, 1991).

Para consolidar los lineamientos de los temas de la primera infancia se expide el Código de Infancia y Adolescencia de Colombia, aprobado por la Ley 1098 de 2006, en el cual se define a la primera infancia “como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, y que comprende a la franja poblacional de 0 a 6 años de edad” (Rubio, Pinzón & Gutiérrez, 2010, pág. 2).

A pesar de que Colombia cuenta con un amplio marco normativo que soporta los temas de la primera infancia como prioridad estatal, la condición actual de esta población sigue siendo problemática, pues existe un vínculo directo de su situación con los temas de pobreza y desigualdad que se tiene en la sociedad colombiana en general.

Según la Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2015) (DANE, 2014), el 27,8% de la población colombiana se encuentra en condición de pobreza, y el 7,9% en pobreza extrema. Por lo tanto, estas condiciones económicas podrían afectar directamente a los niños y niñas en sus núcleos familiares, por lo que se sigue catalogando a la primera infancia como una población vulnerable en el país.

Ante la necesidad de generar políticas públicas que mitigaran las problemáticas de la primera infancia en Colombia se consolidó un sin número de planes y programas que se desarrollaron de manera desarticulada. Lo anterior, condujo a la consolidación de un sistema sectorizado de acción e intervencionista hacia los hogares que, además, evidenciaba la ineficiencia de la gestión del Estado en el ámbito local, en educación, salud y nutrición, sin que se presentara una solución efectiva (Torrado & Anzemín, 2006).

Por los altos grados de vulnerabilidad que la población de la primera infancia seguía teniendo en Colombia, para el 2011 el gobierno de Juan Manuel Santos presenta dentro de su plan de gobierno la estrategia De Cero a Siempre que, luego, se convertiría en la política principal de la primera infancia a partir de un conjunto de acciones que propendían por garantizar los derechos de los niños y niñas a nivel nacional (Sáenz, 2014).

Esta estrategia se caracteriza principalmente por su enfoque diferencial el cual busca analizar “la realidad en los diferentes grupos de la población haciendo visible sus formas de discriminación a fin de brindar una adecuada atención y protección de sus derechos” (Sáenz, 2014, pág. 123). La política pretende garantizar los derechos de las niñas y niños de primera infancia a partir de acciones entre la familia, la sociedad y el Estado. Con este fin, para la atención de esta población se definió un trabajo conjunto entre sectores como la salud, la nutrición y la educación inicial desde la época gestante hasta los cinco años (De Cero a Siempre, 2017).

La política De Cero a Siempre involucra diferentes sectores para generar un impacto a partir de un conjunto de “políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una verdadera Atención Integral que haga efectivo

el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre cero y cinco años de edad” (De Cero a Siempre, 2017, pág 1).

La lógica de esta estrategia busca apartarse de la intervención sectorial que se había venido desarrollando en el país, para enfocarse en la coordinación interinstitucional que logre alcanzar el 100% de cobertura de atención en la población entre 0 y 5 años de edad.

Desde las necesidades de gestión interinstitucional de la política pública y en cabeza de la Presidencia de la República, con el Decreto 4875 de 2011, se crea la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia (CIPI) conformada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), el Ministerio de Cultura, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

La CIPI se constituye en una instancia de coordinación entre instituciones estatales que buscan alcanzar una gestión eficiente en materia de educación, salud, nutrición y desarrollo integral de los niños(as) en los niveles, nacional, departamental, distrital y municipal en los temas de la primera infancia.

De igual manera, la CIPI busca generar una socialización de la política de la primera infancia “para dar movilización, visibilidad e incorporación de los niños y niñas en los planes de los gobiernos locales” (Bernal, 2014, pág. 14). Así mismo, este tipo de estrategias responden a lograr las metas del Plan Nacional de Desarrollo (DNP 2010), para la atención integral a esta población, buscando la cualificación de los servicios.

Los esfuerzos colaborativos para enfrentar problemas sociales complejos, se transforman en acciones estratégicas de administración pública que adoptan modelos de intersectorialidad para la implementación de políticas públicas integrales. Por lo cual, el Estado busca consolidar el trabajo conjunto de diferentes instituciones estatales para generar impacto en los temas que conciernen a la primera infancia en el país.

Ahora bien, a pesar de crear estas estrategias intersectoriales para la atención a esta población en Colombia, el DANE (2014) estableció en el censo general de 2013 que, a pesar de que se han generado diferentes estrategias desde la administración pública para buscar la garantía de los derechos de esta población, los niños y niñas en Colombia siguen siendo una población desprotegida pues 5.150.797 niños/as de 0 a 5 años, según sus resultados, se encontraban en un alto grado de vulnerabilidad (Presidencia de la República, 2013).

Diferentes estudios académicos y debates políticos sobre el tema establecen que dichas estrategias aún enfrentan importantes retos para el cumplimiento del 100% “de las metas propuestas en su formulación, el fortalecimiento de la institucionalidad nacional y territorial, y la descentralización de la construcción de la política, entre otros” (Piñeros, 2016, pag.15).

Así, a pesar de que la propuesta inicial fue focalizar la atención a la población más pobre y vulnerable, buscando el desarrollo integral de la primera infancia, la cobertura no ha logrado ser del 100% a nivel nacional. Así mismo, aunque la inversión ha aumentado de manera significativa (se duplicó el costo de niño/año), siguen existiendo inconformidades en relación con la calidad de los servicios prestados a la primera infancia, bajo la estrategia De Cero a Siempre (Piñeros, 2016).

Aunque el Estado sugiere haber avanzando hacia el reconocimiento de las bondades de una respuesta coordinada e interinstitucional, para lo cual ha creado la CIPI como la instancia rectora de la política De Cero a Siempre, los resultados de la implementación de sus estrategias distan de haber satisfecho los objetivos propuestos. Y aunque la coordinación sugiere ser ahora el sustento de la acción del Estado en la materia, la gestión de los espacios interinstitucionales no es una realidad automática. Por el contrario, aunque sugiere ser la alternativa de gestión más apropiada para problemas complejos, es, a la vez, problemática y plantea importantes desafíos para la administración que, tradicionalmente, resulta anclada a lógicas sectoriales y procesos burocráticos.

En otras palabras, el funcionamiento intersectorial no solo no es “automático” sino que su robustez está sujeta a factores que pueden restringir considerablemente la pretensión de una respuesta integral a través de una gestión coordinada a partir de un esquema interinstitucional como lo es la CIPI.

En consecuencia a esta problemática y el papel cardinal que tiene la CIPI en la formulación e implementación de la política De Cero a Siempre, el presente trabajo buscará responder a la pregunta de: ¿Qué explica el grado de articulación intersectorial al interior de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI) en Colombia?

Se partirá de la hipótesis que, a pesar de que la iniciativa de creación de una Comisión Intersectorial para los temas que conciernen a la primera infancia en Colombia es un avance, su grado de integración sigue siendo precario ante la primacía de los intereses de cada

institución al interior de esta instancia de coordinación para la gestión e implementación de la política De Cero a Siempre.

Realizar estudios académicos acerca de la institucionalidad de la política de primera infancia, en particular la instancia de coordinación intersectorial, es relevante en la medida en que en ella están los actores que toman las decisiones y crean las pautas para la gestión pública.

En este contexto, el objetivo general es determinar las razones que explican el actual grado de coordinación interinstitucional de la CIPI. Se escogió el estudio de caso de la CIPI como tema de investigación por el componente diferencial que enmarca el trabajo conjunto de instituciones dedicadas de manera directa o indirecta a los temas de primera infancia.

Por esta razón, la presente investigación se basará en el estudio de la gestión de la CIPI desde la teoría de intersectorialidad de Nuria Cunill Grau, Margarita Fernández, Marcel Thezá, enmarcado el caso como una forma específica de entender los sistemas y su grado de colaboración.

La importancia de este estudio radica en que particularmente en el caso de la CIPI, no se han generado suficientes estudios académicos sobre el nivel de articulación de la misma, sino que los estudios se han basado principalmente en informes de gestión de las diferentes instituciones participantes de manera individual y no de forma articulada, así mismo, otros estudios académicos se han enfocado en el análisis del impacto de las políticas públicas de manera sectorial. Así mismo, la importancia de la presente investigación radica en que, durante la última década, el desarrollo de políticas públicas enfocadas en la atención a la primera infancia han sido de gran importancia para gobiernos, que se ve plasmado en los planes de desarrollo. A pesar de esto no se han logrado los objetivos de manera sectorial, lo que justifica, de manera adicional, el interés de que esta investigación otorga al análisis de las dificultades de una apuesta tan grande como lo es la CIPI, en temas de colaboración interinstitucional.

A pesar de que la creación de la CIPI busca generar un impacto en los resultados de la política pública de primera infancia en Colombia, esta investigación no buscará realizar un estudio sobre su impacto. Lo anterior implica que, si bien se parte de la política pública De Cero a Siempre, el análisis traslada su atención hacia la gestión, específicamente, de la

instancia interinstitucional creada para su coordinación mediante la evaluación de su integración y resistencias..

En consecuencia, la mirada se pasa hacia la gestión pública, y en una dimensión muy particular y poco explorada para esta política: la coordinación institucional en el marco de la CIPI. Por lo tanto, tampoco se realizará un estudio sobre la arquitectura institucional de las entidades miembros de la CIPI y de la política. El alcance del estudio se centra, en este orden de ideas, en estudiar específicamente los temas de coordinación institucional, en la instancia que coordina, administra y gestiona la política pública, en este caso la CIPI.

La presente investigación se constituye bajo la lógica de un caso de estudio intrínseco que se caracteriza por buscar entender un caso en particular (Stake, 1998). En este sentido, “no es emprendido porque el caso representa otros casos o porque ilustra una característica particular del problema, sino que debido a su naturaleza ordinaria, en sí mismo es de interés” (Arzaluz, 2005, pag.121). Por lo tanto, no se busca entender un fenómeno genérico, sino generar un estudio particular bajo un interés propio, el cual en esta investigación se traduce en el caso específico de la CIPI y lo que compete a su grado de articulación intersectorial.

Este caso de estudio se desarrollará a partir de un enfoque mixto, entendiendo desde los postulados de Sánchez (2015) que este enfoque combina tanto el método cualitativo como el método cuantitativo, buscando desde una perspectiva de complementariedad datos cuantitativos se pueda explicar el fenómeno de manera descriptiva (Sampieri, Fernández & Baptista, 2006).

En este orden de ideas, se utilizarán diferentes fuentes primarias y secundarias. Se tendrán en cuenta los informes y actas de todos los miembros de la CIPI sobre la gestión realizada. También se utilizarán instrumentos de investigación como entrevistas a personas específicas que manejan diferentes temas dentro de la CIPI y el análisis propio de percepción de los actores al interior de la CIPI. La descripción del detalle de la estrategia metodológica se hará en el último capítulo. La decisión de hacer dicha presentación en la última parte del documento es de carácter estratégico pues la metodología está directamente relacionada con la delimitación conceptual que se expondrá en el primer capítulo. Así, es con base y en función de la estructura teórica y conceptual que se define no solo la estrategia de levantamiento de la información sino el esquema de análisis de la evidencia y la presentación de los resultados.

Para desarrollar el objetivo general que se propone la presente investigación, el texto a continuación desarrollará en cada uno de sus capítulos un objetivo específico. Así, en el primer capítulo se presentarán los elementos teóricos relacionados con la gestión intersectorial de una política pública. Para poder ubicar el concepto y los estudios en torno a la coordinación intersectorial, en este aparte se acudirá a una sucinta exposición de los supuestos de la teoría de sistemas. Para esto, se hará alusión a los trabajos de Preza, Platas, Hernandez, Gonzalez & García, autores que desarrollan los conceptos cardinales de la teoría de sistemas del sociólogo Nicklas Luhmann.

El valor funcional de esta aproximación a la teoría de sistemas, en tanto el contexto epistemológico de los trabajos que dirigen su atención hacia el estudio de la intersectorialidad, explica que el capítulo no desarrolle ni busque resolver los debates clásicos de la burocracia, así como tampoco las críticas que a este se formulan, entre otras, desde la perspectiva de sistemas. Por el contrario, el texto se detiene con mayor profundidad en los estudios dirigidos hacia la intersectorialidad de autores como Nuria Cunill Grau, Margarita Fernández, Marcel Thezá, entre otros.

A continuación, en el segundo capítulo, se desarrollará el segundo objetivo específico que busca describir el papel de la CIPI, sus características, enfoques, funciones, como instancia rectora de la política pública de primera infancia. Para este capítulo se utilizarán, principalmente, estudios realizados sobre la CIPI y sus funciones, así como todas las instancias rectoras legales de creación y desarrollo como política del alto gobierno del mandato de Juan Manuel Santos.

El tercer capítulo analiza la coordinación intersectorial al interior de la CIPI. En este caso el capítulo se apoyará en las bases teóricas que se presentan en la primera parte de la investigación, así como las bases funcionales de la CIPI que se exponen en el segundo capítulo. En este capítulo, se acudirá al desarrollo de las entrevistas realizadas a los miembros de la CIPI como fuente primaria, a la revisión de los indicadores de gestión de la organización a partir de las actas de comités directivos y técnicos, y su análisis en cuanto a participación y cumplimiento de compromisos.

Finalmente, se realizará un último apartado a manera de conclusión, en el cual, a partir de lo desarrollado a lo largo de los tres capítulos, se presentarán algunas reflexiones

generales en torno a los hallazgos que se exponen en el tercer capítulo, así como una serie de recomendaciones.

1. ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE INTERSECTORIALIDAD Y LA NECESIDAD DE SU APLICACIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA CONTEMPÓRANEA

En el presente capítulo se realizará un acercamiento al concepto de la intersectorialidad y su aplicación en la gestión pública, estableciendo un análisis desde la teoría macro que adopta el concepto de intersectorialidad: la teoría de sistemas.

En primer lugar, se presentarán las principales características del precedente teórico, el modelo burocrático de la administración pública y sus falencias en el contexto de sociedades cada vez más complejas. En segundo lugar, se realizará un análisis sobre los nuevos problemas sociales y la necesidad de crear modelos de gestión pública asertivos para su solución. En tercer lugar, se explicarán las diferentes posturas del concepto de intersectorialidad, principales características, sus formas de implementación y los procesos de medición en el marco de la gestión de una política pública. Finalmente, desde las diferentes bases conceptuales descritas a lo largo del capítulo, se analizará la lógica de la gestión pública desde el concepto de intersectorialidad para buscar soluciones a problemas sociales complejos.

En este sentido, dentro de este apartado se encontrarán postulados de diferentes autores como Nuria Cunill Grau (2005) (2014) (2014^a), Helmut Wilke (2006), Joan Prats i Catalá (2005), Angélica Rosas Huertas (2008), René Millán y Marco Estrada Saavedra (2012) entre otros, quienes han aportado al debate académico sobre la teoría de los sistemas y la implementación de la intersectorialidad dentro de la gestión pública. Como objetivo capitular se pretende generar una base teórica y conceptual sobre la intersectorialidad, para el análisis del estudio de caso de la CIPI.

1.1. El modelo burocrático de la Administración pública

El modelo burocrático planteado por Weber, citado por Petrella (2007), se constituyó en la teoría tradicional de las organizaciones modernas, la cual buscaba impulsar los servicios públicos administrados por los gobiernos locales y a nivel nacional dentro del Estado. El

énfasis de este modelo radicaba en la eficiencia técnica, la estructura jerárquica y el predominio de la organización industrial, esto, en búsqueda de generar una solución a los problemas a partir de la entrega de un bien o servicio a la sociedad como resultado de un trabajo productivo de la organización.

En términos generales, según Petrella (2007), la mayor contribución del modelo burocrático fue considerar la organización en conjunto, prestando mayor atención a sus estructuras de poder y los patrones de comportamiento. En este sentido, al tener una estructura social formal y organizada se debía contar con normas bien definidas, que permitieran que cada acción fuera funcionalmente incluida en los propósitos de la organización.

En esa organización está unificada una serie de empleos, de posiciones jerarquizadas, a los que son inherentes numerosas obligaciones y privilegios estrictamente definidos por reglas limitadas y específicas. Cada uno de los empleos contiene una zona de competencia y de responsabilidad que le son atribuidas (Merton citado por Petrella, 2007, pág. 275).

A partir de estas características la burocracia empieza a ser concebida como el modelo perfecto para el funcionamiento del Estado, especialmente, a partir de la cualificación técnica, la división de tareas, la coordinación de las mismas y la comunicación dentro de la organización para resolver los problemas sociales.

Sin embargo, a pesar de que durante muchos años el modelo burocrático fue el sustento de la gestión pública de los Estados, durante las últimas décadas ha sido fuertemente criticado en varios aspectos. Según lo expuesto por Prats i Catalá (2005), citando a Robert Merton, las principales críticas al modelo burocrático se han centrado en señalar que:

(...) a) La burocracia exige la seguridad de las reacciones y la observancia estricta de las normas y reglas. b) Este rigor tiende a subvertir el fin de la organización, que deja de ser la consecución de objetivos para transformarse en el cumplimiento de las normas. c) El desarrollo exacerbado de las normas impide la adaptación a las nuevas situaciones no previstas por los que las redactaron. d) Al final del proceso, las reglas establecidas para producir la eficacia en general terminan produciendo la ineficacia en los casos concretos, y las reglas pierden su utilidad y han de ser vulneradas (2005, pág. 103).

Por lo tanto, el modelo burocrático conduce a la pérdida de los objetivos de la organización estatal, ante la primacía y necesidad de cumplir las normas. Por esta razón, también, se ha catalogado como una de las grandes falencias de este modelo, la falta de

capacidad de adaptación a las nuevas situaciones y beneficiarios del sistema. En palabras de Prats i Catalá (2005):

(...) entra en crisis la planificación nacional y la provisión de prestaciones uniformes en el terreno sanitario, educativo y de los servicios sociales; contrariamente, el principio de igualdad ante las prestaciones exige ahora tomar en cuenta la diversidad de los usuarios, lo que resulta incompatible con el uniformismo del modelo burocrático y plantea la necesidad de la devolución o descentralización de los servicios, así como la participación creciente de profesionales, empresas y usuarios en su diseño y prestación. Desde la teoría democrática se cuestiona también la irresponsabilidad de las burocracias, su deferencia o connivencia hacia los grupos de interés privilegiados y la incapacidad de los políticos para asegurar su dirección y control efectivo (2005, pág. 114).

Por lo anterior, en la sociedad contemporánea la cual ha cambiado su lógica de trabajo, de comunicación, de interacción, etc., los problemas sociales han adquirido una especial connotación ante la complejidad que ha significado superar temas esenciales como la pobreza, la desnutrición, el desempleo, etc.

En este sentido, no se debe olvidar que siguen existiendo muchas demostraciones del modelo burocrático en la actualidad, evidenciando una notable incapacidad institucional ante los diferentes problemas sociales contemporáneos, y su lógica de intervención sectorial no ha permitido entender estos problemas a profundidad y generar las soluciones efectivas desde la gestión pública. Así lo explica Rosas Huertas al señalar que se ha demostrado la incapacidad institucional del modelo burocrático ante los problemas sociales contemporáneos, pues ha sido precaria “(...) la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Rosas, 2008, pág.123).

Esta problemática ha derivado en la necesidad de pensar un nuevo paradigma teórico dentro de la administración pública, que permita entender los nuevos problemas sociales complejos desde una visión multidimensional, con mayor autonomía a partir de procesos de gestión más racionales (García, 2007).

Este nuevo paradigma se basa en mejorar la capacidad institucional y las funciones a partir del logro de unos objetivos específicos, movilizand o a las instituciones a adaptarse en pro de generar mejores respuestas a un problema complejo público (Rosas, 2008).

Ahora bien, como plantea Max Weber citado por Willke las ventajas de la jerarquía se demuestran en la medida que “(...) los problemas a resolver adoptan la forma de secuencias simples, lógicas y binarias, divisibles en pasos individuales y donde las soluciones

parciales confluyen en una solución general” (2006, pág. 193). En un contexto en que la lógica de los problemas sociales ha cambiado, estos no pueden entenderse desde la acción jerarquizada, por lo cual se debe generar una intervención transectorial en la gestión pública, que permita la participación de diferentes instituciones de manera igualitaria y especializada en la solución de los problemas actuales.

En consecuencia, puede argumentarse, como lo explica Willke (2006), que la lógica de la jerarquía ha sido empujada a los límites de su capacidad de respuesta en la gestión pública, tanto en su dimensión cognitiva como en la dimensión operativa, acentuando la necesidad de transformaciones en cuanto a la coordinación y la toma de decisiones.

Otro cambio de la gestión pública basada en el modelo burocrático se caracteriza por la necesidad de cambiar la lógica de la especialización del trabajo desde un enfoque sectorial, por la lógica de redes de políticas públicas que permitan lograr procesos coordinados entre actores tradicionalmente competitivos o indiferentes entre sí (Martins citado por Willke, 2006).

Por lo anterior, puede establecerse que, ante las diferentes falencias del modelo burocrático, la gestión pública debe generar nuevos abordajes que permitan adaptar su accionar a los problemas sociales. Entre estas propuestas, se ubican teorías como la de sistemas que cuestiona la fragmentación de la intervención institucional e invita superarla a través de una visión multidimensional, que permite la aplicación de diferentes conceptos dependiendo del problema a resolver por parte del Estado.

1.1.2. Los sistemas: nuevos paradigmas para la administración pública contemporánea

Las justificaciones del surgimiento de nuevos paradigmas para el estudio la administración pública en la sociedad contemporánea se basa, principalmente en que los modelos precedentes tendían a ser obsoletos para dar soluciones a los problemas sociales de cada época.

En este orden de ideas, es menester entender en qué consisten los problemas sociales complejos contemporáneos que han empujado a la administración pública a buscar nuevas alternativas de gestión, apartándose del modelo burocrático para dar alternativas de solución a estos de manera multidimensional.

Los problemas sociales complejos se caracterizan por tener dos rasgos que les permiten tener esta connotación. En primer lugar, una característica de vacío normativo, y, en segundo lugar, una característica sobre un impacto nocivo en la sociedad (Carballeda, 2008).

Los problemas sociales complejos pueden darse en diferentes espacios, algunos son a nivel global y otros fenómenos característicos de una región, nación o comunidad. En niveles globales se encuentran problemas como las epidemias, el calentamiento del planeta, la escasez de recursos naturales, la deforestación, la contaminación de los océanos, el analfabetismo, la pobreza extrema, la insalubridad, entre otros (Companioni & Benguria, 2017).

En cuanto a los niveles regionales, nacionales y de comunidades se encuentran asociados a conflictos en virtud de “(...) ideologías, modas, gustos estéticos, la comunicación y sus medios, relaciones interpersonales, la vivienda, la delincuencia, la prostitución, el juego, el alcoholismo, la violencia doméstica, el maltrato infantil, el racismo, el envejecimiento poblacional, etc.” (Companioni y Benguria, 2017, pág. 4).

Estas problemáticas sociales se articulan en la noción de injusticia, alcanzando sectores heterogéneos, afectando negativamente los códigos y las pautas sociales, por ende, también la funcionalidad de la sociedad (Carballeda, 2008).

Así, como lo argumenta Carballeda (2008), los problemas sociales complejos al no ser resueltos por los enfoques de la administración pública tradicional se convierten en un verdadero desafío para las políticas públicas y la legislación del Estado, pues en la actualidad muestran una evidente vulneración de derechos, en la cual la lógica institucional sectorial se hace insuficiente para la solución integral de estos problemas contemporáneos.

Por lo anterior, durante el último siglo, la gestión pública ha tenido transformaciones en cuanto a la lógica tradicional que durante años la había caracterizado. Autores como Boisier (2004) y Garcia (2007) establecen que, al enfrentarse a problemas sociales cada vez más complejos, la gestión pública empieza a intervenir desde una visión multidimensional, pues el trabajo sectorial empezaba a ser precario para generar soluciones efectivas sobre las nuevas demandas sociales.

Este nuevo paradigma de la gestión pública empieza a definir y delimitar, de manera específica, la importancia de los sistemas, centrando su lógica en “(...) el estudio de la acción

de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig (1989), citado por Subirats, Knoepfel, Larrue & Varonne 2008, pag.17), entendiendo al Estado a partir de las acciones de sus instituciones y su influencia en los problemas sociales de manera coordinada.

En este sentido, la sociedad contemporánea empieza a ser entendida desde la gestión pública como un “concepto abstracto formado por diversos sistemas funcionales” (Preza, Platas, Hernandez, Gonzalez & Garcia, 2017, pag.122). Dichos sistemas funcionales son los que Luhmann, padre de la teoría general de los sistemas sociales, denomina como una construcción institucional basada en la necesidad de garantizar los derechos fundamentales, combinando, en este caso, desde cada sector de la gestión pública administrativa aspectos legales, políticos y morales con el fin de preservar la diferenciación del orden en su totalidad para encarar los peligros derivados de la separación de los sistemas y las recíprocas interdependencias anexadas a ellos (Preza et al., 2017). En este orden de ideas, así como cada uno de los sistemas funcionales opera autónomamente, la teoría de sistemas rechaza la idea que exista un centro de poder en la sociedad (Innerarity citado por Preza et al, 2017).

Ahora bien, es interesante resaltar que, a pesar de esto, los sistemas funcionales autónomos no generan motivaciones normativas que nieguen el acceso a bienes y beneficios a comunidades específicas. Por el contrario, los sistemas “(...) de la sociedad permanecen disponibles unos para otros, dado que solo así es posible su interdependencia recíproca” (Luhmann citado por Mascareño, 2010, pág. 35).

En consecuencia, la teoría de los sistemas aplicada a la sociedad es una forma de racionalidad política que, como argumentan Millán y Estrada (2012), establece los parámetros bajo los cuales se procesan y construyen soluciones a un problema, una necesidad, una expectativa, etc. En este caso la teoría de sistemas entiende a la sociedad como un conjunto de sistemas funcionales diferenciados entre sí que manejan una relación de reciprocidad sin atentar contra su autonomía.

Por lo anterior, a partir de este nuevo paradigma se empieza a construir una serie de conceptos propios de la lógica sistémica. Uno de estos conceptos es el de intersectorialidad, el cual es el concepto base para la presente investigación.

La intersectorialidad critica dos características principales del ejercicio de la administración pública, la creación de ministerios que atienden a una especialización, por lo tanto, significa una asignación de recursos de forma sectorial. Lo cual crea una serie de

frustraciones ante soluciones sectoriales y la distribución dispersa de los recursos públicos, que conlleva a la necesidad de crear estrategias diferentes, multidimensionales, para solucionar los problemas sociales desde un enfoque intersectorial para la gestión política pública (Cunill, 2005).

1.2. Análisis del concepto de intersectorialidad

Ante la pérdida de capacidad del modelo burocrático para interpretar y solucionar los problemas sociales contemporáneos desde la gestión pública, aparece una nueva lógica durante los últimos años que busca legitimar y fortalecer la gestión del Estado en la sociedad a partir de un enfoque multidimensional e intersectorial (Fuenmayor, 2014).

Para la presente investigación, el análisis se centra en el concepto de la intersectorialidad, el cual puede entenderse como una integración de diversos sectores, en búsqueda de soluciones efectivas a problemas sociales. Ahora bien, para profundizar en el concepto es necesario establecer dos premisas fundamentales para entender lo que podría ser su aplicación en la gestión pública:

- La primera premisa del concepto de intersectorialidad se relaciona con la idea que la integración de sectores posibilita la generación de soluciones integrales. Por esta razón, el fundamento netamente político se basa en que, “(...) todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente” (Cunill, 2005, pag.1).
- La segunda premisa se basa en el fundamento técnico del concepto de intersectorialidad, el cual consiste en la idea de crear mejores soluciones que las que presenta la sectorialidad, dado que permite reunir y ejecutar los recursos que son propios de cada sector (Cunill, 2005).

En este sentido, tanto en el fundamento político como en el fundamento técnico del concepto de intersectorialidad se establecen las principales diferencias con el modelo de gestión pública tradicional. Así mismo, la caracterización del concepto empieza a ser desarrollada desde una visión multidimensional buscando, a diferencia del anterior paradigma, adaptar la gestión pública a los problemas sociales contemporáneos.

1.2.1. Transectorialidad vs Intersectorialidad

Puede argumentarse que existen otras nociones que han colaborado en la construcción del concepto de intersectorialidad, como es el caso de la transectorialidad, concepto que, aunque se diferencia en aspectos muy relevantes de la intersectorialidad, ha permitido la ruptura de algunos precedentes del modelo tradicional.

La transectorialidad establece una nueva lógica ante el trabajo conjunto entre diferentes sectores; se instauran nuevos valores; se respetan las diferencias y se incorpora desde el pensamiento de los servidores públicos la necesidad de contribuir a la construcción de políticas sociales a partir de la comprensión y la búsqueda de la superación de los problemas sociales (Cunill, 2014). Ahora bien, a pesar de que la intersectorialidad se puede acoger al cambio de pensamiento que ha generado la transectorialidad, puede argumentarse que existen diferencias entre estos conceptos.

Por ejemplo, en la implementación de la intersectorialidad se ha llegado a la construcción de una sola entidad que conduzca a la unidad organizacional. Es otra de las muchas opciones para la inclusividad y gestión intersectorial, ya que se tiene la idea que, a partir de esta entidad los diversos sectores pueden integrarse de una mejor manera (UNESCO, 2004). Por el contrario, la transectorialidad no pierde la idea que cada una de las instituciones debe diferenciarse de la otra, y cada una de ellas debe cumplir sus funciones respectivas para así, en algunas ocasiones, pensar en el trabajo conjunto sin separarse de la idea del trabajo especializado sectorial.

En este sentido, según Cunill (2005) a diferencia de la transectorialidad, la operacionalización de la intersectorialidad tiende a estar basada en las nuevas institucionalidades:

- a) Un nuevo criterio de planificación y dirección macro política.
- b) Un nuevo formato de organización del gobierno o de los servicios públicos.
- c) Un nuevo abordaje de las políticas transversales.

1.2.2. Posturas sobre el concepto de intersectorialidad

A pesar de que entre los diferentes autores que estudian la intersectorialidad en la gestión pública no existe un consenso conceptual, puede argumentarse que las posturas de estos autores se complementan entre sí. Por esta razón es importante reconocer las principales posturas que sustentan la reflexión de la presente investigación.

El concepto de intersectorialidad es sin duda dependiente a la noción de integración, ya que es a partir de la integración de institucionalidades que se busca generar el cambio de lógica de acción dentro de la gestión pública. En este sentido, es importante entender que a pesar de que la integración es una de las herramientas para lograr la intersectorialidad, existen múltiples maneras en la que los sectores se integran en el contexto del ciclo de una política pública.

En la fase de la formulación de la política se enmarca la primera integración de instituciones encargadas de los procesos de formulación e implementación de la misma, o solo de la formulación (Depende de la Inclusividad¹).

El segundo tipo de integración dentro del ciclo de la política pública se da en la implementación, momento en el que no todas las instituciones deben ser participantes o responsables. Por último, siendo una de las fases menos desarrolladas bajo el enfoque intersectorial, se encuentra la integración de sectores en el proceso de seguimiento o evaluación de la política pública (Cunill, 2005).

Otro tipo de integración según Cunill (2005) se puede dar en el estudio y la fase de la cobertura de las políticas. En esta fase la gestión intersectorial une la totalidad de las políticas públicas relacionadas con los objetivos, para combatir el problema social de manera eficaz con una política pública integral y multidimensional. Esta integración a pesar de que pueda requerir la unión de políticas públicas de diferentes instituciones involucradas se enmarca en evitar reprocesos generando la unión de los planes en acción de las instituciones para un mismo objetivo.

Así mismo, como lo establecen Rufián, Dolores y Palma (1990), los tipos de integración dentro del concepto de intersectorialidad se implementan en cada una de las fases del ciclo de una política pública, en cuyo marco un sector puede participar en todas o solo en una parte del proceso. “Así entendida, el reto de la intersectorialidad supone la integración

¹ Para entender por qué no todos los sectores participan en todas las fases de la política pública, el lector debe remitirse a la característica de *Inclusividad* que se desarrolla más adelante en este apartado del texto.

conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe (al menos hipotéticamente) de “cotos cerrados” o “feudos” (Cunill, 2005, pág. 2).

Ahora bien, se debe aclarar que la integración no siempre significa la coordinación interinstitucional. Autores como Repetto (2010), Cabrero y Zabaleta (2009), afirman que a pesar de que la coordinación es necesaria para que al implementar una política pública no se produzcan redundancias o inconsistencias, la coordinación en sí misma no se traduce en integración. Lo anterior, entendiendo que, si bien la coordinación sería necesaria para lograr la integración, no siempre la asegura, pues todo radica en el fundamento político y la voluntad de integración de las instituciones.

Otra postura relevante en la intersectorialidad tiene que ver con la colaboración intersectorial, la cual está ligada a las estrategias utilizadas por las instituciones para lograr el propósito o los propósitos de una política pública. Por lo tanto, pueden existir diferentes grados de relaciones colaborativas entre las instituciones involucradas en el proceso (Cunill, 2005).

Autores como Winkworth y White citados por Cunill (2014a) identifican 3 escenarios de colaboración intersectorial: a) el trabajo en red, b) la coordinación e integración, asociando los niveles de vulnerabilidad con la complejidad e intensidad de la colaboración entre sectores, c) finalmente, la evaluación de los riesgos.

Por el contrario, autores como Horwath y Morrison citados por Cunill (2014a) postulan cinco tipos de colaboración intersectorial: a) la comunicación; b) la cooperación; c) la coalición d) la integración; e) la coordinación.

De igual manera, Cunill (2014a) basándose en los postulados de Cobert y Noyes, distingue la importancia de seis tipos de colaboración entre las instituciones involucradas: a) comunicación; b) cooperación; c) coordinación; d) colaboración; e) convergencia; f) consolidación.

Finalmente, autores como Cunill, Fernández y Thezá (2013) aluden a una posible línea que va de la cooperación hasta la integración de servicios, y ubican en el medio la coordinación y la colaboración intersectorial.

1.2.3. ¿Cómo implementar el concepto de intersectorialidad en la Administración Pública?

Entendiendo las diferentes posturas frente al estudio de la acción intersectorial planteadas anteriormente, es importante ahora desarrollar algunas características y estrategias que pueden ser parte de este enfoque, pero no necesariamente deben ser un elemento obligatorio.

En primer lugar, una de las características principales del concepto de intersectorialidad tiene que ver con la Inclusividad. En este aspecto se debe desarrollar un estudio de cada uno de los sistemas que participan en la gestión, estableciendo cómo cada uno de estos sectores se integrará a partir de sus objetivos, estrategias, actividades y recursos.

En esta característica es importante resaltar que cada uno de los sectores incluidos en la gestión participará en la medida que sus capacidades permitan repercusiones y efectos en el objetivo final (Rufián *et al.*, 1990). Por lo anterior la inclusividad se da en el proceso de formulación de la gestión intersectorial.

En segundo lugar, se encuentra una de las características que permiten entender alguna de las diferentes maneras en las que la intersectorialidad puede llevarse a cabo dentro de la administración pública contemporánea. Esta característica es la Mancomunidad. En este aspecto autores como Cunill (2014); Bryson, Crosby y Middleton (2006), coinciden que la mancomunidad consiste en compartir los recursos, las acciones y responsabilidades. Por lo tanto, la mancomunidad se encuentra en la formulación, implementación y evaluación de la gestión intersectorial.

En este sentido, Cunill (2014) establece que esta característica se da en la fase ejecutoria de la política pública donde después de la formulación de la misma, se han establecido cuáles serán los recursos compartidos y, por lo tanto, al igual que lo establecen autores como Bryson et al (2006), es imprescindible contar con sistemas de información unificados o enlazados para facilitar la comunicación entre las instituciones involucradas en esta fase.

En cuanto a la importancia de compartir los recursos Cunill (2014) argumenta que para que los procesos puedan lograr el objetivo común, cada uno de los sectores debe realizar

un aporte presupuestario, que se debe traducir en fondos compartidos para la implementación de la política pública.

Igualmente, se encuentra la característica basada en la Interdisciplinariedad traducido en cambios organizacionales, esta característica facilita la negociación de diferentes sectores y disciplinas con puntos de vista heterogéneos, que buscan consolidar programas desde la importancia de la acción integral, más que por los intereses de cada uno de sus sectores (Torres-Melo y Santander, 2013).

Por último, es menester entender que la intersectorialidad es una dinámica que altera directamente las dinámicas y los procesos organizacionales (Frenz, 2007), por esta razón puede establecerse que producir un sistema intersectorial es una tarea más difícil que el poder conseguir un proceso de coordinación entre los sectores.

Para la presente investigación, a pesar de los múltiples autores y diversas posturas se tendrán en cuenta los postulados de Cunill sobre el concepto de intersectorialidad basados en la integración, la coordinación y la colaboración intersectorial, llevando a cabo su implementación en la gestión y administración pública a partir de las características de inclusividad, mancomunidad y cambios organizacionales.

1.3. Medir la intersectorialidad en la política pública

Como se ha expuesto a lo largo del capítulo, la intersectorialidad en la gestión pública se desarrolla específicamente en el ciclo de la política pública, por lo que la intersectorialidad busca perfeccionar la gestión pública, hacerla más racional (Guerrero, 1992). En este sentido, dicha intersectorialidad puede medirse a partir de diferentes indicadores que muestran su desarrollo dentro de la gestión pública.

En primer lugar, se encuentra el indicador institucional, con el cual, desde las fases de la política pública se mide la participación de cada institución en los procesos de decisión, presupuesto, financiamiento, implementación y evaluación. En este tipo de medición debe tenerse en cuenta la naturaleza de cada institución, su experiencia, niveles de confianza en la gestión pública y la voluntad de complementar desde sus áreas de conocimiento la gestión intersectorial (Cunill, 2014).

En segundo lugar, se encuentra el indicador organizacional, que tiene que ver con el tipo de trabajo organizacional de las instituciones participantes en las fases de la política

pública. En este orden de ideas, se encuentran dos tipos de trabajo organizacional, por un lado, el trabajo vertical tradicional donde la integración a nivel nacional se da desde una autoridad-ministerio que maneja el control del presupuesto y descentraliza la gestión operativa del programa. Por otro lado, se encuentra la gestión horizontal que se logra con la colaboración de todos los sectores con un mismo nivel de participación, esta se caracteriza por la gestión de la política pública a niveles municipales (Cunill, 2014).

En este sentido, los principales instrumentos de medición de la gestión intersectorial del sector público según los postulados de Cunill (2014) son:

- a) Mecanismos de formulación de las decisiones donde todos los sectores involucrados participen.
- b) Participación de todos los sectores en los procesos de planificación formulación presupuestaria, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
- c) Ejecución de las acciones de manera eficiente y eficaz de la política pública.
- d) Asignación de recursos, ante la planificación y el financiamiento de todos los sectores participantes.
- e) Sistemas de intercambio de información.
- f) Formatos organizativos intersectoriales (Arreglos de gobernanza)

Igualmente, a pesar de no ser indicadores indispensables para la medición de la integración de las instituciones en los diferentes ciclos de la política pública, los siguientes indicadores son expuestos por diferentes autores como parte importante del proceso de medición:

En primer lugar, se encuentra la herramienta de medición que para esta investigación se denominara el indicador normativo en el cual se “(...) incluyen tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos” (Subirats et al, 2008, pág.37), que se desarrollan para la formulación ejecución y evaluación de la política pública dentro del Estado.

En segundo lugar, se encuentra el indicador territorial, que mide la descentralización en la ejecución de la política pública, la participación de las instituciones en el ámbito municipal, entendiendo que es en el municipio “(...) donde la población tiene acceso a los servicios y donde se manifiestan sus problemas, donde se hace viable la articulación de las políticas sociales para dar mayor eficacia a su gestión” (Junqueira , 1998, pág. 91).

El componente territorial, significa la búsqueda de la descentralización de la ejecución de la política pública, pues es desde el ámbito municipal donde se genera una integración político social, a través de los servicios sociales, representando, una alternativa para superar la desarticulación burocrática, generando un espacio viable para la intersectorialidad (Palma, 1985).

En este orden de ideas, el siguiente cuadro propuesto por Cunill (2014), ilustra las diferentes formas de medición de la intersectorialidad bajo estas fases:

Tabla 1. Modelo de grados de integración de alta y baja intensidad de la intersectorialidad

<i>Alta integración</i>	<i>Baja integración</i>
<p><i>Se comparte la formulación de las decisiones (incluidas las asignativas) y su seguimiento y evaluación</i></p> <p>(Inclusividad del ciclo de políticas)</p> <p>Planificación conjunta</p> <p>Programación presupuestaria común</p> <p>Seguimiento y evaluación compartidos</p>	<p><i>Sólo se abarca una parte del ciclo de políticas</i></p> <p>Por ejemplo, un plan de acción básico, coordinado por alguna instancia central, en el que interviene un órgano intersectorial de carácter técnico</p> <p>Las actividades básicas de planificación, elaboración del presupuesto y evaluación siguen siendo asumidas sectorialmente</p>
<p><i>Se comparte la ejecución de las decisiones, la información y los recursos</i></p> <p>(Mancomunidad)</p> <p>Acciones, recursos y responsabilidades compartidas con un funcionamiento en red.</p>	<p><i>Sólo se comparten asuntos operacionales</i></p> <p>Por ejemplo, transferirse información sobre un mismo público</p> <p>El financiamiento de las acciones queda a cargo de una autoridad central</p>
<p><i>Se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales</i></p> <p>(Estructuras orgánicas suprasectoriales al menos para la gobernanza común)</p>	<p><i>No existen arreglos para la acción intersectorial, salvo algún tipo de instancia técnica multisectorial</i></p>
<i>Intersectorialidad de alta intensidad</i>	<i>Intersectorialidad de baja intensidad</i>

Fuente: (Cunill, 2014, pág. 25)

Una alta integración dentro de la gestión pública se caracteriza por la participación de todos los sectores involucrados en el ciclo de la política pública, desde la planificación, hasta los procesos de seguimiento y evaluación conjuntos, donde se comparten decisiones, presupuesto y responsabilidades.

Igualmente, entre sus características aparece el concepto de mancomunidad como una necesidad de compartir información y recursos entre los participantes, generando un

funcionamiento en red. Finalmente, en los casos en los cuales la integración es más alta se producen alteraciones en las estructuras organizativas sectoriales, lo cual conduce a una gobernanza común.

Por el contrario, una baja integración en el contexto de gestión pública de una política intersectorial se caracteriza por seguir siendo un proceso sectorizado, en el cual la planificación, elaboración de presupuesto y evaluación sigue realizándolo un solo sector y los demás participan solo en una parte del ciclo de las políticas públicas, por esto, los asuntos que se comparten son netamente técnicos y administrativos. De esta manera, no existen arreglos para generar una acción intersectorial, sino que la participación de otros sectores se da de manera parcial y, en ocasiones como instancias de consulta de carácter técnico.

1.4. La resistencia intersectorial en la política pública

Como se desarrolló en el anterior apartado, la intersectorialidad se define desde diferentes características, principalmente, desde los grados de integración de las instituciones. Pero, así mismo, se deben tener en cuenta aquellas dificultades que no permiten establecer un proceso de integración exitoso en el proceso de construcción de una gestión intersectorial.

En este orden de ideas, dichos problemas se enmarcan en el concepto de resistencia intersectorial que se caracteriza por una serie de fallas en el diseño del modelo de la estrategia intersectorial, así como, diferencias en la visión, los marcos normativos y analíticos de la política a desarrollar.

La resistencia intersectorial, emerge directamente de los actores involucrados, así como del contexto de las instituciones y factores que afectan la implementación de la política pública (Cunill, 2014a).

Ahora bien, a pesar de que parece ser una contradicción el hecho que en este proceso exista una serie de resistencias, es más común en la gestión gubernamental de lo que podrían ser los casos exitosos de intersectorialidad. Lo anterior, se puede explicar en la medida que “(...) el trabajo colaborativo depende de que cada una de las partes aporte sus diferencias, pero precisamente las diferencias son las que reducen los incentivos a la colaboración” (Cunill, 2014a, pág. 11).

En consecuencia, el gran reto de la intersectorialidad se basa en crear unidad dentro de estas diferencias, aprovechando la diversidad de los sectores para cumplir el propósito de

la política pública. Sin embargo, en el momento de compartir los recursos las resistencias intersectoriales son más comunes, esto ante la idea central que se ha impuesto en la gestión pública de generar resultados de manera institucional por lo tanto individual, para medir la eficiencia y eficacia de la misma (Ospina y Carranza, 2010).

Estas resistencias entorpecen el trabajo intersectorial desde sus bases organizacionales y estructurales, pues se empiezan a construir obstáculos desde sus comienzos, en cuanto a la integración de recursos financieros y de talento humano destinados a la intersectorialidad (Christensen y Laegreid, 2007).

En este orden de ideas, existen diferentes tipos de resistencias. Se encuentran las resistencias institucionales, en las cuales se crean restricciones a las acciones intersectoriales, al crear estrategias que desde comienzo siguen estando basadas en el poder centralizado o en la lógica de mercado al generar resultados por sector específico (Cunill, 2014 a).

Otra resistencia se basa en las resistencias de voluntad que se caracteriza por la poca o nula voluntad de las instituciones de compartir sistemas y canales de información. En este aspecto, Cunill (2014a) establece que esta resistencia es una de las más comunes a nivel histórico dado que, a pesar de que podría pensarse que compartir la información, generaría una mayor calidad y credibilidad, lo que se encuentra en la gestión pública, es un profundo recelo de la información ante la desconfianza que se tienen entre los sectores gubernamentales.

Así mismo, autores como Licha y Molina (2006) establecen que otro tipo de resistencia denominada para esta investigación como una resistencia competitiva que se enmarca en las amenazas que perciben las diferentes instituciones en la práctica intersectorial, ya que podría generar una noción de competencia entre los sectores en temas presupuestarios y políticos.

En cuarto lugar, se encuentran las resistencias políticas que se dirigen hacia los temas del poder y, por lo tanto, de los desbalances que puedan existir entre los distintos sectores. De igual manera, esta resistencia también puede darse en lo que respecta a la afinidad política y los intereses de los partidos políticos, que constituyen en gran medida la voluntad política de algunas instituciones (Cunill, 2014a).

Al igual que la integración intersectorial, la resistencia intersectorial puede medirse a partir de factores que demuestran la gestión de las instituciones, en el caso de la

intersectorialidad y la resistencia, puede basarse en los siguientes indicadores: Dificultades en la toma oportuna de decisiones, bloqueos en la generación de acuerdos, la no implementación de los acuerdos entre las instituciones y en la política pública. Estas resistencias varían por el tipo de institución, región, naturaleza del cargo, años desempeñando el cargo y por profesión. (Cunill, 2014a).



Fuente: Ilustración realizada por el autor a partir de Cunill (2014a)

Consideraciones finales

Es evidente que la intersectorialidad se constituye como un proceso político que “(...) envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, más aún habida cuenta de que se erige como alternativa y, por ende, como crítica a lo sectorial” (Cunill, 2005, pág. 2).

En esta medida se encuentra que existen dos fundamentos que justifican la importancia del concepto de intersectorialidad. El fundamento político donde se considera que la unión de sectores genera soluciones integrales ante desafíos cada vez más globalizados, como, por ejemplo, estrategias de desarrollo globales. Por otro lado, el fundamento técnico que se basa en la idea que la intersectorialidad genera mejores soluciones que la sectorialidad ya que reúne y ejecuta los recursos propios de cada sector, generando un mayor impacto.

A lo largo de este capítulo, se evidenciaron las diferentes características de la intersectorialidad, desde lo indispensable como la integración, la inclusividad, la mancomunidad y los cambios organizacionales, hasta sus características accesorias como la colaboración, la coordinación, etc. Así mismo, se establecen los principales índices de medición de dicha intersectorialidad a partir de los postulados de Cunill (2014).

De igual manera, como contraposición a los conceptos basados en la integración, se desarrolló el concepto de resistencia intersectorial. En este aparte se describieron los diferentes problemas burocráticos, la aplicación de procesos jerárquicos, la dificultad en la toma de decisiones en la inclusividad de los sectores que imposibilitan la implementación del concepto de intersectorialidad en los procesos de gestión pública en la sociedad contemporánea. En este orden de ideas, se clasificaron los tipos de resistencias y cuáles son sus principales características con el fin de realizar también un tipo de medición que permita establecer el grado de resistencias en la gestión intersectorial.

Por lo tanto, puede encontrarse que dentro del concepto de intersectorialidad hay una serie de características y conceptos que permiten medir la gestión intersectorial de una política pública. Estas características se basan en grados de integración o resistencia que varían dependiendo del proyecto de política pública que se pacta en el inicio del proceso de la gestión intersectorial. En este sentido, se debe argumentar que la aplicación de estos instrumentos de medición varían dependiendo de la naturaleza del caso.

El presente capítulo permite establecer las bases teóricas que se desarrollarán en los siguientes capítulos, en los cuales a partir de las variables encontradas en el caso de estudio de la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia (CIPI) se evidenciará si existe o no una gestión intersectorial de los diferentes organismos participantes dentro de esta Comisión.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN INTERSECTORIAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA (CIPI)

Este capítulo describe el papel de la CIPI como instancia de coordinación de la política pública para la atención integral de la Primera Infancia en Colombia. Con este propósito, se caracterizará la complejidad del problema público de la primera infancia en el país que, a su vez, explica a la necesidad de abordar el asunto desde una lógica de gestión multisectorial que se plasma en la estructura de la CIPI.

La descripción que se propone en el presente capítulo aportará al desarrollo del objetivo general de la investigación en la medida en que buscará aproximarse a la arquitectura del arreglo intersectorial que el Estado colombiano ha concebido para procurar una respuesta integral a la primera infancia.

Como principales fuentes de apoyo para el objetivo del presente capítulo se tendrán en cuenta los informes sobre la organización emitidos por la Presidencia de la República de Colombia, el programa De Cero a Siempre, las diferentes leyes y normas emitidas para el desarrollo de la política pública, que son desarrolladas por autores como Raquel Bernal (2014); Victoria Peralta y Gaby Fujimoto (1998), entre otros.

En este sentido, el presente capítulo se dividirá en tres apartados. En primer lugar, se caracterizarán los esfuerzos realizados durante los últimos años de diferentes instituciones gubernamentales, no gubernamentales y privadas para la creación, formulación y gestión de la política pública de primera infancia en Colombia. El segundo apartado presentará la normatividad dispuesta actualmente para la ejecución de la política y la conformación de la CIPI como entidad intersectorial para la atención de la primera infancia. Finalmente, se explicará la organización de la CIPI, su estructura y funcionamiento.

2.1. Los esfuerzos institucionales de las últimas décadas en relación con la creación y consolidación de la política pública para la Primera Infancia en Colombia

En la década de los 90 empiezan los primeros esfuerzos por parte de los gobiernos en curso por generar políticas con respaldo jurídico a favor del cuidado de la niñez en Colombia.

En este sentido, podría indicarse que es en 1991 cuando empiezan a fortalecerse las principales estrategias ya existentes para la atención a esta población, ante la ratificación en 1989 del compromiso del cuidado de la niñez por parte del Estado colombiano en la Convención sobre los Derechos del Niño (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

En dicha Convención se estableció la importancia a nivel internacional de cuidar a los niños como una población prioritaria en la medida que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento” (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

Así mismo, no solo se consideraba que el grupo poblacional de la niñez era prioridad para los Estados en cuanto a la garantía de sus derechos, sino que, además, se reconoció en esta Convención que en todos los países del mundo había niños en condiciones excepcionalmente difíciles (Corte Constitucional de Colombia, 2015). Por lo tanto, se estableció que quienes dentro de este grupo poblacional presentaran alguna condición de vulnerabilidad, los Estados firmantes deberían tener especial consideración con ellos.

En este orden de ideas, los Estados firmantes de esta Convención se comprometieron a consolidar unas bases institucionales a favor de la garantía de derechos de los niños, tales como:

1. Derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo
2. Derecho de prioridad
3. Derecho a la identidad
4. Derecho a vivir en familia
5. Derecho a la igualdad sustantiva
6. Derecho a no ser discriminado
7. Derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral
8. Derecho a una vida libre de violencia y a la integridad personal
9. Derecho a la protección de la salud y a la seguridad social
10. Derecho a la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad
11. Derecho a la educación
12. Derecho al descanso y al esparcimiento
13. Derecho a la libertad de convicciones éticas, pensamiento, conciencia, religión y cultura
14. Derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información
15. Derecho de participación
16. Derecho de asociación y reunión
17. Derecho a la intimidad
18. Derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso
19. Derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes
20. Derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e Internet (UNICEF, 2016).

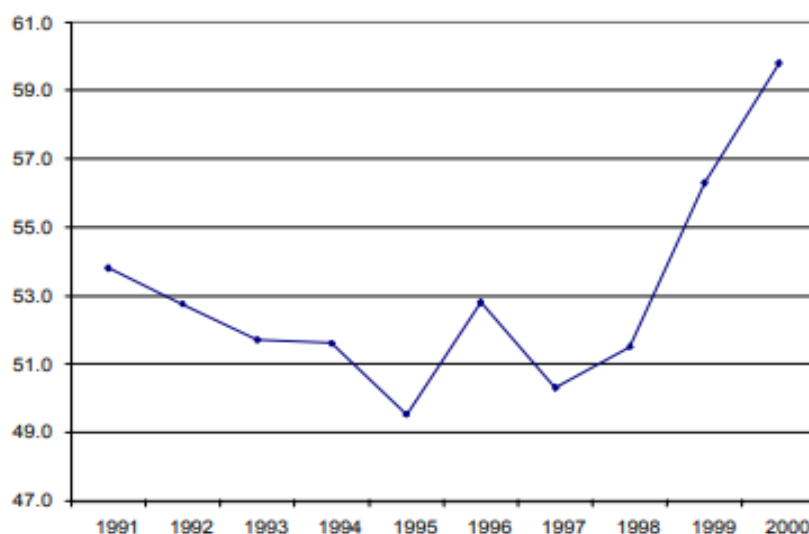
Dada la multiplicidad de dimensiones cuya protección incide, según la Convención, en el bienestar de los niños, su cuidado requiere aunar esfuerzos diferentes por parte de las instituciones estatales, para poder garantizar sus derechos y es de manera autónoma pero vinculante que cada Estado debe generar sus líneas de acción para cumplir este objetivo internacional. En este sentido, el Estado colombiano en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia (1991) plasma en primera instancia los compromisos adquiridos en dicha convención, estipulando que:

Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. 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. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás (Constitución Política de Colombia, 1991. Artículo. 44).

En este artículo se establece que serán tres instituciones las encargadas de garantizar el desarrollo de la niñez en Colombia, las cuales son: la familia, la sociedad y el Estado. Por lo tanto, la protección y garantía de los derechos de esta población se convierten en un eje transversal y prioritario al quehacer gubernamental y se debería plasmar dentro de los planes de acción de todas las instituciones estatales.

Ante los compromisos adoptados con el cuidado y protección de la niñez por parte del Estado colombiano, la atención inicial a la primera infancia se priorizó a partir de los indicadores de pobreza que se presentaban en la década de los 90, ya que más del 50% de los hogares en Colombia eran catalogados en situación de pobreza, por lo cual los niños que eran parte de estos hogares se encontraban en situación de vulnerabilidad y era deber del Estado garantizar su desarrollo de manera integral (Núñez y Ramírez, 2002).

Ilustración 2: Evolución de la pobreza en Colombia. Porcentaje de hogares en situación de pobreza



Fuente: Núñez y Ramírez, 2002, pág. 8

En este orden de ideas, durante la década de los 90 los programas de atención existentes siguieron en marcha, como por ejemplo los Jardines Infantiles, los Hogares Comunitarios de Bienestar y se crearon programas por parte del Ministerio de Educación Nacional y el ICBF, como por ejemplo el Programa Nacional de Acción en Favor de la Infancia PAFI y el programa FAMI, con el fin de ampliar cobertura y atender nueva población como las madres gestantes y lactantes (Núñez y Ramírez, 2002).

Como se evidenció en la ilustración 1, durante la época de los 90 los índices de pobreza de los hogares colombianos nunca bajaron del 50%, y fue a finales de esta década cuando los indicadores de pobreza aumentaron de manera significativa. Esto permitió evidenciar los principales problemas que generaba la pobreza en Colombia a la población de primera infancia como, por ejemplo, poblaciones sin acceso a agua potable y saneamiento público que conllevaban a casos de altos grados de desnutrición, vulneración de derechos, niños en condición de mendicidad, abuso sexual, mortalidad infantil, etc (Núñez y Ramírez, 2002).

Hacia el año 2000 inicia un proceso de construcción de política pública para mitigar dichos problemas. En este sentido, la movilización técnica y operativa por la primera infancia tuvo origen en la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia,

con la cual se buscaba el trabajo integrado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar —ICBF—, el Departamento Administrativo de Bienestar Social —DABS—, el Centro Internacional de Educación y Desarrollo CINDE-, *Save the Children* y UNICEF (CINDE, 2006).

Posteriormente, se unieron a esta iniciativa el Ministerio de Educación Nacional, Universidad Pedagógica Nacional, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de Manizales, CINDE, Plan Internacional, Visión Mundial, CERLALC, Fondo para la acción ambiental y la niñez, Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial para la Salud (CINDE, 2006).

En el año 2003 este grupo impulsó el primer foro internacional “Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década” el cual se constituyó como el primer grupo técnico y de apoyo para dar inicio al programa de formulación de la política pública de primera infancia en Colombia (CINDE, 2006). Este grupo de apoyo a la formulación tenía como objetivo principal definir un marco institucional y un sistema descentralizado de la política, con el fin de tener impacto a nivel municipal, regional y nacional y, de esta manera, garantizar los derechos de la primera infancia, ampliando coberturas, mejorando la calidad de los programas y empoderando las familias y la comunidad en el cuidado de los niños de 0 a 6 años.

En el año 2005, este mismo grupo convocó el Segundo Foro Internacional: “¡Movilización por la Primera Infancia!” en el cual se crearon siete comisiones para la formulación e implementación de la política de primera infancia con las siguientes líneas de acción:

Ilustración 3: Comisiones Segundo Foro ¡Movilización por la Primera infancia!

Comisión 1

- Mapeo de Investigaciones, para realizar un registro de estudios pertinentes a la política y la consolidación de la red de grupos universitarios y de investigación relacionados con el tema de la niñez

Comisión 2

- Expedición por la primera infancia, para otorgar a la política la perspectiva de sistematización y visibilización de procesos locales y regionales de atención integral, movilización social y definición de actores sociales de la Política

Comisión 3

- Formación de talento humano, para promover la formación de los actores que intervienen en el cuidado, la educación y la crianza de los niños menores de 6 años, y para mejorar la cobertura y calidad en la atención y educación inicial

Comisión 4

- Lectura en la primera infancia, que promueve acciones para garantizar el derecho de los niños del país a formarse como usuarios plenos del lenguaje, el juego, el arte y los símbolos de la cultura

Comisión 5

- Comunicación y movilización para la construcción de la política de primera infancia y la divulgación de sus resultados, identificando escenarios y públicos, así como las herramientas necesarias para cada uno de estos

Comisión 6

- Gestión y Desarrollo Local, para diseñar y desarrollar estrategias que impulsen la responsabilidad e iniciativa local y regional en la protección integral de la población infantil menor de 6 años

Comisión 7

- Sistema de seguimiento y evaluación, para diseñar la metodología de gestión y seguimiento al proceso de aplicación de la política

Fuente: Elaboración propia con base en la información de CINDE, 2006, pág. 3 y 4

En este orden de ideas, con el ejercicio realizado por dichas comisiones, se da uno de los primeros esfuerzos por parte del Estado Colombiano de consolidar una política pública de primera infancia desde una visión multidimensional e interinstitucional:

Tabla 2: Secuencia y temas específicos de los foros por la primera infancia realizados en Colombia

Año	Foro	Propósito central
2003	I Foro Internacional “Primera Infancia y Desarrollo: El desafío de la década”	Reposicionar y resignificar las temáticas del desarrollo de la primera infancia.
2005	II Foro Internacional: Movilización por la Primera Infancia”	Indagar y proponer estrategias para avanzar en la definición de la política pública
2007	III Foro Internacional para la Primera Infancia. “Acciones para Primera Infancia”	Intercambiar experiencias exitosas en la atención integral a los niños desde la gestación hasta los seis años de edad
2009	IV Foro Internacional de Primera Infancia. “Sociedad Civil, Estado y Primera Infancia”	Consolidar una cultura garante de la atención y los derechos de la primera infancia y estrechar los vínculos sociedad civil-estado.

Fuente: Simarra y Madariaga, 2012, pág. 243

Así mismo, en el año 2006 la legislación colombiana pasa del Código del Menor que se centraba en la situación irregular de los niños y niñas, al Código de Infancia y Adolescencia Ley 1098 de noviembre de 2006. Es en el artículo 29 de este Código donde el Estado muestra por primera vez el resultado del proceso realizado durante los últimos años con la definición de la primera infancia en Colombia como la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano, y que comprende la franja de población de cero a seis años de edad (Ley 1098 de 2006, artículo 29).

En efecto, durante los años 2003 al 2009 se dieron diferentes iniciativas que impulsaron el fortalecimiento técnico y operativo del Estado en los temas concernientes a la primera infancia en Colombia. Así, puede analizarse que:

La dinámica a través de la cual se [ha venido] construyendo la Política de Primera Infancia, es decir otorgando participación en su construcción a distintos estamentos de la sociedad civil y del gobierno, le impregna una connotación de política pública. De la misma forma, sitúa el tema de la primera infancia en el ámbito de lo público, tema hasta entonces ubicado en el terreno de lo privado. En este orden de ideas se entiende por política pública una coproducción de Estado y sociedad para la definición de un problema y la identificación de las acciones para su resolución. Desde esta perspectiva, el cumplimiento de los derechos de la primera infancia no es un asunto que le atañe sólo al Estado, en tanto el principio orientador que la rige es la corresponsabilidad familia, Estado, sociedad (Aguilar, 2005, pág. 4).

Para el año 2007 se lanza la política “Colombia por la Primera Infancia” por parte del gobierno en curso con el fin de

promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia (Simarra y Madariaga, 2012, pág. 245).

Igualmente, en el año 2009 se crea “La Política Educativa de Primera Infancia” que buscaba atender 400.000 niños menores de 6 años y fue la primera vez que dos instituciones estatales como el Ministerio de Educación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar empiezan a trabajar de manera conjunta (Ministerio de Educación 2011). Así mismo, fue importante la expedición de la Ley 1295 de 2009, la cual reglamentaba la atención integral de los niños menores de seis años, pertenecientes a los niveles uno, dos y tres del SISBEN (Ley 1295, 2009, artículo 1).

Como lo señala UNICEF (2014), el país ha generado una transformación progresiva en su arquitectura institucional que ha apuntado a la creación, articulación, coordinación y fortalecimiento de instancias ejecutivas de orden nacional y municipal orientadas a garantizar los derechos de los niños a partir de acciones concretas para la provisión de los servicios sociales básicos para su desarrollo.

Sin embargo, puede establecerse que, para los años 2010-2014, a pesar de que los indicadores de pobreza en el país habían mejorado, pues para el año 2013 el porcentaje de pobre y pobreza extrema fue de 31% y 9.1% respectivamente, el cambio no había sido significativo a comparación de las estadísticas de los años 90, lo que demostraba altos grados de pobreza y desigualdad persistente en la historia del país (DNP, s.f).

Según el DANE (2014), para el año 2014 Colombia contaba con un censo de 47 millones de personas de los cuales el 32% de la población son niños, niñas y adolescentes.

Ilustración 4. Número de niños y niñas por grupo de edad para el año 2014



Fuente: DANE (2014)

Teniendo en cuenta la división poblacional, es importante indicar que la erradicación de la pobreza en el país no había generado un impacto del todo positivo a comparación de las décadas de los 90, ya que para el 2014 más del 42% de la población colombiana vivía en alguna situación de pobreza o pobreza extrema, por lo cual puede inferirse que ese 32% de la población menor de 17 años podía encontrarse en condición de vulnerabilidad (DNP, s.f).

Por lo anterior, para el año 2010-2014 el gobierno siguió construyendo una política pública de primera infancia que permitiera el desarrollo integral de los niños y niñas en Colombia dado que, a pesar de los esfuerzos realizados por los anteriores gobiernos, las brechas de desigualdad y los problemas de salud y atención a esta población seguían persistiendo (Myers, 2000).

En este sentido, la atención integral a la primera infancia empezó a consolidarse como un conjunto de acciones coordinadas de diferentes actores públicos y privados que permitiera preservar la vida del menor, su desarrollo y aprendizaje (Peralta y Fujimoto, 1998).

En consecuencia, durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos se buscó crear un programa de atención integral para la primera infancia sustentado en una serie de fundamentos teóricos y empíricos basados en los estudios sociales, educativos, nutricionales, que generaron unas orientaciones básicas para el desarrollo de una política de primera infancia que se pudiera convertir en una política de Estado, a partir de la visión de que los

problemas que permeaban la primera infancia en el país debían ser entendidos y mitigados desde la participación intersectorial del ámbito público y privado (De Cero a Siempre, 2017).

Así, mediante Ley de la República 1450 de 2011 fue aprobada la estrategia de Cero a Siempre, con la cual se estableció que la atención a la primera infancia debe ser ejecutada a nivel nacional teniendo como meta cubrir el 100% de la población para el desarrollo de los niños y niñas de 0 a 5 años (De Cero a Siempre, 2017).

En consecuencia, a partir de la política de Cero a Siempre empieza un proceso de articulación entre diferentes instituciones estatales para la ejecución de la estrategia en todo el territorio nacional, coordinando el cumplimiento de las coberturas, adecuación de instituciones, componentes del talento humano, para cumplir los principales parámetros de una política pública integral.

2.2. Marco legal y normativo para la atención y protección de la primera infancia en Colombia.

Como se estableció en el anterior acápite, organizaciones internacionales como UNICEF (2014), OEA y OMS, han reconocido los avances logrados en Colombia a partir de diferentes herramientas de apoyo que se traducen en leyes, decretos, convenios, convenciones en pro de los derechos de la niñez.

En cuanto a las diferentes disposiciones legales que reglamentan la política de Cero a Siempre, y dado el objetivo general de la presente investigación, es importante tener en cuenta aquellas que reglamentan la estructura, funcionamiento y control de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI).

Tabla 3: Marco jurídico de la política de Cero a Siempre

Ley	Observaciones	Artículo	Descripción
Ley 1295 de 2009	A pesar de que la Ley 1295 de 2009 no hace parte de la Política de primera infancia, puede establecerse que esta Ley fue el esfuerzo que antecedió a la creación de la CIPI, con la creación de una comisión especial de	Artículo 13, por el cual se ordena la creación de la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia	“(…) deberá presentar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes informes semestrales del desarrollo de la ley y hacer las sugerencias para el mejoramiento y cumplimiento

	seguimiento, ante las disposiciones dictadas en el artículo 13		de las metas (...)” (Ley 1295, 2009).
<i>Ley 1450 de 2011</i>	La Ley 1450 de 2011 se crea la estrategia De Cero a Siempre para la atención integral de la Primera Infancia en Colombia	Artículos 136 y 137	Tienen como objetivo garantizar y promover los derechos y el desarrollo de los niños y las niñas, en este sentido, el Gobierno Nacional crea la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre” (Ley 1450, 2011)
<i>Decreto 4875 de 2011</i>	Se crea la CIPI		Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia” (Decreto 4875, 2011)
<i>Ley 1804 de 2016</i>	En el año 2016 con la Ley 1804 se establece que la política de Cero a Siempre se convierte en política de Estado, por lo cual los siguientes gobiernos en turno a esta fecha deberán seguir desarrollando esta política	Artículo III	“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones” (Ley 1804, 2016). Artículo III: Se establecen las funciones específicas de las instituciones de la CIPI

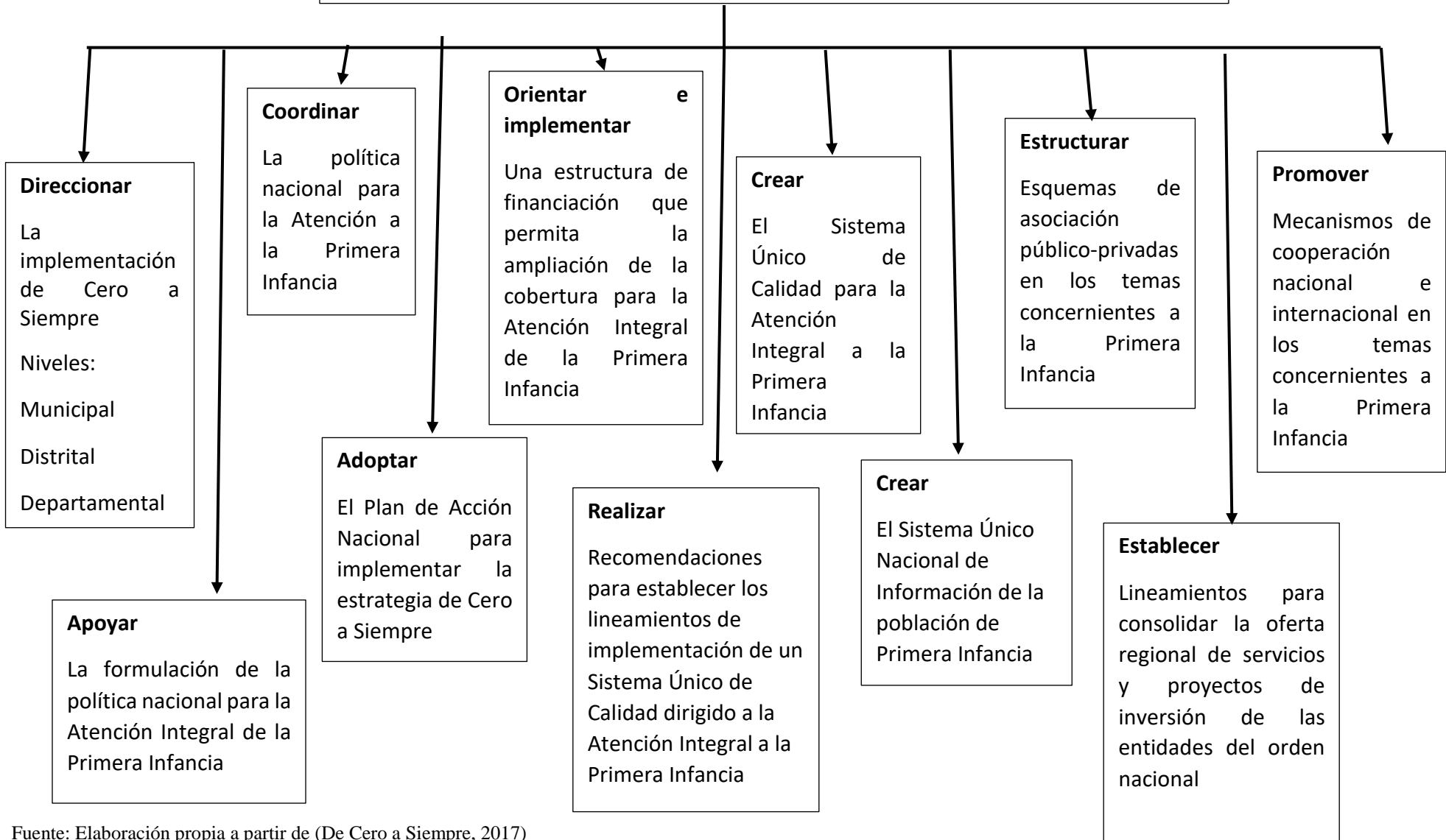
Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad vigente

En este sentido, las disposiciones legales descritas anteriormente derivaron en la creación de la Comisión con sus diferentes disposiciones, por lo cual, a continuación la presente investigación se centrará en estudiar su estructura y funcionamiento.

En términos generales, la CIPI tiene como objetivo principal “coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados” (De Cero a Siempre, 2017a, pág 1). Igualmente, las funciones generales de la Comisión se resumen en la Ilustración que se expone continuación.

Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia

Objetivo General: **coordinar y armonizar** las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, siendo ésta la **instancia de concertación** entre los diferentes sectores involucrados



Fuente: Elaboración propia a partir de (De Cero a Siempre, 2017)

Ilustración 5. Principales participantes de la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia (CIPI)



Fuente: Elaboración propia a partir de “De Cero a Siempre” (2017)

2.2.1. Funciones específicas de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia

Bajo las directrices del Decreto 4875 de 2011, en el artículo 4 se establecen las funciones específicas de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI), las cuales a partir de un ejercicio analítico, se presentan en la Ilustración expuesta a continuación, agrupadas en seis aspectos principales que recogen las 19 funciones contenidas en el mismo, a saber: 1) Coordinación; 2) Asistencia Técnica; 3) Descentralización 4) Cooperación; 5) Seguimiento y 6) Otras disposiciones:

Ilustración 6. Líneas de Acción a partir de las funciones de la CIPI en el marco de la intersectorialidad

Coordinación	Asistencia Técnica	Descentralización
<ul style="list-style-type: none"> •Orientar el diseño e implementación de un esquema de financiación y ejecución interinstitucional progresivo y sostenible, que posibilite la ampliación de cobertura con alta calidad de la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia. •Coordinar la política nacional para la Atención Integral de la Primera Infancia y servir como instancia de concertación y articulación de los diferentes actores públicos y privados de la misma. •Coordinar el diseño, implementación y seguimiento técnico y operativo de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, que se denomina "De Cero a Siempre". coherente con la política definida. •Establecer los mecanismos de coordinación nacional, departamental, distrital y municipal a partir de las funciones y competencias de cada uno de los actores vinculados a la estrategia "De Cero a Siempre" •Las demás funciones que sean propias a la naturaleza de la coordinación y orientación de su actividad. 	<ul style="list-style-type: none"> •Apoyar en la formulación de la política nacional para la Atención Integral de la Primera Infancia. •Dar lineamientos para la priorización de la inversión, la gestión de esquemas de cofinanciación y ejecución que posibiliten la adecuada implementación de la Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre" •Recomendar los lineamientos necesarios para la construcción e implementación de un Sistema Único de Calidad dirigido a la Atención Integral a la Primera Infancia, que contemple la definición de estándares de calidad para la prestación de los servicios públicos, así como los procesos de asistencia técnica, inspección, vigilancia y control. •Establecer las bases para la creación e implementación del Sistema Único Nacional de Información de la población en la primera infancia. •Dictar los lineamientos para la implementación de la política adoptada por el Consejo Nacional de Política Social, de que trata el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006; los cuales son de obligatorio cumplimiento para quienes ejerzan funciones relacionadas con la atención integral a la primera infancia 	<ul style="list-style-type: none"> •Direccionar los mecanismos a través de los cuales se prioriza y garantiza la articulación de la política y la estrategia "De Cero a Siempre" en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal •Orientar el diseño de un esquema de financiación interinstitucional progresivo y sostenible. que posibilite la ampliación de cobertura con alta calidad de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, que involucre al sector privado y los entes territoriales •Dar lineamientos para establecer la oferta regionalizada de servicios y proyectos de inversión de las entidades del orden nacional, vinculadas a la atención integral a la primera infancia, para efectos de proponerlos e incluirlos en los convenios y contratos plan, previstos en la Ley 1450 de 2011.

Cooperación	Seguimiento	Otras Disposiciones
<ul style="list-style-type: none"> • Promover los mecanismos de cooperación entre entidades nacionales e internacionales, en materias relacionadas con la Atención Integral a la Primera Infancia. • Coordinar los mecanismos institucionales, políticos, administrativos y económicos, que permitan la sostenibilidad de la política de Atención Integral a la Primera Infancia en el largo plazo • Liderar y orientar la estructuración de los esquemas de asociación público-privadas, en asuntos de primera infancia 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar informes semestrales de seguimiento de la estrategia para la atención integral de primera infancia "De Cero a Siempre". 	<p>Expedir su propio reglamento.</p> <p>Adoptar el Plan de Acción Nacional para implementar la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre", definiendo coberturas, responsables, recursos, cronogramas, mecanismos de evaluación y seguimiento, entre otros aspectos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir De Cero a Siempre (s.f)

2.2.2. Funciones de cada una de las instituciones estatales participantes en la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia

Como se presentó en el primer apartado del presente capítulo, las políticas públicas para el cuidado de la primera infancia en Colombia tuvieron diferentes etapas que permitieron que en la actualidad el tema sea tratado como un problema complejo que sigue sin resolverse, ante los indicadores aún insuficientes de la atención integral y efectiva en esta población. Estos indicadores, asociados a la aún persistencia de múltiples problemas de desnutrición, acceso a salud, pobreza, vulnerabilidad intrafamiliar, violencia sexual, explotación infantil, etc, son la causa por la cual se empieza a entender la necesidad de crear una política pública desde un enfoque intersectorial.

Sumando las diferentes etapas y los aprendizajes recolectados durante los últimos 25 años en esta materia, el gobierno colombiano para los años 2010-2014, formuló la intervención a esta población desde una visión multisectorial, al entender que, a pesar de los esfuerzos realizados durante las últimas décadas, el problema no pudo ser resuelto por una o dos entidades que tuvieron a cargo el cuidado de esta población.

Como consecuencia de lo anterior, el gobierno de turno crea una estructura colaborativa para generar acciones conjuntas a partir de una política pública de carácter intersectorial, por lo cual crea la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia CIPI, conformada por diferentes instituciones estatales que tienen influencia directa o indirecta en los problemas actuales de la primera infancia en Colombia.

En este sentido, mediante la Ley 1804 de 2016, título II artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 se establecen las funciones de las entidades de orden nacional de la CIPI para la ejecución de la política de Cero a Siempre:

Ilustración 7. Funciones por entidad perteneciente a la CIPI

Ministerio de Educación	<ul style="list-style-type: none">• 1) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre• 2) Definir la línea técnica para la educación inicial a través de la construcción de referentes conceptuales, pedagógicos, y metodológicos• 3) Liderar la construcción e implementación de orientaciones de política pública para favorecer la transición armónica de los niños y las niñas de primera infancia en el sistema educativo• 4) Orientar y dar directrices frente a los procesos de cualificación y formación del talento humano en atención integral a la primera infancia• 5) Estructurar y poner en marcha el sistema de seguimiento al desarrollo integral y el sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial, mediante directrices y estándares de calidad.
Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	<ul style="list-style-type: none">• 1) Presentar propuestas relacionadas con la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre• 2) Apoyar la gestión del riesgo asociado a primera infancia respecto del servicio público de agua potable y saneamiento básico, en el marco del Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres.
Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none">• 1) Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño• 2) Dar directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía para todos los entornos.
DPS	<ul style="list-style-type: none">• 1) Propender por la articulación de acciones con los programas gubernamentales a cargo del DPS o a cargo de alguna de sus entidades adscritas, dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, las políticas de atención a víctimas, entre otras condiciones de vulneración• 2) Ajustar a su oferta de servicios en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.
Ministerio de Salud y Protección Social	<ul style="list-style-type: none">• 1) Formular, implementar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud, gestión del riesgo en salud y gestión de la salud pública en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre• 2) Las acciones del Ministerio deberán hacer énfasis en el Esquema de los Primeros Mil Días de Vida que comprende la gestación a los primeros dos años de vida.

DNP	<ul style="list-style-type: none"> • 1) La formulación, implementación y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, en sus componentes financieros, territoriales y de política pública • 2) Realizar seguimiento y evaluación de efectividad, eficacia e impacto de la política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia de cero a siempre.
UARIV	<ul style="list-style-type: none"> • 1) Coordinar las medidas de asistencia, atención y reparación otorgadas por el Estado en lo que a primera infancia se refiere • 2) Coordinar con otras entidades los planes programas y proyectos para la asistencia humanitaria y reparación integral de los niños y niñas en primera infancia víctimas del conflicto armado según lo establecido por la Ley 1448 en concordancia con lo dispuesto para esta población en la presente ley.
COLDEPORTES	<ul style="list-style-type: none"> • 1) Generar línea técnica con criterio de inclusión y equidad social sobre el deporte, la recreación y la actividad física para los niños y niñas en primera infancia en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.
ICBF	<ul style="list-style-type: none"> • 1) Liderar la implementación territorial de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre a la luz de la RIA • 2) Promover la participación y la movilización social en torno a la protección integral de la primera infancia como prioridad social, política, técnica y financiera • 3) Armonizar los lineamientos de los diferentes servicios a través de los cuales atiende población en primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre • 4) Organizar la implementación de los servicios de educación inicial con enfoque de atención integral de acuerdo con los referentes técnicos para tal fin y en el marco de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre • 5) Fiscalizar la operación de las modalidades de atención a la primera infancia bajo su responsabilidad, en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1804 de 2016

Como se evidencia en las anteriores tablas, a pesar de considerarse que los miembros de la CIPI deben generar su accionar de manera intersectorial, la misma Ley 1804, establece las funciones que de manera sectorial deben cumplir las instituciones que hacen parte de la comisión.

Ahora bien, a pesar de que en la Ley 1804 se tienen en cuenta instituciones como Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Departamento para la Prosperidad Social-DPS, Unidad para la atención y reparación integral a las Víctimas UARIV y Coldeportes; en la página web oficial de la política de Cero a Siempre (s.f), solo aparecen las tareas específicas que realizan instituciones como la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Primera Infancia, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF y el Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Por otro lado, es importante resaltar que en el marco de la creación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia - CIPI, el Artículo 10 del Decreto 4875 de 2011, se crea la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia:

En desarrollo del artículo 13 de la Ley 1295 de 2009, créase la Comisión Especial de Seguimiento a la Atención Integral de la Primera Infancia, con la integración y funciones allí establecidas. El Departamento Nacional de Planeación, en calidad de Coordinador, convocará a los miembros de la Comisión Especial de Seguimiento, al menos una vez cada seis (6) meses para poner a su consideración la aprobación de los informes semestrales elaborados por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, que vayan a ser presentados a las Comisiones Sextas del Senado y Cámara de Representantes y las recomendaciones para el mejoramiento y cumplimiento de las metas (2011, Pág. 4).

Para comprender mejor la función de la Comisión Especial de Seguimiento, es necesario retomar la Ley 1295 de 2009 que, en el Artículo 13, determina que el gobierno nacional creará una comisión especial de seguimiento con el fin de tener un organismo de control que presente al gobierno nacional y al Congreso, informes semestrales sobre el desarrollo y aplicación de la ley de primera infancia, así como el cumplimiento de las metas establecidas periódicamente (2009).

Con ello, el gobierno nacional en el momento de crear la Comisión Especial de Seguimiento conformó la comisión con un grupo de trabajo establecido por un representante del ICBF, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, un representante por el Senado y por la Cámara de Representantes, un delegado de gobernadores y alcaldes, y dos

representantes de fundaciones u organizaciones reglamentadas que trabajen por la niñez (Ley 1295 de 2009). Lo anterior, con el fin de tener mayor articulación entre las instituciones estatales, para conseguir la maximización de resultados durante la aplicación de la Ley de Primera Infancia y verificar el cumplimiento de los objetivos mediante la Comisión Especial de Seguimiento.

No obstante, el 2 de agosto de 2016, el Congreso de la República promulgó una nueva ley que modificó y derogó algunos artículos de la Ley 1295 de 2009 y del Decreto 4875 de 2011, entre los cuales se acaba con la Comisión Especial de Seguimiento y se establecen nuevas funciones para la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, buscando hacer más competente a la CIPI en lo que significaba el seguimiento de la política pública de primera infancia.

Por consiguiente, con la nueva ley se estableció como control y seguimiento que la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia debía presentar “al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Distritales y Municipales respectivamente, un informe anual, sobre la implementación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre” (Ley 1804 de 2016).

Esto quiere decir que, en un primer momento se crea la Comisión Especial de Seguimiento, la cual funcionaba con delegados de algunas instituciones de la misma CIPI, pero para el 2016, dicha Comisión de Seguimiento no había tenido ninguna funcionalidad, en la medida que, lo que se había establecido en la Ley 1295 de 2009 como función de esta comisión se estaba realizando en las reuniones en pleno de la CIPI y en los informes presentados al Congreso de la República.

Consideraciones Finales

Como se presentó a lo largo de este capítulo, el problema de la primera infancia en Colombia empieza a ser entendido como un problema social complejo desde las últimas décadas. En este sentido, las altas cifras de pobreza, desnutrición, mortalidad infantil, abuso sexual, y en general la necesidad del restablecimiento de derechos de esta población condujeron a que desde la década de los 90 empezara a construirse a partir de diferentes estrategias de los gobiernos en turno una política de Estado para la Primera Infancia en Colombia hasta la actualidad.

Para el año 2011 se presenta la política de Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual con el Decreto 4875 de este mismo año se crea la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI), la cual busca generar un trabajo intersectorial entre diferentes instituciones para desde una visión multidimensional mitigar los problemas que atañen a esta población.

Con esta Ley 1804 de 2016 se dictan las funciones específicas de 10 instituciones de la CIPI, estableciendo que los problemas de la primera infancia en el país debían ser intervenidos y solucionados por un trabajo mancomunado de instituciones estatales para la mejora de resultados.

A lo largo de este capítulo se presentó la estructura y funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia, para conocer desde las disposiciones legales cuál había sido su planeación, composición y alcance con respecto a la política. Dentro de esta estructura y funcionamiento se encontró que a pesar de unir diferentes instituciones y establecer funciones generales para todas aquellas entidades participantes, la Ley sigue estableciendo funciones de manera sectorial dentro de la CIPI, por lo cual, las responsabilidades siguen siendo por cada sector y se siguen estableciendo las mayores funciones a entidades como el ICBF y el Ministerio de Educación.

En el siguiente capítulo se analizará el trabajo realizado por diferentes miembros de la CIPI, y la aplicación del concepto de intersectorialidad al funcionamiento, control y seguimiento de la misma. Dicho análisis se realizará a partir del análisis de entrevistas realizadas a altos directivos de las entidades miembros de la CIPI, de las actas de reuniones, y de la tabla de indicadores.

3. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y GESTIÓN DE LA CIPI A PARTIR DEL CONCEPTO DE INTERSECTORIALIDAD

En este capítulo se analizará cómo ha sido la articulación de las instituciones al interior de la CIPI y cuáles son las resistencias para que se avance hacia un esquema de funcionamiento intersectorial en el marco de la Comisión, entendiendo esta articulación en la política pública a partir del concepto de intersectorialidad y sus diferentes características de integración y resistencias presentadas en el primer capítulo de la presente investigación. En este orden de ideas, en este capítulo se analizarán, a partir del desarrollo conceptual y normativo expuesto en los capítulos precedentes, los hallazgos obtenidos de la aplicación de las herramientas del trabajo de campo.

Con este propósito, en una primera parte se expondrá el contenido del diseño metodológico. En este aparte se retomará el contenido del esquema analítico construido con base en la revisión de diversos trabajos académicos dedicados al estudio de la intersectorialidad y resistencias. En el siguiente apartado se analizará cada una de las características de las dimensiones de integración en las actas de la CIPI y las entrevistas realizadas. En la tercera parte del capítulo se analizarán las diferentes resistencias a la intersectorialidad. Esta información se presentará a partir de la triangulación de las dos herramientas de análisis utilizadas para este caso en particular: entrevistas y revisión documental de actas de la CIPI.

3.1. Metodología

Para este análisis se utilizarán como criterios analíticos los postulados desarrollados en el primer capítulo de autores como Cunill (2005;2014; 2014a); Méndez y Fernández (2004); Corbett y Noyes (2008); Bryson *et al* (2006); y Rufián, Dolores y Palma (1990), entre otros. Esta información sustenta la delimitación del contenido de los conceptos relacionados con las dos dimensiones del análisis propuesto de integración y de las resistencias de la intersectorialidad. En este sentido, se constituyen en el sustento que, por un lado sirvió para el diseño de las herramientas de análisis de información como las entrevistas (Anexo 1) y, por otro lado, para llevar a cabo la revisión y sistematización de los resultados obtenidos a partir del análisis de las actas de la CIPI y las entrevistas.

En consecuencia, la tabla 5 presenta, de manera sintética, la descripción de dicho esquema conceptual de la integración. En la primera columna se encuentra la dimensión de análisis que, en este caso, es la integración. En la segunda y tercera columna se presentan las diferentes características de la integración acompañadas de su subcategoría o contenido, en la cuarta columna las definiciones de cada contenido. Finalmente, en la última columna se presenta la descripción del contenido con escalas de interpretación de la información de niveles alto, medio y bajo. La delimitación de dicha escala para cada característica de integración fue construida en el marco de la presente investigación, con el fin de cualificar el actual estado de las categorías que describen la integración con base en el contenido conceptual expuesto en el primer capítulo. Dicha construcción, al igual que la que aplica para el análisis de las resistencias, es resultado analítico de la investigación y procura cualificar el contenido teórico y conceptual con el propósito de hacerlo operativo en el marco del análisis de caso.

Por su parte, la tabla 6 presenta la estructura conceptual del análisis de resistencias a la intersectorialidad. En la primera columna se encuentra la dimensión de análisis que para el caso son las resistencias a la intersectorialidad. En la segunda columna se encuentra la característica de cada una de las resistencias acompañada en la siguiente columna de la definición de cada una. Al igual que en la tabla precedente, la última columna presenta la escala de valoración de cada característica de resistencia y que, también está valorada en alto, medio y bajo. A diferencia del análisis de escala propuesto para la integración, en este caso la valoración se hace en función de la coincidencia de las respuestas de los entrevistados. En este sentido, el proceso de análisis de la información relativa a las resistencias se llevó en dos pasos. En un primer momento, las respuestas de los entrevistados se tabularon con valores de 0 o 1, en el cual 0 es el valor que se otorga a las respuestas de los entrevistados que no permiten inferir referencia a la resistencia o que los entrevistados explícitamente señalan que la resistencia no se presenta. A su vez, se asignó el valor de 1 si se menciona la resistencia una o más veces. A continuación, como se expondrá en forma de gráficas en la tercera parte del capítulo, se llevó a cabo un conteo de las coincidencias en las respuestas obtenidas. El resultado de dichas coincidencias es el que permite, al final, clasificar, en función de los valores asignados, la relevancia de cada resistencia como alta, media o baja.

Tabla 4. Variables de la intersectorialidad-Integración

Dimensión de análisis	Característica	Contenido	Definición	Escala de interpretación: nivel alto, medio y bajo
Integración	Inclusividad	Participación en la formulación y planificación de la política pública	Esta característica se refiere a la participación del proceso inicial de construcción de la política de Cero a Siempre.	Alto: Se participa en todas las reuniones de la formulación de la política pública. Medio: Se participa de manera parcial y respondiendo a la fecha de ingreso a la CIPI en las reuniones de formulación y planificación de la política pública. Bajo: Participa en tres o menos reuniones sobre la formulación de la política de Cero a Siempre.
		Participación en la toma de decisiones	Esta característica se enmarca en el poder de las instituciones en la toma de decisiones durante la ejecución de la política pública de Cero a Siempre	Alto: La institución tiene voz y voto en la toma de decisiones en las reuniones de la CIPI Medio: La institución cuenta con voz, pero no voto en la toma de decisiones en las reuniones de la CIPI Bajo: La institución no cuenta ni con voz ni voto en la toma de decisiones en las reuniones de la CIPI
	Mancomunidad	Participación en el sistema de información unificado	Esta característica se refiere a la participación de las instituciones en la construcción y retroalimentación del sistema de información y seguimiento Niño a Niño	Alto: La institución participa de manera activa en la construcción del sistema unificado de información. Medio: La institución participa de manera parcial en la construcción del sistema unificado de información. Bajo: La institución no participa del sistema unificado de información.
		Compartir recursos humanos	Esta característica establece la participación de profesionales en las discusiones técnicas y directivas como representantes de autoridad en política pública de primera infancia de las diferentes instituciones.	Alto: La institución designa profesionales en todas las reuniones para las discusiones de la CIPI Medio: La institución designa profesionales en algunas reuniones para las discusiones de la CIPI Bajo: La institución no designa profesionales a reuniones para las discusiones de la CIPI

Dimensión de análisis	Característica	Contenido	Definición	Escala de interpretación: nivel alto, medio y bajo
		Compartir recursos físicos	Esta característica se refiere a la participación de las diferentes instituciones en cuanto a compartir recursos físicos como infraestructura, material didáctico, material pedagógico, entrega de alimentos, dotación.	Alto: La institución comparte recursos físicos para la ejecución de la política de Cero a Siempre Medio: La institución comparte algunos recursos físicos para la ejecución de la política de Cero a Siempre Bajo: La institución no comparte recursos físicos para la ejecución de la política de Cero a Siempre
		Compartir recursos económicos	Esta característica se refiere a la participación de las diferentes instituciones en las iniciativas que requieran la recolección de recursos económicos desde cada sector para una bolsa común en pro de la atención a la primera infancia.	Alto: La institución comparte recursos económicos para la ejecución de la política de Cero a Siempre Medio: La institución comparte algunos recursos económicos para la ejecución de la política de Cero a Siempre Bajo: La institución no comparte recursos económicos para la ejecución de la política de Cero a Siempre
		Participación en el seguimiento de la política pública	Se refiere a la participación de todas las instituciones en el seguimiento de la política pública de Cero a Siempre.	Alto: La institución participa de manera activa en el seguimiento de la política pública. Medio: La institución participa en algunos aspectos del seguimiento de la política pública. Bajo: La institución no participa en el seguimiento de la política pública.
		Participación en la evaluación de la política pública	Se refiere este indicador a la participación de todas las instituciones en los procesos de evaluación de la política pública de Cero a Siempre.	Alto: La institución participa de manera activa en la evaluación de la política pública. Medio: La institución participa en algunos aspectos de la evaluación de la política pública. Bajo: La institución no participa la evaluación de la política pública.
	Cambios organizacionales	Cambios organizacionales	Esta característica se refiere cuando se crean cambios en las organizaciones internamente en pro del cumplimiento de la política pública de primera infancia de Cero a Siempre.	Alto: La institución realizó cambios en su organización para responder a la política de Cero a Siempre. Medio: La institución realizó cambios organizacionales no drásticos para responder a la coordinación de la política de Cero a Siempre. Bajo: La institución no realizó cambios en su organización para responder a la política de Cero a Siempre.

Fuente: Realizado por la autora a partir del marco teórico desarrollado en el primer capítulo de la presente investigación.

Tabla 5. Variables de la intersectorialidad-Resistencias

Dimensión de análisis	Característica	Contenido	Definición	Escala de interpretación: nivel alto, medio y bajo
Resistencias	Resistencias intersectoriales	Resistencias intersectoriales	Dificultades en la toma oportuna de decisiones Bloqueos en la generación de acuerdos No implementación de acuerdos	<p>Nivel Alto: Para todas las definiciones de las características se considerará que tienen un alto grado de resistencias cuando el puntaje de la definición se encuentre entre 7 a 9 coincidencias en las gráficas.</p> <p>Nivel Medio: Para todas las definiciones de las características se considerará que tienen un grado medio de resistencias cuando el puntaje de la definición se encuentre entre 4 a 6 coincidencias en las gráficas.</p> <p>Nivel Bajo: Para todas las definiciones de las características se considerará que tienen un grado bajo de resistencias cuando el puntaje de la definición se encuentre entre 0 a 3 coincidencias en las gráficas.</p> <p>No se puede inferir: Para todas las definiciones en las cuales el puntaje sea 0 en su totalidad se debe entender que por la lógica de las herramientas no se logró conocer percepción alguna de la definición.</p>
	Resistencias políticas	Resistencias políticas	Poca afinidad política Desbalances de poder entre las instituciones Se siguen los intereses de los partidos políticos	
	Resistencias institucionales	Resistencias institucionales	Estrategias basadas en el poder centralizado Resultados por cada sector participante	
	Resistencia de voluntad	Resistencia de voluntad	Voluntad nula de compartir sistemas y canales de información	
	Resistencias por competitividad	Resistencias por competitividad	Competencia por generación de resultados sectoriales Competencia en temas presupuestarios Competencia en temas políticos	

Fuente: Realizado por la autora a partir del marco teórico desarrollado en el primer capítulo de la presente investigación.

La información recopilada para el presente capítulo se basa en dos herramientas de análisis. La primera herramienta consiste en las actas de reuniones de los comités directivos y técnicos de la CIPI desde el año 2011 hasta el 2018. Se trata de una revisión documental de 81 actas cuyo análisis se lleva a cabo en función de las características de la integración y resistencias previamente expuestas en las tablas 1 y 2.

La segunda herramienta de recopilación de información a la que se acude son las entrevistas semiestructuradas con un guion específico, realizadas a nueve miembros directivos de diferentes instituciones que conforman la CIPI. Los entrevistados respondieron a 19 preguntas que fueron formuladas a partir de las variables que conforman la intersectorialidad y las resistencias para conocer la percepción de estos aspectos en cada una de las instituciones (Anexo 1). Las personas fueron entrevistadas en representación a las siguientes entidades: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); Ministerio de Salud y Protección Social; Ministerio de Cultura; Coldeportes; Ministerio de Vivienda; Departamento de Prosperidad Social; Coordinación de la CIPI; Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación.

Las dos fuentes de información sirvieron de manera complementaria, en una lógica de triangulación, para el análisis de los grados de integración y las resistencias.

3.2. Análisis del grado de integración en la CIPI

En general, la intersectorialidad está directamente relacionada con la integración. Según Cunill (2014), la integración siempre debe existir en cualquier proceso que busque la consolidación de un trabajo intersectorial. Las características que componen la integración son: inclusividad, mancomunidad y cambios organizacionales.

A partir de las gráficas que se presentan a continuación, se realizará el análisis de la información de la CIPI a partir de las características anteriormente mencionadas. En este sentido, la unión de estas características determina el grado alto, medio o bajo de integración de un esquema de coordinación como la CIPI.

3.2.1. Inclusividad

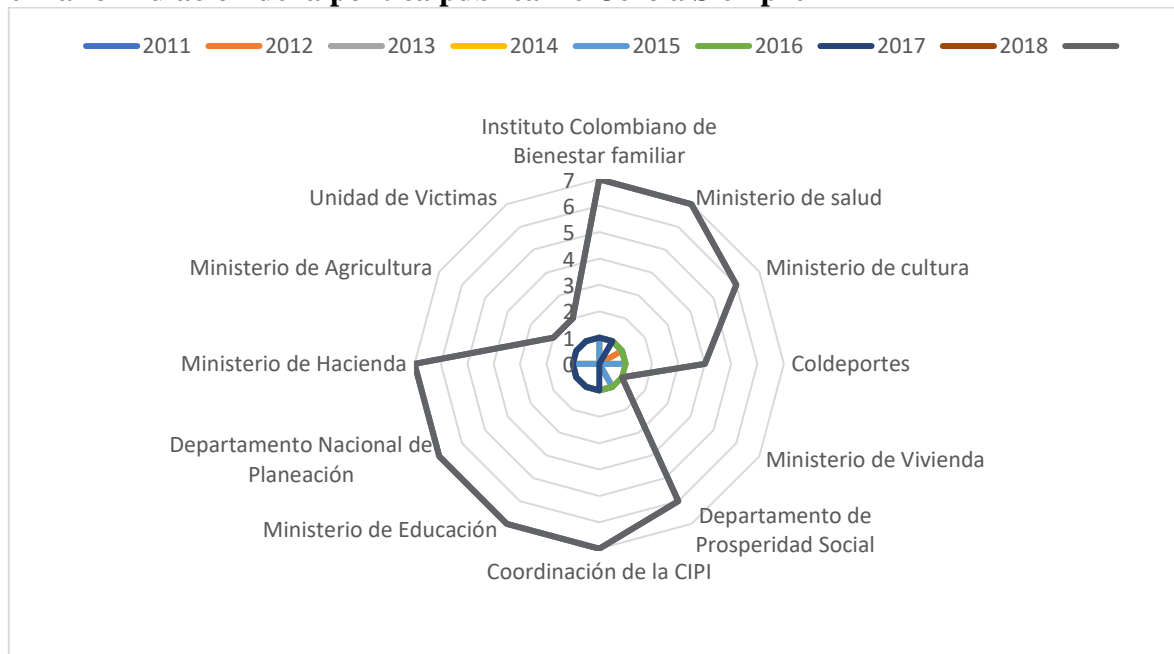
La inclusividad se basa en cómo los diferentes sistemas participan en la formulación de la política pública, desde el talento humano a partir de los conocimientos hasta los recursos económicos y se establece a partir de las capacidades de cada institución y su aporte al objetivo final (Cunill, 2014).

A continuación, en las siguientes gráficas se analizará la característica de la inclusividad con sus dos componentes descritos anteriormente: 1) La participación en la formulación de la política pública De Cero a Siempre y 2) Participación en la toma de decisiones de la política pública De Cero a Siempre. Para este análisis de la inclusividad se valoraron los componentes, a partir del contenido de las actas de la CIPI, año a año con un puntaje de 0 para las instituciones que no participaban y un puntaje de 1 para aquellas que participaban de manera directa o indirecta.

3.2.1.1. Participación de las instituciones en la formulación de la política pública

Las gráficas muestran una tendencia de participación alta o baja que oscila, según institución, donde la más baja participación es la que se acerca a cero y la más alta a siete. Igualmente, el círculo que aparece en el interior de la gráfica muestra el año en que cada entidad inicia su participación. Finalmente, la interpretación del nivel de participación de cada uno de los componentes se lleva a cabo a partir de la valoración descrita en la tabla 5 del presente capítulo y es el resultado de la triangulación de la información contenida en las actas y la obtenida a partir de las entrevistas.

Ilustración 8. Inclusividad a partir de la participación de las instituciones de la CIPI en la formulación de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

El ICBF participó en la formulación de la política estatal de Cero a Siempre de manera activa en la medida en que su representante considera que es la entidad que ha venido liderando los programas de primera infancia desde los 70 y debía mostrar cuál había sido su experiencia con modalidades de atención antiguas como los Hogares Comunitarios de Bienestar y los Hogares Infantiles.

Para el Ministerio de Salud y Protección Social, la entidad participó en la formulación de la política de primera infancia desde el nivel político, técnico y operativo, en ese orden específico, pues se tomaron decisiones políticas desde la cabeza del ministerio sobre la necesidad de una política para la primera infancia, y se participó desde el nivel técnico en varios debates que dieron los parámetros para la operación que se lleva construyendo por más de ocho años.

El Ministerio de Cultura rescata la posibilidad de ser parte de la Comisión desde el comienzo de la formulación de la Estrategia de Cero a Siempre, enmarcando su participación en el diseño de la política desde el nivel técnico.

Por el contrario, una entidad como Coldeportes no fue tomada en cuenta en la conformación inicial de la CIPI, y es hasta el año 2012 que esta entidad entra a ser parte de

la comisión, enfatizando que su ingreso y participación fue el resultado de un *lobby* político para que se le diera voz y voto, y así entender la importancia de la recreación para la atención de la primera infancia desde la formulación de la política.

El Ministerio de Vivienda no participó en la formulación de la política estatal de primera infancia.

En cuanto al Departamento para la Prosperidad Social (DPS) participó a partir de la creación de lineamientos conceptuales para la formulación de la política con asesorías técnicas de expertos en el Código de infancia y adolescencia.

La Coordinación de la CIPI en el momento de la formulación se llamaba Alta Consejería Presidencial para la primera infancia² y participó de forma directa como facilitador y coordinador del ejercicio para efectos de redacción de los documentos guías de la política y el seguimiento a compromisos por cada entidad.

El Ministerio de Educación participó en la formulación de la política pública y fue una entidad que tuvo voz y voto desde el inicio de la conformación de la CIPI como se demuestra en las actas.

El Departamento de Planeación Nacional (DNP) participa en la formulación de la política a partir del seguimiento de las disposiciones para la atención a la primera infancia en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Finalmente, en cuanto a la participación de los demás miembros de la CIPI, las entidades que más fueron mencionadas fueron el ICBF y el Ministerio de Educación como los principales ponentes del tema en la etapa de formulación de la política.

En resumen, a partir de la anterior ilustración 8 y análisis presentado se puede inferir que las instituciones con un alto grado de participación en la formulación de la política pública fueron el ICBF, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Educación, DNP, Ministerio de Hacienda y la Coordinación de la CIPI, quienes participaron durante todos los años desde el 2011 al 2018.

Algunas entidades como el Ministerio de Cultura, DPS y Coldeportes tuvieron participación en años posteriores, ya que al inicio de la formulación de la política pública no fueron tenidas en cuenta como instituciones de influencia directa en la atención a la primera

² Actualmente la Coordinación de la CIPI se encuentra en la Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia

infancia. Esta situación posteriormente se reivindicó en la medida que instituciones como Coldeportes y Ministerio de Cultura empezaron a tener un papel protagónico en temas de pedagogía, recreación y deporte para la primera infancia.

En cuanto a instituciones como el Ministerio de Vivienda, la Unidad para las Víctimas y el Ministerio de Agricultura tuvieron una baja participación en la medida que fueron instituciones adheridas a la CIPI después del 2016 cuando la política De Cero a Siempre fue declarada política de Estado. Esta participación se percibió, para este año como una respuesta al iniciado proceso de paz, con el fin de dar prioridad y atender a la población víctima del conflicto armado que tuviera a cargo niños de la primera infancia.

Por lo anteriormente expuesto, se puede establecer que el grado de participación de las instituciones de la CIPI en la formulación de la política pública De Cero a Siempre es medio, en la medida que en un inicio participaron solo las instituciones que tenían a cargo los temas de primera infancia, luego de la creación de la CIPI se adhirieron al proceso de formulación otras instituciones, pero también existieron algunos casos en los que las entidades nunca participaron en la formulación de la política.

3.2.1.2. Participación de las instituciones en la toma de decisiones para la política pública

De acuerdo con Cunill (2014) la toma de decisiones es un proceso que posee un grado de complejidad desde el nivel sectorial, por lo cual analizar la toma de decisiones en la construcción de una política pública intersectorial permite conocer las relaciones de poder en el intento de construcción de estrategias mancomunadas, las voluntades y las responsabilidades institucionales.

Ilustración 9. Inclusividad a partir de la participación de las instituciones de la CIPI en la toma de decisiones para la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

La gráfica anterior muestra que la toma de decisiones al interior de la CIPI se concentró en dos instituciones: el Ministerio de Educación y el ICBF, entidades que se encuentran en los extremos de la gráfica en un nivel N°7. Esto responde a que éstas han sido instituciones que desde antes de esta iniciativa tenían a cargo la atención de la primera infancia en los diferentes servicios que cada entidad prestaba a nivel nacional, por lo cual han seguido presentándose como las más activas en el proceso de toma de decisiones para la consolidación de la política pública de primera infancia.

Las demás instituciones como el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Cultura, Coldeportes, Departamento para la Prosperidad Social, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Unidad de Reparación de Víctimas tuvieron participación con voz y voto en la toma de decisiones cuando estas involucraban su acción sectorial como, por ejemplo: las intervenciones del Ministerio de Hacienda se realizaban cada vez que se iba a generar la asignación presupuestal de la nación a la política, pero no intervenía en cuáles serían las estrategias por priorizar para invertir dichos recursos.

En cuanto a instituciones como el Ministerio de Vivienda, Cuidad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tuvieron una participación nula respondiendo

a que no era claro cómo podría beneficiar su sector a la población de primera infancia, pues eran instituciones que habían sido incluidas para la mejora de la calidad de vida de las familias que tuvieran a cargo a los niños y niñas de primera infancia, más no en una atención directa específicamente a esta población.

Los entrevistados coincidieron en este punto que la toma de decisiones seguía estando a cargo de los niveles directivos y en el seguimiento de los compromisos que se generaban de las reuniones mensuales de la CIPI.

En cuanto a la participación y toma de decisiones de la implementación de las líneas de acción por cada entidad, se realizó un plan de acción a comienzo de cada vigencia para dividir responsabilidades y crear nuevos proyectos para cumplir con el objetivo de generar una atención integral.

Sin embargo, puede analizarse también que al ser el ICBF el principal encargado de la operación de esta atención, los planes de acción anuales recaen en las dificultades y mejoras que se deben realizar en los distintos servicios y aunque otras entidades como el Ministerio de Cultura y Coldeportes complementaron desde sus competencias la integralidad de la atención, la mayoría de los proyectos radicaron en la responsabilidad del ICBF como principal competente de la estrategia.

Los entrevistados también mencionan la importancia de la Coordinación de la CIPI y el DNP como las entidades que realizaban seguimiento a los planes de acción de cada entidad y a los compromisos establecidos en las mesas directivas y en las mesas de trabajo del nivel técnico para la toma de decisiones en cada vigencia.

Por lo anteriormente expuesto, se puede establecer que el grado de participación de las instituciones de la CIPI en la toma de decisiones de la política pública De Cero a Siempre es bajo, ya que la toma de decisiones se concentra en pocas instituciones y en la mayoría de las ocasiones se hace de manera sectorial.

3.2.2. Mancomunidad

La mancomunidad es una característica que ha sido desarrollada por varios autores que coinciden en que se da cuando las instituciones comparten recursos, acciones y responsabilidades. En este sentido, esta característica se encuentra en todos los tiempos del

proceso de la política pública (Cunill, 2014; Bryson et al, 2006). Para lograr la mancomunidad es imprescindible contar con sistemas de información unificados o enlazados que permitan la comunicación entre las diferentes instituciones involucradas.

Para el análisis de la mancomunidad en esta investigación se tuvieron en cuenta seis aspectos que se valoraron año a año con un puntaje de 0 para las instituciones que no participaban y un puntaje de 1 para aquellas que participaban de manera directa o indirecta.

En consecuencia, los seis aspectos que se analizarán a continuación son: 1) La participación de las instituciones de la CIPI en el seguimiento de la política pública de Cero a Siempre. 2) La disposición de las instituciones de la CIPI por compartir recursos económicos. 3) La disposición de las instituciones de la CIPI por compartir recursos físicos. 4) La disposición de las instituciones de la CIPI por compartir el talento humano. 5) La participación de las instituciones de la CIPI en un sistema de información unificado y 6) La participación de las instituciones de la CIPI en la evaluación de la política de Cero a Siempre.

3.2.2.1. Mancomunidad en el seguimiento de la política pública.

Ilustración 10. Mancomunidad a partir de la participación de las instituciones de la CIPI en el seguimiento de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

En este sentido, la gráfica muestra que las instituciones con mayor participación en el seguimiento de la política pública en cuanto a informes de gestión, desarrollo de manuales operativos y rendición de cuentas de la ejecución fueron el DNP, ICBF, Ministerio de Educación y la Coordinación de la CIPI, entidades que tenían entre sus misionales realizar informes periódicos sobre el estado de la política año a año.

En menor medida, las demás ocho instituciones participaron en el seguimiento aportando desde su sector informes de gestión cuando alguna de las anteriores entidades solicitaba información para la consolidación de un aspecto específico como el fortalecimiento al talento humano a cargo de Coldeportes y el Ministerio de Cultura, las jornadas de vacunación a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social o, por ejemplo, actividades con población vulnerable del DPS.

En este punto, los nueve entrevistados coinciden en que a partir de la conformación de la CIPI se realizó seguimiento técnico, financiero, de cooperación y cumplimiento de las líneas de acción de la política de Cero a Siempre. Sin embargo, este seguimiento no tuvo la misma participación de todas las instituciones, lo que coincide con la gráfica de análisis presentada anteriormente.

Por lo anteriormente expuesto, se puede establecer que el grado de participación de las instituciones de la CIPI en el seguimiento de la política pública De Cero a Siempre es medio, en la medida en que algunas instituciones han tenido mayor protagonismo en este aspecto que otras. Se demuestra que algunas instituciones tuvieron participación nula y otras instituciones realizaron un seguimiento constante durante los años 2011 a 2018, generando una disparidad en este aspecto de la mancomunidad pero que no llega a ser una participación del todo baja o alta.

3.2.2.2. Mancomunidad a partir de los recursos económicos compartidos para la ejecución de la política pública

El compartir recursos económicos para la ejecución de la política pública se convierte en una característica importante para determinar las voluntades institucionales. En este caso, el análisis se basó en las evidencias de la construcción de bolsas comunes de presupuesto entre las instituciones participantes para la inversión en la primera infancia en Colombia

Ilustración 11. Mancomunidad de las instituciones de la CIPI al compartir recursos económicos para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

Por lo anterior, es importante entender que el funcionamiento de la CIPI, entendida desde la coordinación, se financia con recursos de la Presidencia de la República, ICBF y el MEN, lo cual se ve reflejado en la contratación del personal que se encarga de la coordinación de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

En cuanto a la financiación de la política de Cero a Siempre a cada entidad le es asignado un recurso de manera sectorial y, así mismo, debe ser su ejecución del presupuesto. Las líneas de acción se financian a partir de este presupuesto y la competencia de cada entidad participante de la CIPI en la ejecución de la política.

A partir de esta aclaración, las bolsas comunes de presupuesto se realizaron para el cumplimiento de compromisos internacionales como foros, encuentros, invitaciones para tratar temas técnicos relacionados con las experiencias en Colombia de la atención a la Primera Infancia.

En este sentido, en la anterior gráfica se puede observar que si bien existieron periodos en los cuales todas las instituciones aportaron, esta situación no fue una constante, toda vez que las bolsas comunes se desarrollaron en marcos de convenios con privados y, algunas veces, de manera sectorial para cubrir compromisos específicos de la entidad.

En este aspecto los insumos en las actas fueron analizados como alianzas público-privadas, con ONG y demás oportunidades que sectores solidarios deseaban aportar a la

ejecución de la política, más no fue una iniciativa que se pueda catalogar como una ejecución presupuestal conjunta. Por lo cual se puede inferir que, así como la asignación de los recursos de la nación se realiza de manera sectorial, de la misma manera se ejecutó, exceptuando algunos casos extraordinarios en el ánimo de apoyar la política por parte de otras instituciones.

En este caso el grado de mancomunidad para compartir recursos económicos es bajo. En gran medida la razón se atribuye a que se sigue asignando el presupuesto de manera sectorial y, así mismo, la ejecución de los recursos, aduciendo que de esta manera se puede mantener un control sobre los recursos y es evidente la responsabilidad de cada institución en cuanto a su ejecución.

3.2.2.3. Mancomunidad de las instituciones para compartir recursos físicos para la ejecución de la política pública.

El compartir recursos físicos para la ejecución de la política De Cero a Siempre se mide con la disponibilidad que generaron las diferentes instituciones para prestar, donar, construir o desarrollar infraestructura física para la ejecución de la política.

Ilustración 12. Mancomunidad de las instituciones de la CIPI al compartir recursos físicos para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

Como se muestra en la gráfica anterior, las instituciones que aportaron estos recursos fueron el ICBF, el Ministerio de Cultura, Coldeportes, la Coordinación de la CIPI y el DNP. Sin embargo, la participación estuvo en cabeza del ICBF competente para la atención a la primera infancia de manera directa. Las demás siete instituciones no participaron de manera activa en disponer recursos físicos, en gran medida por el aporte de estas instituciones que se realiza de manera esporádica a la ejecución de la política pública.

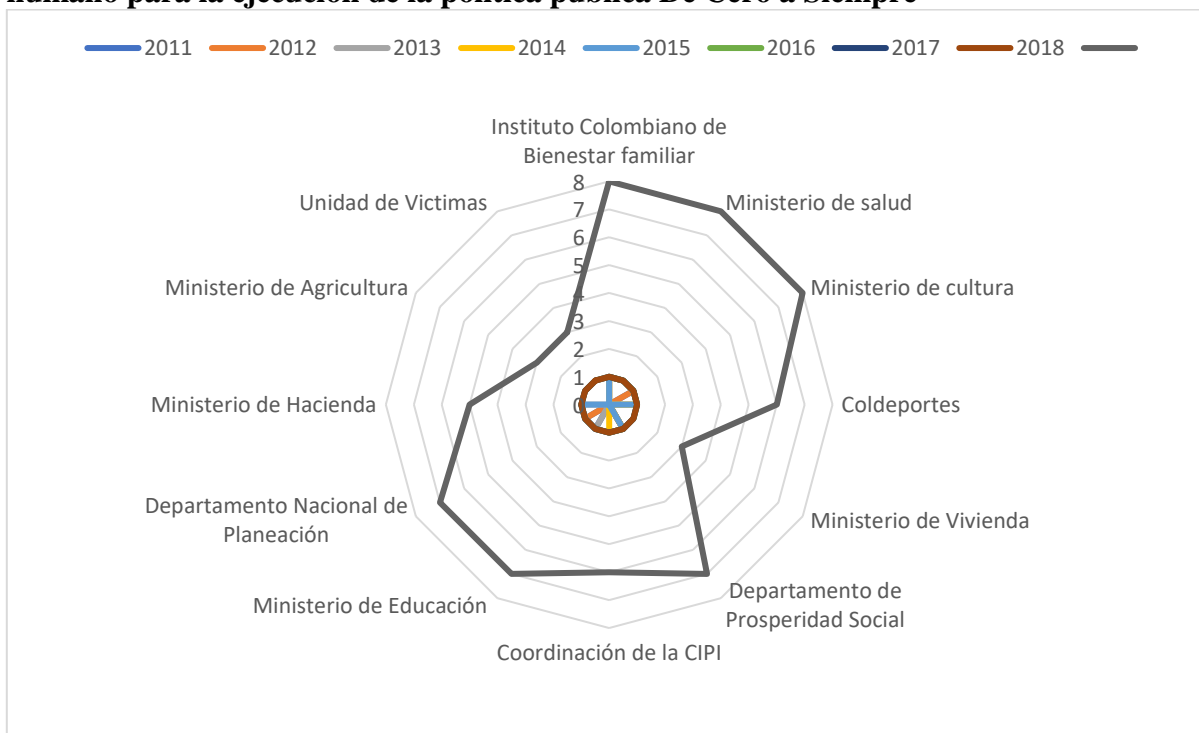
El papel de la CIPI, según los entrevistados, es un espacio de coordinación, donde las entidades ponen en común los avances de sus compromisos a nivel técnico y operativo. Se ha convertido en un espacio de concertación.

Por lo anterior, puede establecerse que el grado de mancomunidad de las instituciones de la CIPI para compartir recursos físicos es bajo, toda vez que más de la mitad de las instituciones ha tenido una participación nula en este aspecto y la mayor responsabilidad la ha tenido el ICBF como entidad que atiende a los niños de primera infancia.

3.2.2.4. Mancomunidad de las instituciones por compartir el talento humano en la ejecución de la política pública.

El compartir el talento humano en el caso de la CIPI se traduce en compartir los conocimientos de los expertos que hacen parte de los equipos de trabajo de las instituciones participantes en el nivel técnico de los temas de primera infancia.

Ilustración 13. Mancomunidad de las instituciones de la CIPI al compartir el talento humano para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

Como demuestra la gráfica anterior, en este aspecto se expande la participación como no se había presentado en las anteriores gráficas. Esto debido a que se infiere la voluntad de todas las instituciones en participar en las discusiones que se presentaban del nivel técnico para el mejoramiento de la implementación de la política De Cero a Siempre.

Muestra de esto fue que desde la Coordinación de la CIPI se expusieron varias experiencias de lo logrado en diferentes países en Latinoamérica ante un trabajo técnico riguroso de quienes construyeron la política pública De Cero a Siempre para atender a la población de primera infancia.

Las instituciones que presentan un bajo nivel de participación son el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Agricultura y la Unidad para las Víctimas. Esto se explica porque las instituciones participaron en las mesas de trabajo del nivel técnico y directivo desde el segundo semestre del 2016, cuando fueron incluidas dentro de la CIPI.

En este sentido, la mancomunidad en la CIPI para compartir el talento humano en las discusiones técnicas y directivas de la política de Cero a Siempre consolidó un proceso exitoso de un alto nivel de mancomunidad ante las reuniones periódicas de los miembros de

la CIPI y la generación de documentos para dar asistencia técnica en temas de primera infancia.

3.2.2.5. Mancomunidad en la participación de las instituciones en el sistema unificado para la ejecución de la política pública

Ilustración 14. Mancomunidad en la participación de las instituciones de la CIPI en el sistema de información unificado para la ejecución de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

Para el seguimiento de las estrategias de atención para la atención a la primera infancia, se creó el Sistema de Seguimiento Niño a Niño que empieza a consolidarse y a retroalimentarse desde el 2012 por parte de las instituciones participantes de la CIPI.

En general, los entrevistados respondieron que los indicadores se encuentran en el tablero de control, en el Sistema de Seguimiento Niño a Niño, los cuales fueron creados a partir de diferentes debates y discusiones en las mesas técnicas y directivas para construir este sistema de información.

Los mecanismos previstos son dos específicamente, el Sistema de Seguimiento niño a niño y el tablero de control que se alimenta con este sistema de seguimiento. En este aspecto todas las entidades retroalimentan la información. Por ejemplo, el Ministerio de Salud y Protección Social informa el estado de los niños vacunados en el ciclo de vida de primera

infancia de cero a cinco años; el ICBF a través de sus sistema de información CUENTAME retroalimenta el sistema de seguimiento niño a niño en cuanto a los servicios de atención en los que los niños se encuentran, su estado nutricional, sus principales condiciones sociales, etc.; el Ministerio de Educación maneja este sistema de información niño a niño y retroalimenta con el indicador de educación inicial atribuido al programa de preescolar integral.

En este aspecto, si bien todas las instituciones tienen un espacio para el cargue de información de sus respectivas gestiones desde lo sectorial, la consolidación del sistema de información fue un constante requerimiento durante los años estudiados ante fallas en el cargue de la información o su falta de actualización por parte de las instituciones.

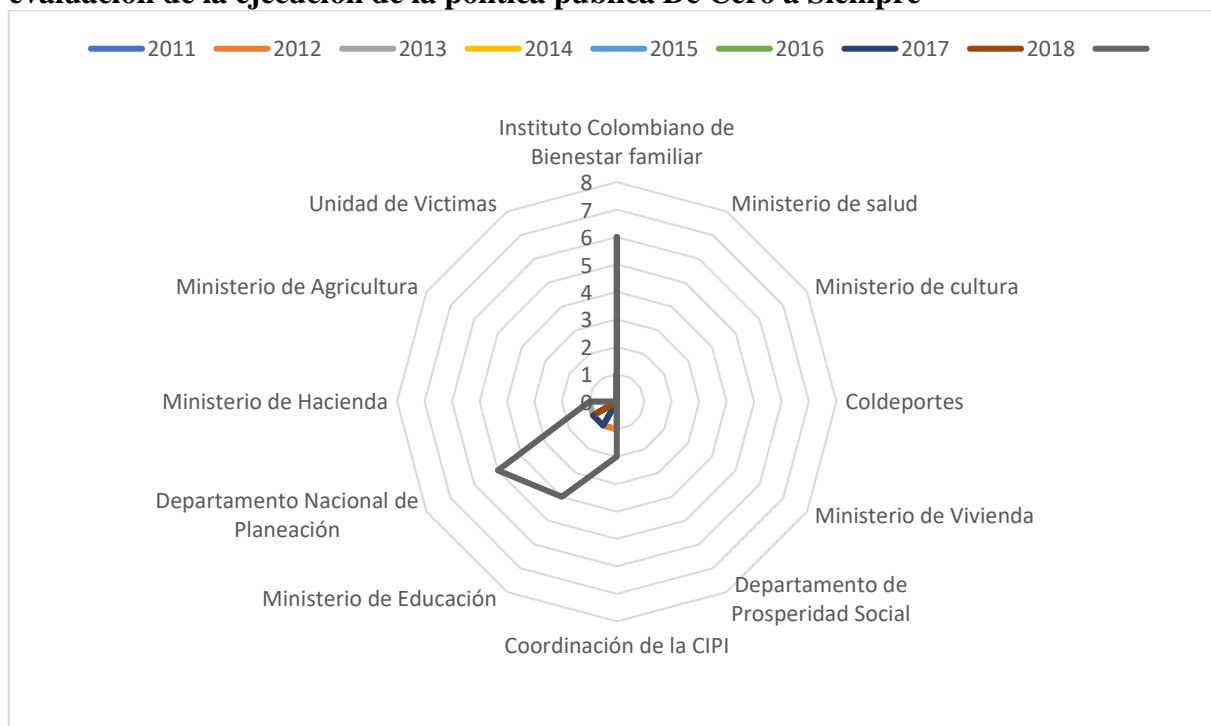
Sin embargo, exceptuando al Ministerio de Hacienda, que fue la única institución sin participación en el Sistema de Seguimiento Niño a Niño, las demás once instituciones tuvieron una participación que retroalimentó un sistema de información unificado con lo cual se logró tener hallazgos de la gestión realizada por las instituciones.

Si bien existieron diferentes dificultades con este sistema de información, es importante entender que, con base en lo planteado en el marco teórico, este ejercicio es una muestra de voluntad de un trabajo intersectorial para la ejecución de la política pública. Puede inferirse además que es uno de los intentos exitosos en la gestión pública de Colombia por unir esfuerzos para intervenir a partir de una visión multidimensional un grupo etario con condiciones socioeconómicas vulnerables.

Por lo anterior, la mancomunidad generada a partir de la creación de un sistema de información para el seguimiento de la política pública y retroalimentada por las instituciones de la CIPI es alta, en la medida que existen las herramientas, obligaciones y voluntades de las instituciones para llevar un monitoreo de los niños de primera infancia atendidos por el Estado Colombiano en la ejecución de la Política de Cero a Siempre.

3.2.2.6. Mancomunidad en la evaluación de la ejecución de la política pública

Ilustración 15. Mancomunidad en la participación de las instituciones de la CIPI en la evaluación de la ejecución de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

Al igual que en algunos de los anteriores aspectos analizados, en la evaluación de la ejecución de la política pública De Cero a Siempre las instituciones que tuvieron a su cargo esta responsabilidad fueron el ICBF, el DNP y el Ministerio de Educación ya que el sistema de Seguimiento era retroalimentado y manejado principalmente por estas instituciones y a partir de este se podían presentar algunos logros y retos de la política.

Así mismo, el DNP consolidó un tablero de control donde monitoreaba la ejecución de la política pública. Sin embargo, no se puede establecer estos dos aspectos como una evaluación idónea ante las problemáticas que se han tenido del subregistro de la información, como lo afirman algunos entrevistados.

Durante el año 2017 se discutió en mesas directivas la posibilidad de contratar una firma privada para la evaluación de la política pública. Sin embargo, por temas presupuestales no fue posible realizar el proyecto para tener cifras confiables de los logros de la política de Cero a Siempre.

El seguimiento y evaluación que realiza la CIPI a la política de primera infancia De Cero a Siempre, se hace a partir del tablero de control que maneja el DNP donde se mide cómo va cada una de las nueve atenciones que se manejan en la atención integral a la primera infancia. Igualmente, en los comités directivos se exponen cuáles han sido las estrategias adelantadas por las diferentes entidades en el aspecto técnico como operativo lo cual también se concibe como forma de seguimiento consignado en actas de reunión.

En resumen, se puede inferir que el grado de mancomunidad en la participación de las instituciones de la CIPI en la evaluación de la política pública es bajo, toda vez que son el ICBF, el MEN y el DNP las entidades que realizan algún tipo de evaluación de la política, más no se ha generado una evaluación conjunta desde la instancia de la CIPI.

3.2.3. Cambios Organizacionales

La característica de cambios organizacionales se basa en las reestructuraciones de los equipos y direcciones al interior de cada institución para responder a los desafíos de la política pública y la coordinación de la misma. Este aspecto si bien podría ser visto como una iniciativa sectorial, en el caso de la política De Cero a Siempre fue esta estrategia la que permitió que diferentes instituciones entendieran la importancia de contar con equipos que se dedicaran exclusivamente a los temas de la primera infancia en Colombia.

Ilustración 16. Cambios organizacionales de las instituciones de la CIPI para el cumplimiento de la política pública De Cero a Siempre



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las actas de la CIPI 2011-2018

En esta gráfica se muestra también una amplitud importante y dicente sobre los cambios organizacionales al interior de las instituciones. Se crearon las direcciones de primera infancia en el ICBF y el MEN.

Así mismo, para el seguimiento de la política pública y la gestión de la CIPI se creó un grupo de seguimiento para temas de primera infancia en el Departamento Nacional de Planeación, Coldeportes, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura, Unidad de Víctimas. La única institución que no realizó ningún cambio organizacional fue el Ministerio de Hacienda.

En este aspecto es importante recalcar que todos los entrevistados afirmaron que, efectivamente, las entidades que hacen parte de la CIPI han realizado cambios a las estructuras institucionales para favorecer el funcionamiento de la CIPI para ejecutar la política de Cero a Siempre. Los ejemplos mencionados fueron: 1) La creación de una Dirección de Primera Infancia en el ICBF y el Ministerio de Educación 2) La inversión en grupos de dos o más personas encargadas de los temas de primera infancia en entidades como Coldeportes, Ministerio de Cultura, DPS, Coordinación de la Alta Consejería Presidencial para la Atención a la Primera Infancia, DNP y Ministerio de Salud y Protección Social. Esto ha demostrado la importancia que ha tomado el tema en los últimos años para el Estado plasmado en la consolidación de grupos de trabajo enfocado en la primera infancia en estas instituciones participantes de la Comisión que anteriormente no existían.

En este sentido, existió un alto grado en cambios organizacionales en cada una de las instituciones de la CIPI, respondiendo a la necesidad de tener personal idóneo para enfrentar los retos técnicos y operativos de la implementación de la política de Estado De Cero a Siempre.

A partir del anterior análisis, la siguiente tabla busca presentar de manera sintética el resultado del análisis cualitativo acorde a la tabla presentada en la metodología del presente capítulo y los hallazgos de las herramientas de investigación utilizadas anteriormente:

Tabla 6: Hallazgos de la integración en la CIPI

Variable	Característica	Indicador	Nivel
Integración	Inclusividad	Participación en la formulación y planificación de la política pública	Nivel Medio
		Participación en la toma de decisiones	Nivel Bajo
	Mancomunidad	Participación en el sistema de información unificado	Nivel Alto
		Compartir recursos humanos	Nivel Alto
		Compartir recursos físicos	Nivel Bajo
		Compartir recursos económicos	Nivel Bajo
		Participación en el seguimiento de la política pública	Nivel Medio
	Participación en la evaluación de la política pública	Nivel Bajo	
	Cambios organizacionales	Cambios organizacionales	Nivel Alto

Fuente: Realizado por la autora a partir de los hallazgos de las actas y entrevistas de la CIPI.

3.3. Resistencias a partir del concepto de la Intersectorialidad

Entendiendo el grado de integración desarrollado anteriormente, es indispensable analizar las resistencias que se presentan en el proceso de consolidación de un trabajo intersectorial. En otras palabras, identificar cuáles son las resistencias que, en últimas y siguiendo el marco teórico elegido, pueden explicar la configuración del funcionamiento de la integración. En cuanto a las resistencias, según Cunill (2014), existen diferentes tipos que permiten identificar las barreras en la consolidación de procesos intersectoriales dentro de la gestión pública.

Para esta investigación se utilizaron cinco tipos de resistencias, de las cuales se pudieron identificar algunas en las actas y entrevistas realizadas a autoridades dentro de la gestión de la Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia. Las resistencias para analizar son las siguientes: resistencias intersectoriales; resistencias políticas, resistencias institucionales, resistencia de voluntad y resistencia de competitividad.

Como forma de sistematización se utilizaron gráficas para plasmar las convergencias entre las percepciones que manifestaron los entrevistados y en el análisis se realiza la triangulación con la revisión documental de las actas frente a los cinco tipos de resistencias al interior de la CIPI. Los valores que se generaron son 1 para las resistencias que se percibieron en las entrevistas y 0 para las que no se puede percibir la resistencia o no se indagó como es el tema político en este caso.

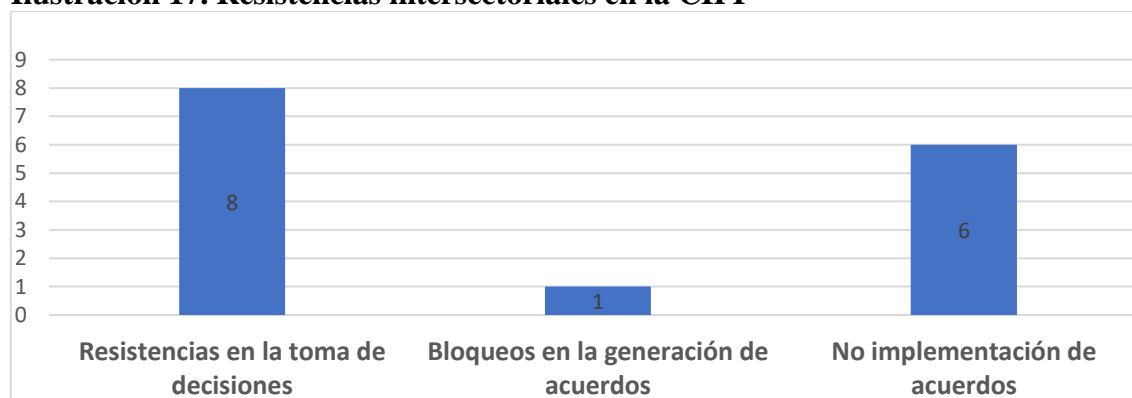
Vale la pena volver a mencionar que en este aspecto se tuvieron en cuenta en mayor medida las respuestas de los entrevistados a las preguntas que fueron realizadas para medir las resistencias (Anexo 1), toda vez que en las actas revisadas de los años 2011 al 2018 no se pueden evidenciar de forma directa muchas de las resistencias que se describirán a continuación.

3.3.1. Resistencias intersectoriales

En este tipo de resistencias se caracterizan acciones como, por ejemplo, la falta de voluntad en la generación o implementación de acuerdos, dificultades en la toma de decisiones, y la generación de bloqueos entre diferentes instituciones participantes.

Para analizar estos aspectos, se buscó indagar cómo era la coordinación entre las instituciones para la toma de decisiones y el cumplimiento de acuerdos, igualmente, se indagó sobre el seguimiento de la implementación de las líneas de acción de la política desde la CIPI y qué institución podría ser catalogada como la líder del proceso.

Ilustración 17. Resistencias intersectoriales en la CIPI



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las entrevistas y actas de la CIPI.

Los resultados obtenidos de este proceso son varios. En primer lugar, se admite que la estructura técnica de la política se ha robustecido a partir de las mesas de trabajo y el seguimiento que realiza la coordinación de la CIPI a temas como la revisión de los manuales de atención a la primera infancia de las diferentes modalidades. Esto ha tenido una gran acogida entre las instituciones participantes por lo cual no se considera que existan bloqueos en la generación de acuerdos.

En segundo lugar, algunos entrevistados mencionan que las decisiones y los compromisos del nivel directivo han tenido más seguimiento y, por lo tanto, el cumplimiento, aunque también aceptan que son compromisos que en la mayoría de los casos se quedan en presentación de informes y en algunas ocasiones no se cumplen los compromisos en las fechas establecidas o los productos solicitados como se corrobora en las actas revisadas. En este orden de ideas, 6 de las 9 instituciones afirmaron que en algunas ocasiones no se implementaron o cumplieron acuerdos establecidos.

En tercer lugar, los entrevistados expresaron diferentes perspectivas que permiten analizar la dificultad que puede significar la consolidación y toma de decisiones para un funcionamiento intersectorial. Aunque algunos consideran que la CIPI tiene en algunos aspectos un funcionamiento intersectorial, esto se plasma en documentos más no en la operación como tal. En este sentido, como estructura de coordinación funciona para temas técnicos los cuales han significado que todas las entidades involucradas en la política de Cero a Siempre hablen el mismo lenguaje y se haya consolidado una base conceptual para todo lo que significa la atención integral de la primera infancia.

Sin embargo, la intersectorialidad no pasa de ahí: 8 de los 9 entrevistados coinciden que por la estructura del Estado colombiano las entidades que hacen parte de la CIPI siguen respondiendo de manera sectorial a sus compromisos con la primera infancia, esto desde la inversión del presupuesto, la operación, la rendición de cuentas, etc lo que dificulta la toma de decisiones de manera intersectorial.

La CIPI se ha convertido en una instancia de concertación técnica y no del todo operativa, el hecho de que sea un ejercicio exclusivo de entidades del orden nacional ha dejado de lado la cooperación necesaria con las diferentes entidades territoriales para la inversión y ejecución de la política a partir de la promoción de mayores convenios para la atención a la primera infancia.

Igualmente, consideran que es una dinámica que ha estado presente desde el nacimiento del Estado y desligarse de los procesos burocráticos es una tarea difícil para todas las entidades, pero consideran que el ejercicio realizado en la CIPI es un gran esfuerzo y algunos afirman que es una de las pocas comisiones intersectoriales que funcionan en el país.

Los entrevistados coinciden en que no existe una institución que coordine el plan de acción de las demás instituciones. Este plan de acción para los temas de primera infancia se construye de manera sectorial dependiendo de las competencias de cada entidad y las metas a lograr en cada vigencia. En este caso es importante aclarar la diferencia entre la coordinación de los procesos de CIPI y la coordinación de los planes de acción para responder la política De Cero a Siempre. La primera la ejerce la Coordinación de la Alta Consejería Presidencial, la segunda se realiza de manera sectorial.

Por lo anterior, puede establecerse que existen dificultades en la toma de decisiones en cuanto a quien debe ser el responsable de la ejecución de la política pública, teniendo el gran protagonismo y mayor responsabilidad en este aspecto del ICBF. En este aspecto 7 de las 9 entidades afirman que existen resistencias para la toma de decisiones pues se siguen generando de manera sectorial ante las dinámicas del Estado colombiano.

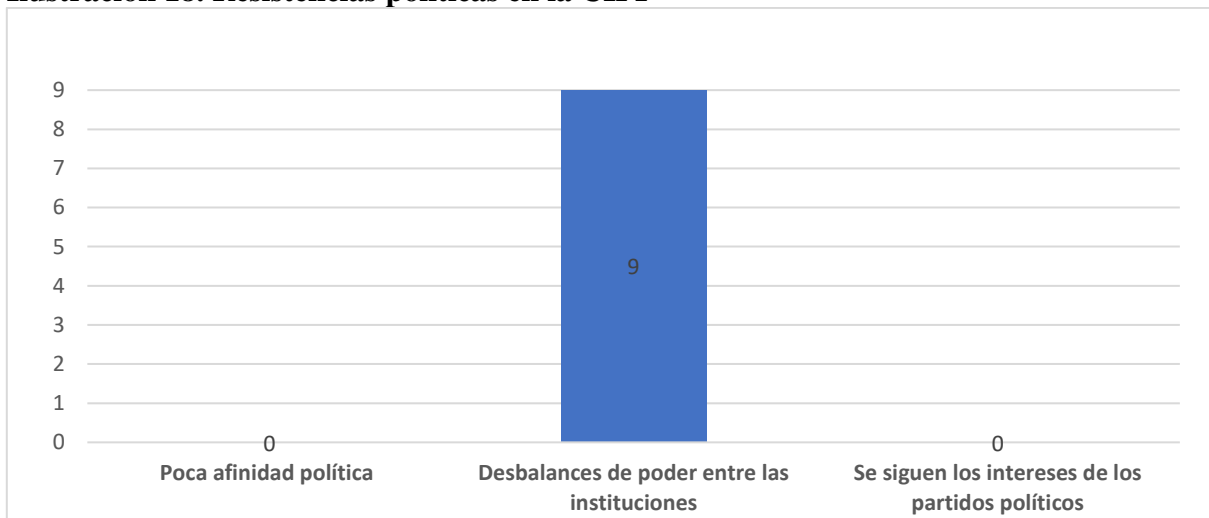
En cuanto a los bloqueos para la generación de acuerdos, las instituciones asisten a las reuniones, se generan compromisos y acuerdos en gran medida del nivel técnico, sin embargo, incide que algunas instituciones no tuvieron en algún momento voto por lo que no se llegaron a algunos acuerdos. Por esta razón 1 de las 9 entidades afirmó haber percibido bloqueos en cuanto a desarrollar su iniciativa en el marco de la CIPI.

En consecuencia, de las tres subcategorías de las resistencias intersectoriales, una de ellas que es la resistencia en la toma de decisiones presentan un alto nivel de resistencia al interior de la CIPI. La segunda subcategoría sobre la no implementación de acuerdos presentó un nivel medio. La última subcategoría de generación de bloqueos en acuerdos presentó un nivel bajo de resistencia al interior de la CIPI.

3.3.2. Resistencias políticas

Estas resistencias se caracterizan a partir de aspectos en los cuales las instituciones tienen poca afinidad política, existe un desbalance de poder entre las instituciones, se siguen intereses de partidos políticos y no los fines de la política pública.

Ilustración 18. Resistencias políticas en la CIPI



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las entrevistas y actas de la CIPI

En este sentido, si bien a partir de las actas y entrevistas no se puede inferir que existan intereses o afinidades políticas, sí se puede demostrar, como se plasma en la anterior gráfica, que, según los entrevistados, existe un desbalance evidente en el poder de las instituciones y la toma de decisiones, pues estas siguen siendo entre el ICBF y el MEN las instituciones con mayor poder dentro de la política de Cero a Siempre.

Por ejemplo, afirman que, no se puede comparar la gestión de entidades como el Ministerio de Educación y el ICBF que cuentan con Direcciones de Primera Infancia, con la gestión que hace dentro de la política entidades como el Ministerio de Vivienda, el Ministerio de Cultura o Coldeportes que cuentan con dos o tres personas encargadas de estos temas. Afirmando, de esta manera, que la mayor participación y gestión está en el ICBF y el MEN por ser las instituciones que tienen a cargo la atención de la población de primera infancia.

En este aspecto, al tener en cuenta que los cargos de las personas entrevistadas eran parte de las instituciones representadas no se realizó ninguna pregunta directa sobre temas políticos. Sin embargo, sí se quiso indagar sobre el papel político de una Comisión Especial

de Seguimiento de la CIPI, la cual desapareció sin mostrar gran relevancia en la ejecución de la política pública.

Cuatro de los nueve entrevistados consideraban que no podían responder a la pregunta sobre la Comisión Especial de Seguimiento y sus funciones pues no conocían nada al respecto ni para qué funciones había sido creada al inicio de la construcción de la CIPI.

Los otros cinco entrevistados coinciden en que esta Comisión no ejerció ningún papel importante durante la consolidación de la política y por eso mismo desapareció. Algunos coinciden que fue una comisión de papel, otros recalcan la paradoja que era un seguimiento a partir de entidades que eran parte de la CIPI haciendo de juez y parte. Finalmente, también expresan que la única reunión de la Comisión de Seguimiento se realizó al comienzo de la política, después se realizaron algunas sesiones virtuales, pero no se realizó una consolidación juiciosa de un proceso de evaluación que permitiera rendir cuentas ante el Congreso como Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia.

En este sentido, hecha la salvedad sobre la dificultad de medir esta resistencia, se establece que el desbalance de poder entre las instituciones fue el único medible y presenta un puntaje de 9 coincidencias presentando un alto nivel de resistencias en los cuales en las actas y las entrevistas se hizo evidente que las entidades ICBF y MEN tienen el mayor poder de decisión dentro de la política De Cero a Siempre.

3.3.3. Resistencias institucionales

Estas resistencias se caracterizan porque la gestión pública esté ligada a un poder centralizado, por esta razón se presentan resultados y las estrategias se desarrollan desde la lógica sectorial.

Ilustración 19. Resistencias institucionales en la CIPI



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las entrevistas y actas de la CIPI

En las actas este tipo de resistencias no podían ser encontradas de una manera directa. Si bien quien presidia los encuentros de la CIPI era la Coordinación de la CIPI creada por la Presidencia de la República, las estrategias y consensos tendían a ser liderados por diferentes instituciones participantes. Sin embargo, se hizo evidente nuevamente la gran participación y responsabilidad que se da al ICBF y MEN como instituciones en las que se concentra la toma de decisiones y ejecución de la política pública.

Ejemplo de lo anterior, también, se da en que los resultados de esta apuesta son presentados de manera sectorial, igualmente la rendición de cuentas se hace por cada sector y no se genera un espacio para la socialización y evaluación de una política pública intersectorial. Así mismo, la retroalimentación del sistema de seguimiento niño a niño es seguida, requerida y evaluada de manera sectorial. Por lo cual, la triangulación de la información arrojó un puntaje de 8 coincidencias de las 9 entidades, las cuales aseguran que los resultados se presentan de manera sectorial.

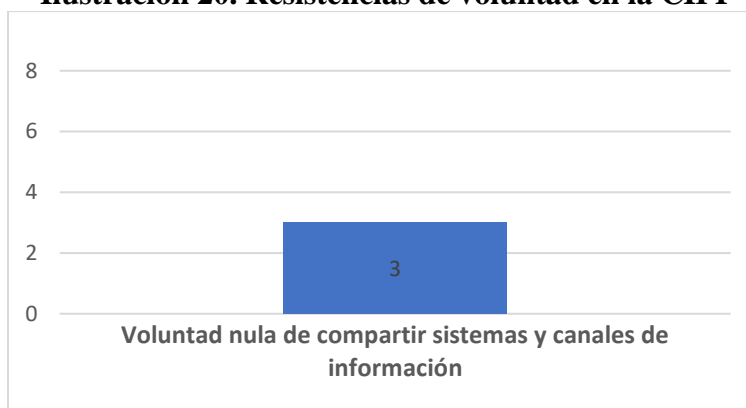
En definitiva, los entrevistados exponen que los estilos de gestión y participación en el marco de la CIPI son distintos y sectoriales y esto responde a una cuestión estructural del Estado colombiano, en el cual a partir de las competencias de cada entidad también se ha generado la participación en esta clase de espacios y la gestión es centralizada. En este aspecto se obtuvo un puntaje de 9 coincidencias de las 9 entidades las cuales afirman que se realizan las estrategias de manera centralizada.

En consecuencia, las resistencias institucionales presentan un nivel alto al interior de la CIPI ya que se siguen lógicas desde el poder centralizado y la gestión sectorial respondiendo a un enfoque burocrático del Estado colombiano.

3.3.4. Resistencias de voluntad

Estas resistencias se caracterizan a partir de la voluntad de las instituciones por compartir sistemas y canales de información. Como se desarrolló en el análisis de las características de integración, las preguntas que se hicieron a los miembros de la CIPI entrevistados fueron tabuladas a partir de la característica de mancomunidad en cuanto a la creación y seguimiento de un sistema de información unificado.

Ilustración 20. Resistencias de voluntad en la CIPI



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las entrevistas y actas de la CIPI

En este sentido, en la anterior gráfica se demuestra que tanto en las actas como en las entrevistas esta resistencia es una de las que menos se presenta en la medida que dentro de la CIPI se han logrado varios acuerdos para compartir información entre las instituciones y aunque el cargue es sectorial en el sistema de información niño a niño, es un sistema de información que puede ser consultado por cualquiera de las instituciones miembro.

Sin embargo, no existe consenso entre los entrevistados, ya que seis de ellos afirman que no consideran que exista dificultad para compartir información en el marco de la CIPI y esto ha sido a causa también de los acuerdos firmados en la entidad en este aspecto y la retroalimentación de los sistemas de información.

Por el contrario, tres de los entrevistados perciben que sí existe dificultad en este tema y lo atribuyen especialmente en lo que se ha dado en las mesas técnicas y las propuestas de proyectos momentos en los que una entidad necesita información de la otra para estructurar nuevas iniciativas a su nombre.

En consecuencia, las resistencias de voluntad presentan un nivel bajo con 3 coincidencias ya que algunas instituciones sí perciben que existen dificultades para compartir

información y retroalimentar el sistema de información unificado para el seguimiento de la política pública. Sin embargo, puede establecerse que en general sí se comparte la información obtenida por cada institución participante.

3.3.5. Resistencias de competitividad

Estas resistencias se caracterizan por la necesidad de las instituciones por competir en aspectos como la generación de resultados sectoriales, en temas presupuestarios y políticos.

Ilustración 21. Resistencias de competitividad en la CIPI



Fuente: Elaborado por el autor a partir de las entrevistas y actas de la CIPI

En las actas de la CIPI puede inferirse que existe un interés por demostrar resultados sectoriales y esto puede estar asociado con la estructura del Estado colombiano y con la manera en la que se piden las rendiciones de cuentas de las instituciones más que de la política pública.

Puede inferirse que existe una cierta competitividad en cuanto al presupuesto. Esto en la medida que algunos sectores puján para que su capital sea mayor para generar mejores resultados como sector. Para todas las entidades de la CIPI la asignación presupuestal se realiza de manera sectorial a partir de recursos de funcionamiento y es cada entidad quien define como ejecutará el recurso, respetando que la inversión en la primera infancia de cada

vigencia no puede ser menor al año inmediatamente anterior. En esta definición se presenta un puntaje de 9 coincidencias por parte de las instituciones de la CIPI.

En cuanto a la competitividad en aspectos políticos no se puede inferir a partir del análisis de las herramientas utilizadas, ya que no se realizaron preguntas de este tipo en las entrevistas y en las actas no aparecen aspectos con los que se puedan relacionar por lo cual su puntaje es 0 al no poder inferirse.

En cuanto a la competitividad por la generación de resultados de manera sectorial, el puntaje de coincidencia es de 8 en la cual se establece que la diferencia de los enfoques de trabajo sí ha incidido en la gestión sectorial al interior de la CIPI. Esto lo atribuyen, al igual que la pregunta anterior, a la importancia que tiene cada entidad en la CIPI y en la ejecución de la política, lo cual ha generado que entre los mismos profesionales y equipos de trabajo de las diferentes entidades existan diferencias en cuanto a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de su gestión en el marco cada una de sus instituciones.

En consecuencia, puede establecerse, como se demuestra en la anterior gráfica, que, en cuanto a las resistencias de competitividad, las instituciones de la CIPI en los aspectos de resultados y presupuestos tienen un nivel alto en estas características al seguir respondiendo de manera sectorial, y ejecutando el presupuesto a partir de cada asignación por vigencia que se otorga desde el Ministerio de Hacienda.

En este orden de análisis, se caracterizaron los hallazgos sobre las resistencias en la CIPI, por lo cual, a continuación, se presentará los resultados del análisis cualitativo de lo encontrado en actas y entrevistas.

Tabla 7. Hallazgos sobre Resistencias al interior de la CIPI

Variable	Característica	Definición	Análisis
Resistencias	Resistencias intersectoriales	Dificultades en la toma oportuna de decisiones	Nivel Alto: Se presentan 8 coincidencias en este aspecto de 9 entidades analizadas
		Bloqueos en la generación de acuerdos	Nivel bajo: Se presenta 1 coincidencia entre las 9 entidades analizadas, se expresa que si se establecen acuerdos por parte de las instituciones participantes
		No implementación de acuerdos	Nivel Medio: Se obtuvo un puntaje de 6 coincidencias de las 9 entidades analizadas en las que se establece que en algunas ocasiones no se implementaron los acuerdos establecidos en el interior de la CIPI.
	Resistencias políticas	Poca afinidad política	No se puede inferir: Puntaje 0
		Desbalances de poder entre las instituciones	Nivel Alto: Se presentan consenso en las 9 instituciones sobre los desbalances de poder entre ellas en el marco de la política de Cero a Siempre y al interior de la CIPI
		Se siguen los intereses de los partidos políticos	No se puede inferir: Puntaje 0
	Resistencias institucionales	Estrategias basadas en el poder centralizado	Nivel alto: Existe consenso entre las 9 instituciones las cuales establecen que a partir de la estructura del Estado Colombiano se siguen las lógicas del poder centralizado ya que las únicas entidades que participan son del orden nacional
		Resultados por cada sector participante	Nivel Alto: Se obtuvieron 8 coincidencias de las 9 instituciones analizadas, las cuales afirman que los resultados siguen presentándose de manera sectorial
	Resistencia de voluntad	Voluntad nula de compartir sistemas y canales de información	Nivel bajo: Se obtuvieron 3 coincidencias de las 9 instituciones analizadas en las cuales se establece que, si existe voluntad compartir canales de información, aunque algunas veces este aspecto no sea tan efectivo.
	Resistencias por competitividad	Competencia por generación de resultados sectoriales	Nivel alto: Se obtuvieron 8 coincidencias de las 9 instituciones analizadas, las cuales afirman que si existe competitividad al interior de la CIPI para la generación de resultados de forma sectorial.
		Competencia en temas presupuestarios	Nivel alto: Existe consenso entre las 9 instituciones analizadas, las cuales afirman que la competencia en temas presupuestarios se da ante la asignación y ejecución presupuestal que se da a las entidades participantes del orden nacional.
		Competencia en temas políticos	No se puede inferir: Puntaje 0

Fuente: Realizado por la autora a partir de los hallazgos sobre resistencias en actas y entrevista

A continuación, se presenta resumen de tabla de hallazgos sobre integración y resistencias al interior de la CIPI:

Tabla 8. Hallazgos sobre la integración y las resistencias al interior de la CIPI

	Característica	Indicador	Definición	Medición Cualitativa final
Integración	Inclusividad	Participación en la formulación y planificación de la política pública	Esta característica se refiere a la participación del proceso inicial de construcción de la política de Cero a Siempre.	Nivel Medio
		Participación en la toma de decisiones	Esta característica se enmarca en el poder de las instituciones en la toma de decisiones durante la ejecución de la política pública de Cero a Siempre	Nivel Bajo
	Mancomunidad	Participación en el sistema de información unificado	Esta característica se refiere a la participación de las instituciones en la construcción y retroalimentación del sistema de información y seguimiento Niño a Niño	Nivel Alto
		Compartir recursos humanos	Esta característica establece la participación de profesionales en las discusiones técnicas y directivas como representantes de autoridad en política pública de primera infancia de las diferentes instituciones.	Nivel Alto
		Compartir recursos físicos	Esta característica se refiere a la participación de las diferentes instituciones en cuanto a compartir recursos físicos como infraestructura, material didáctico, material pedagógico, entrega de alimentos, dotación.	Nivel Bajo
		Compartir recursos económicos	Esta característica se refiere a la participación de las diferentes instituciones en las iniciativas que requieran la recolección de recursos económicos desde cada sector para una bolsa común en pro de la atención a la primera infancia.	Nivel Bajo
		Participación en el seguimiento de la política pública	Se refiere a la participación de todas las instituciones en el seguimiento de la política pública de Cero a Siempre.	Nivel Medio
		Participación en la evaluación de la política pública	Se refiere este indicador a la participación de todas las instituciones en los procesos de evaluación de la política pública de Cero a Siempre.	Nivel Bajo
	Cambios organizacionales	Cambios organizacionales	Esta característica se refiere cuando se crean cambios en las organizaciones internamente en pro del cumplimiento de la política pública de primera infancia de Cero a Siempre.	Nivel Alto

Resistencias	Resistencias intersectoriales	Resistencias intersectoriales	Dificultades en la toma oportuna de decisiones Bloqueos en la generación de acuerdos No implementación de acuerdos	Nivel Alto
	Resistencias políticas	Resistencias políticas	Poca afinidad política Desbalances de poder entre las instituciones Se siguen los intereses de los partidos políticos	No se puede inferir los temas políticos existe un nivel alto de desbalance de poder
	Resistencias institucionales	Resistencias institucionales	Estrategias basadas en el poder centralizado Resultados por cada sector participante	Nivel Alto
	Resistencia de voluntad	Resistencia de voluntad	Voluntad nula de compartir sistemas y canales de información	Nivel Bajo
	Resistencias por competitividad	Resistencias por competitividad	Competencia por generación de resultados sectoriales Competencia en temas presupuestarios Competencia en temas políticos	Nivel Alto para las competencias de resultados sectoriales y presupuestarios. No se pueden inferir aspectos políticos

Fuente: Realizado por la autora a partir de los hallazgos sobre integración y resistencias en actas y entrevistas.

Consideraciones finales

La inclusividad tuvo un nivel medio-bajo, toda vez que las instituciones de la CIPI participaron de manera parcial en la formulación y planificación de la política pública de Cero a Siempre, basándose su participación en la fecha de ingreso a la Comisión y el grado de responsabilidad en la atención de la primera infancia. Así mismo, en cuanto a la toma de decisiones, la participación de las instituciones fue baja ya que la mayoría de las instituciones contaba con voz y voto, pero las decisiones se tomaban a partir de cada institución como ordenador de su gasto.

La mancomunidad fue la característica más variable en cuanto a los resultados arrojados. Por ejemplo, la participación en el sistema de información unificado tuvo un nivel alto ya que todas las instituciones deben participar y retroalimentar el sistema. Así mismo, otro indicador que obtuvo un nivel alto fue el de compartir recursos humanos, en el cual todas las instituciones de la CIPI designaron profesionales para la participación en las discusiones mensuales. En cuanto a la participación en el seguimiento de la política pública se obtuvo un nivel medio ya que no todas las instituciones participan los aspectos de seguimiento, dando la mayor responsabilidad de este indicador al DNP, el ICBF y el MEN. Finalmente, las características que obtuvieron una medición baja fueron, la capacidad para compartir recursos físicos, recursos económicos y para participar en la evaluación de la política pública de primera infancia, las cuales no contaron con una participación activa en ninguno de los indicadores.

Los cambios organizacionales fue la característica que más se destacó en la medición de los indicadores, toda vez que las doce instituciones analizadas generaron cambios organizacionales al interior de sus estructuras de diferentes maneras, para responder a las demandas de la implementación de la política De Cero a Siempre y, por ende, responder también a los requerimientos de la CIPI.

En cuanto a los hallazgos de las resistencias se pueden establecer las siguientes premisas a partir de las características de medición:

Las resistencias intersectoriales tienen un nivel medio al interior de la CIPI toda vez que se dificulta la toma de decisiones pues recaen en unas pocas instituciones responsables, sin embargo, se llega a acuerdos y se busca implementarlos.

Las resistencias políticas fue la única característica de la que no se logró inferir resultado de medición ya que las herramientas de análisis no lograban arrojar argumentos confiables y no es un aspecto que se vaya a encontrar de manera fácil con entrevistados y mucho menos en las revisiones documentales de la institución.

En este aspecto se demostró el desbalance de poder entre las instituciones, las entidades coinciden que el ICBF y el MEN presentan el mayor poder en el marco de la política De Cero a Siempre y en la CIPI.

Igualmente, se logró inferir un fracaso para el seguimiento y evaluación de la CIPI, con la pregunta realizada a los entrevistados sobre la Comisión Especial de Seguimiento de la CIPI, la cual nunca ejerció su papel de control político que se ejerce desde el poder legislativo a este tipo de políticas públicas intersectoriales, pues fue un artículo posteriormente derogado en la ley ante la supuesta inoperancia de esta comisión especial.

Las resistencias institucionales obtuvieron un grado alto pues se sigue respondiendo a procesos burocráticos, centralizados y sectoriales para la toma y ejecución de decisiones al interior de la política pública.

La resistencia de voluntad arrojó un nivel bajo ya que, si bien las instituciones deben cumplir el acuerdo de compartir la información sobre los temas de primera infancia, algunos entrevistados mostraron dudas sobre el cumplimiento de este aspecto, pues consideran que si se han generado dificultades para compartir la información fuera del Sistema de Información de seguimiento Niño a Niño.

Las resistencias por competitividad obtuvieron un nivel alto ya que se siguen generando los procesos a partir de la muestra de resultados sectoriales que terminan traduciéndose en procesos competitivos en ejecución de presupuesto. No se infieren procesos competitivos de orden político.

A partir de lo anterior se pueden establecer algunos aspectos que se complementan entre los hallazgos del análisis de la integración y las resistencias.

Los principales recursos que se comparten entre las instituciones participantes de la CIPI son: 1) Talento humano específicamente de carácter técnico el mayor logro que se tiene al interior de la CIPI; 2) Financiamiento del talento humano de la coordinación de la CIPI por parte de algunas entidades como el ICBF y el Ministerio de Educación.

Sin embargo, tanto en los hallazgos de la integración como en los de resistencias se demostró que la toma de decisiones recaía principalmente en el ICBF, el MEN, la Coordinación de la CIPI y el DNP, así mismo la responsabilidad de la implementación de la política de Estado De Cero a Siempre. Esto es problemático para la implementación de un trabajo intersectorial toda vez que las responsabilidades en la implementación de una política pública intersectorial deben ser equitativas para responder de manera multidimensional al problema social complejo que se pretende mitigar.

En este mismo sentido, sigue existiendo competitividad entre las instituciones de la CIPI por mostrar resultados sectoriales, respondiendo a la ejecución de un presupuesto sectorial y a una rendición de cuentas sectorial, por lo cual tanto en actas como con entrevistas se corrobora que la CIPI ejerció un papel fundamentalmente para generar líneas técnicas, más que para ejecutar de manera intersectorial una política pública de primera infancia en Colombia.

Conclusiones

Con el fin de explicar las resistencias de coordinación interinstitucional de la CIPI, a lo largo de la presente investigación en cada uno de los capítulos se desarrollaron los siguientes objetivos específicos: 1) Presentar los elementos teóricos relacionados con la gestión intersectorial de la gestión pública con el propósito de construir una base teórica que permitiera ser aplicada en los análisis concernientes al estudio de la CIPI. 2) Describir el papel de la CIPI a partir del marco legal y normativo de la política de Estado De Cero a Siempre, esto con el fin de analizar las principales características que permiten o no la intersectorialidad en la organización. 3) Analizar la coordinación interinstitucional dentro de la CIPI a partir de las bases teóricas presentadas en el primer capítulo con las bases de organización y funcionamiento de la CIPI.

En este orden de ideas, se presentaron en el primer capítulo las bases conceptuales de la intersectorialidad. Aquí, a partir de la consulta de diferentes autores se encontró que, a pesar de ser un concepto tratado dentro de la gestión pública, no existe consenso en cuanto a las características de la intersectorialidad, cómo podría medirse y cuáles son las diferentes resistencias. Fue esta la razón por la cual para definir algunas características de la intersectorialidad se unieron posturas de diferentes autores con la finalidad de complementar las variables a estudiar.

Ante la falta de consenso entre académicos sobre el concepto de intersectorialidad, es importante resaltar que este es un concepto que aún permanece en construcción, por lo cual las características analizadas fueron aquellas que eran pertinentes para el caso de la CIPI. En ese sentido, la presente investigación no buscó realizar un aporte conceptual sino, a partir de la unión de diferentes posturas, analizar la realidad de una política pública esencial para el desarrollo de un grupo poblacional como lo es la primera infancia en Colombia.

Igualmente, a pesar de que la creación de la CIPI buscó generar un impacto en el tema de la política pública de primera infancia en Colombia, esta investigación no realizó un estudio sobre el impacto de la misma, sino de manera focalizada, buscó estudiar específicamente los temas de articulación institucional, desde su creación, dependencia, jerarquía, alcances hasta el manejo de los temas burocráticos.

En el segundo capítulo, se presentó el marco normativo y legal y la construcción de la política pública de primera infancia. En este aparte se pudo entender la iniciativa en la creación y mantenimiento de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia desde el año 2011, sus fines y como las instituciones participantes buscaban intervenir en este problema social complejo como lo es la atención a la primera infancia a partir de una dimensión multidimensional y por lo tanto intersectorial.

En este orden de ideas, a pesar de los esfuerzos normativos, se encuentra que en los Decretos y Resoluciones que establece la participación de cada una de las instituciones, la mayor responsabilidad sigue recayendo en instituciones como el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar ICBF y el Ministerio de Educación Nacional.

Igualmente, no se incluyen de manera formal las instituciones que posteriormente participaron a la creación de la CIPI como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en este mismo sentido, en el organigrama no se presentan las funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Coordinación de la CIPI como representante de la Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Esto demuestra que existen falencias en la forma de organización, publicación y la asignación de responsabilidades dentro de la política pública de Cero a Siempre y lo que realizan por ejemplo estas tres instituciones dentro de la CIPI.

En el tercer capítulo se presentaron los resultados del análisis de dos fuentes de información: las actas de las reuniones de la CIPI desde el 2011 al 2018 y las entrevistas realizadas a miembros directivos y equipo técnico de la CIPI.

Con las actas se hizo un análisis a partir de gráficas ponderadas con las características de la intersectorialidad, para analizar el grado de integración de las instituciones participantes en diferentes temas coyunturales y de seguimiento de la política pública de primera infancia. A pesar de que en estas gráficas se encuentran diferentes fenómenos año a año que fueron descritas en el mencionado capítulo, se pudo inferir que, a pesar de ser una política de Estado la política de Cero a Siempre, los niveles de participación sí se vieron afectadas por el cambio de gobierno, pues para el año 2018 disminuye de manera sustancial la participación de las instituciones.

En este mismo sentido, se muestran altos grados de participación en el año 2016 periodo en el que se consolida la participación de todas las instituciones, incluyendo aquellas que por temas burocráticos y de capacidades no habían podido participar con voto dentro de la CIPI, como lo fueron Coldeportes, Ministerio de Agricultura, Unidad de Víctimas y Ministerio de Vivienda. Este tipo de participación multisectorial se evidencia ante la expedición de la Ley 1804 de 2016 en cual la política de Cero a Siempre se define como política de Estado.

Sin embargo, el análisis predominante, al igual que el encontrado en el organigrama de la CIPI, las instituciones que fueron constantes en su participación y que compartieron más recursos fueron el ICBF y el MEN como las dos entidades encargadas de la mayor operación de los servicios de primera infancia. De igual manera, recae sobre ellas la consolidación del sistema de información niño a niño como el único sistema que retroalimentaban las demás instituciones.

En cuanto al análisis de las entrevistas realizadas se dividieron las 19 preguntas para medir la intersectorialidad o las resistencias a partir de la percepción de los entrevistados, al igual que con el análisis de las actas, los hallazgos puntuales se encuentran desarrollados en el tercer capítulo.

En términos generales se encuentra que todos los entrevistados tienen la percepción de que la CIPI ha sido un esfuerzo grande por realizar un trabajo intersectorial a favor de un sector poblacional con problemas complejos en donde deben intervenir diferentes instituciones para mejorar las condiciones y la calidad de vida de la primera infancia en el país.

Sin embargo, todos los entrevistados al menos una vez mostraron el inconformismo en cuanto a la dificultad presentada en el trabajo intersectorial, ya que en cuanto a la estructura del Estado colombiano cada una de estas instituciones debe seguir presentando resultados de manera sectorial, y el enfoque burocrático sigue predominando para la toma de decisiones.

Así, los cuatro tipos de resistencia de los cinco identificados (resistencias de voluntad, resistencias política, resistencias intersectoriales y resistencias institucionales en

diferentes casos) van dirigidos a los rasgos estructurales y de funcionamiento del Estado colombiano, en el cual la asignación presupuestal es sectorial, la ejecución presupuestal es sectorial, la evaluación de la ejecución de la política pública es sectorial, las rendiciones de cuentas son sectoriales, etc y, tanto las entidades como los funcionarios, deben cumplir con lo estipulado en los marcos de funcionamiento estatal o se podría estar incurriendo en algún caso a un delito.

En concordancia con la tabla final presentada en el tercer capítulo, puede concluirse que la presente investigación establece que el grado de intersectorialidad de las instituciones de la CIPI es bajo, ante lo encontrado en la normatividad, el organigrama, las actas y las entrevistas analizadas. En la medida en que las instituciones siguen respondiendo a resultados sectoriales, no se comparten recursos fijos a nivel económico, las responsabilidades siguen recayendo, prioritariamente, en las mismas instituciones que antes de la creación de la CIPI se encargaban de la atención a la primera infancia.

En ese sentido, el mayor aporte de la CIPI es un aporte técnico más no operativo, el sistema de información niño a niño sigue presentado falencias a pesar de empezar a ser consolidado desde el 2013, no todas las instituciones cargan la información en el sistema de información unificada, la participación activa de todas las instituciones responden a procesos burocráticos y políticos. Así mismo, el seguimiento y evaluación de la gestión de cada una de las instituciones no es clara en la medida que tampoco existe una evaluación consolidada del impacto de todas las instituciones por lo cual tampoco se encuentran bases para medir su gestión.

Entendiendo que los problemas complejos referentes a la primera infancia son particularmente relevantes en la agenda pública de Colombia, y que la CIPI es una iniciativa que busca cambiar la manera organizacional para la intervención en política pública de manera sectorial, es importante entender cuáles son las resistencias en las que se deben trabajar para cumplir de manera intersectorial el fin de la política pública.

Así mismo, se demostró, a partir de la revisión documental y en las entrevistas, que la participación de las entidades territoriales no tuvieron cabida al interior de la CIPI, los esfuerzos de generar una política local para la atención a la primera infancia con las alcaldías municipales, distritales y las gobernaciones de orden departamental, es un tema exclusivo de

convenios interadministrativos entre ICBF y el ente territorial. Por lo cual puede establecerse que en la creación de la CIPI no se tuvo en cuenta uno de los protagonistas esenciales para el desarrollo mancomunado de una política intersectorial como lo son los entes territoriales en el país.

En este sentido, esta investigación deja un futuro camino de reflexión sobre la necesidad de cambiar la lógica sectorial y burocrática en la intervención de la política pública de primera infancia, como una herramienta de mejoramiento de la gestión pública ante estos problemas complejos que no han podido ser resueltos a partir de la especialización de una sola institución para tratar problemas multidimensionales. Esta participación no puede quedar solo en el espacio técnico sino que debe traducirse a la operación de la atención a los niños más vulnerados de la primera infancia en el país, en el cual el trabajo mancomunado de las instituciones del orden local, departamental y nacional es indispensable para lograr mayores objetivos de gestión con esta población.

Lo encontrado en esta investigación implica para la política pública de primera infancia un reto en cuanto a su ejecución y operación, dado que si bien cambiar la lógica del funcionamiento del Estado colombiano puede llevar muchos años, hay esfuerzos sectoriales en la operación de la política de primera infancia que permitirían una colaboración intersectorial de entidades que hoy son parte de la CIPI pero que no generan ningún aporte en la operación del día a día de los niños de primera infancia en el país.

La recomendación en este sentido se basaría en que las entidades de los órdenes nacionales, departamentales y locales, deben cumplir el mandato constitucional y dar prioridad a esta población etaria, generando en sus planes de acción líneas específicas para la atención a la primera infancia y el aporte operacional que bajo su sector se pueda realizar, de esta manera articularse en la CIPI como entidades con voz y voto ante la importancia de su participación en la implementación de la política pública De Cero a Siempre.

Si bien la CIPI es un acercamiento a un trabajo intersectorial, este no puede seguir siendo un aporte exclusivamente técnico, tiene que generarse un principio de corresponsabilidad de todas las entidades miembro para apropiarse en su sector la garantía de los derechos de los niños por encima de la misión insitucional. Solo así se podrá generar un

trabajo intersectorial que responda a las necesidades de esta población en los diferentes territorios del país.

Referencias

- Aguilar, L. (2005). “*Aspectos centrales de una política pública*”. Ponencia Segundo Foro Internacional-Movilización por la Primera Infancia. Bogotá, Colombia.
- Aguilar, L. (2009). “*Marco para el análisis de las políticas públicas. Política pública y democracia en América Latina*”. Del Análisis a la implementación. Pp 11-31.
- Arzaluz, S. (2005). “*La utilización del estudio de caso en el análisis local*”. Región y sociedad, Vol. 17, No. 32. Pp 107-144.
- Bernal, R. (2014). “*Diagnóstico y recomendaciones para la atención de calidad a la primera infancia en Colombia*”. Cuadernos Fedesarrollo. N° 51.
- Boisier, S. (2004). “*Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente*”. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. Vol. 30, N° 090
- Bryson, J., Crosby, B. & Middleton, M. (2006). “*The design and implementation of Cross-Sector Collaborations: propositions from the literature*”. Public Administration Review, número especial. Pp. 44-55.
- Cabrero, E. & Zabaleta, D. (2009). “*¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas*”. Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 43. Pp. 27–62.
- Carballeda, A. (2008). “*La Intervención en lo Social y las Problemáticas Sociales Complejas: los escenarios actuales del Trabajo Social*”. Revista Margen, No. 48.
- CINDE. (2006). “*Programa de apoyo para la construcción de la política de primera infancia*”. República de Colombia.
- Comité de los Derechos del Niño. (2005). Observación General N° 7, Realización de los derechos del niño en la primera infancia, 40° período de sesiones, Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005.
- Companioni, O; Benguria R. (2017). “*Los problemas sociales y su contextualización en el proceso educativo escolar: una necesidad actual*”. Actualidades Investigativas En Educación, Vol. 2. Pp. 378.
- Constitución Política de Colombia. (1991). 2da Edición. Editorial Legis. Bogotá, Colombia.

- Constitución Política de Colombia. (1991). “Artículo 44”. Recuperado de: <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-2/capitulo-2/articulo-44>
- Corte Constitucional de Colombia. (2015). “Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), entrada en vigor 2 de septiembre de 1990”. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CONVENCION%20SOBRE%20LOS%20DERECHOS%20DEL%20NI%C3%91O.php>
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007). “Reformas post Nueva Gestión Pública: Tendencias empíricas y retos académicos”. *Gestión y Política Pública*. Vol. 16, No. 2. Pp. 539–564.
- Cunill, N. (2005). “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. In X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.
- Cunill, N., Fernández, M., & Thezá Manríquez, M. (2013). “La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile”. *Polis, Revista Latinoamericana*. No. 36.
- Cunill, N. (2014). “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”. *Gestión y política pública*. Vol. 23, No. 1. Pp. 5-46.
- Cunill, N. (2014a). “Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales”. *DAAPGE*. año 14, No. 23. Pp. 7–32. Santa Fe, Argentina: UNL.
- DANE. (2014). “Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares”. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_15.pdf
- De Cero a Siempre. (2017). “Descripción”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>
- De Cero a Siempre. (2017a). “La estrategia”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/QuienesSomos.aspx>
- De Cero a Siempre. (s.f). “Tabla: Competencias de las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia”. Recuperado de:

<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Competencias-Entidades-miembro-CIPI.pdf>

- De Cero a Siempre. (2011). “Acta 1”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%201%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011a). “Acta 2”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%202%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011b). “Acta 3”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%203%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011c). “Acta 4”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%204%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011d). “Acta 5”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%205%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011e). “Acta 6”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%206%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011f). “Acta 7”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%207-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2011g). “Acta 8”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2011/Acta%20No.%208%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012). “Acta 9”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2009%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012a). “Acta 10”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2010%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>

- De Cero a Siempre. (2012b). “Acta 11”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2011%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012c). “Acta 12”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2012%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012d). “Acta 13”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2013%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012e). “Acta 14”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2014%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012f). “Acta 15”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2015%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2012g). “Acta 16”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2012/Acta%20No.%2016%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2013). “Acta 17”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2017%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2013a). “Acta 18”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2018%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2013b). “Acta 19”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2019%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2013c). “Acta 20”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2020%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2013d). “Acta 21”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2021%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>

- 2021%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2013e). “Acta 22”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2022%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2022%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2013f). “Acta 23”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2023%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2023%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2013g). “Acta 25”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2025%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2025%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2013h). “Acta 26”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2026%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2026%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2013i). “Acta 27”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2027%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2027%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2013j). “Acta 28”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2013/Acta%20No.%2028%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2028%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2014). “Acta 29”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2029%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2029%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2014a). “Acta 30”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2030%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2030%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2014b). “Acta 31”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2031%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2031%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf
De Cero a Siempre. (2014c). “Acta 32”. Recuperado de:
<http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2032%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- 2032%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf

- De Cero a Siempre. (2014d). “Acta 33”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2033%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia%20Junio%20de%202014.pdf>
- De Cero a Siempre. (2014e). “Acta 34”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2034%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20para%20la%20Atenci%C3%B3n%20Integral%20a%20la%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2014f). “Acta 35”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2035%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2014g). “Acta 36”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2036%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2014h). “Acta 37”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2037%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015). “Acta 38”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2014/Acta%20No.%2037%20-%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015a). “Acta 39”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2039%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015b). “Acta 40”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2040%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015c). “Acta 41”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2041%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015d). “Acta 42”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2042%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015e). “Acta 43”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2043%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015f). “Acta 44”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2044%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20Primera%20Infancia.pdf>

- 2044% 20Comisi% C3% B3n% 20Intersectorial% 20de% 20la% 20Primera% 20Infancia.pdf
- De Cero a Siempre. (2015g). “Acta 45”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2045%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20la%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015h). “Acta 46”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2046%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20la%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015i). “Acta 47”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2047%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20de%20la%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2015). “Acta 48”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2015/Acta%20No.%2048%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016). “Acta 49”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2049%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016a). “Acta 50”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2050%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016b). “Acta 51”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2051%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016c). “Acta 52”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2052%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016d). “Acta 53”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2053%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016e). “Acta 54”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2054%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016f). “Acta 55”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2055%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016g). “Acta 56”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/Acta%20No.%2056%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2016h). “Acta 57”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2057%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>

- De Cero a Siempre. (2016i). “Acta 58”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2016/Acta%20No.%2058%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017). “Acta 59”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2059%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017a). “Acta 60”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2060%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017b). “Acta 61”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2061%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017c). “Acta 62”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2062%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017d). “Acta 63”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2063%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017e). “Acta 64”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2064%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017f). “Acta 65”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2065%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017g). “Acta 66”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2066%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017h). “Acta 67”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2067%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017i). “Acta 68”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2068%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017j). “Acta 69”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2069%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017k). “Acta 70”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2070%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2017l). “Acta 71”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2017/Acta%20No.%2071%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>

- De Cero a Siempre. (2018). “Acta 01”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%201%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018a). “Acta 02”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%202%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018b). “Acta 03”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%203%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018c). “Acta 04”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%204%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018d). “Acta 05”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%205%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018e). “Acta 06”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%206%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018f). “Acta 07”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%207%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- De Cero a Siempre. (2018g). “Acta 08”. Recuperado de: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/ActasCIPI/2018/Acta%20No.%208%20Comisi%C3%B3n%20Intersectorial%20Primera%20Infancia.pdf>
- Decreto 4875. (2011). Diario oficial de la República de Colombia. Bogotá, Colombia. Diciembre 22 de 2011. Recuperado de: http://services.iadb.org/wmsfiles/products/research/FEMALE_LABOR_FORCE/C-O-DEC-Decreto%204875%20de%202011.pdf
- DNP. (S.f). “Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales”. El plan de desarrollo 2012-2015. Bogotá D.C. Legis S.A
- DNP. (2010). “Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos”. Bogotá: Presidencia de la República.
- Frenz, P. (2007). “Innovative practices for intersectoral Action on Health: A Case Study of Four programs for Social equity Chile barrio, Chile Solidario, Chile emprende, Chile Crece Contigo”. Country Case Studies on Intersectoral Action for Health, who Commission on Social determinants of Health.
- Fuenmayor, J. (2014). “Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos”. Cinta de moebio, No. 50. Pp. 39-52.

- García, I. (2007). *“La nueva gestión pública: evolución y tendencias”*. Presupuesto y gasto pública N° 47. Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Salamanca.
- Guerrero, O. (1992). *“El Estado en la era de la modernización”*. Plaza y Valdes Editores. México
- Junqueira, L. (1998). *“Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad”*. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, No. 12, Caracas, Venezuela.
- Ley No. 12. (1991). Diario Oficial de la República de Colombia, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. Enero 22 de 1991.
- Ley No. 1098. (2006). Diario Oficial de la República de Colombia, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. Noviembre 8 de 2006.
- Ley No. 1295. (2009). Diario Oficial de la República de Colombia, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. Abril 6 de 2009.
- Ley No. 1450. (2011). Diario Oficial de la República de Colombia, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. Junio 16 de 2011.
- Ley No. 1804. (2016). Diario Oficial de la República de Colombia, Congreso de la República. Bogotá, Colombia. Agosto 2 de 2016.
- Licha, I. & Molina, C. (2006). *“Coordinación de la política social: criterios para avanzar”*. Inter-American Development Bank.
- Mascareño, A. (2010). *“Diferenciación y contingencia en América Latina”*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado. Pp. 330.
- Millán, R., & Estrada, M. (2012). *“La teoría de los sistemas de Niklas Luhmann a prueba : horizontes de aplicación en la investigación social en América Latina”*. México, D.F.: El Colegio de México.
- Ministerio de Educación (2011). *“Primera infancia”*. Recuperado de: http://www.mineducacion.gov.co/primerainfancia/1739/articles177828_archivo_pdf_conpes109.pdf.

- Myers, R. (2000). “*Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y el Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro*”. Revista Iberoamericana de educación, Vol. 22. Pp. 17-60.
- Navarro, C. (2016). “*El estudio de las políticas públicas*”. Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid. Vol. 17.
- Núñez, J. & Ramírez, J. (2002). “*Determinantes de la pobreza en Colombia. Años recientes*”. CEPAL. Naciones Unidas.
- Ospina, S. & Carranza, A. (2010). “*The Work of Leadership in Formal Coalitions: Embracing Paradox for Collaboration*”. En: Zoë van Zwanenberg (ed.) *Leadership in Social Care*. London and Philadelphia: Jessica Kingsley Publishers.
- Palma, E. (1985). “*La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad*” Santiago, ILPES.
- Pautassi, L. & Royo, L. (2012), “*Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición*”. Documento de Proyecto (LC/W.513), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, Chile.
- Peralta, M. & Fujimoto, G. (1998). “*La atención integral de la primera infancia en América Latina ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*”. Organización de Estados Unidos de América (OEA).
- Petrella, C. (2007). “*Análisis de la teoría burocrática aportes para la comprensión del modelo burocrático*”. Universidad Católica de Uruguay. Vol. 02.
- Piñeros, Y. (2016). “*Factores sociales y políticos de la estrategia de cero a siempre logros y limitaciones en el primer cuatrienio de implementación en Colombia (Master's thesis)*”. Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Prats i Catalá, J. (2005). “*Sentido de las transformaciones: de la burocracia a la gerencia; de la gerencia a la gobernanza*”. En: DE LA BUROCRACIA AL MANAGEMENT, DEL MANAGEMENT A LA GOBERNANZA. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

- Presidencia de la República (2013). *“Estrategia de atención integral a la primera infancia fundamentos políticos, técnicos y de gestión”*. Bogotá, Colombia.
- Preza, L., Platas, D., Hernandez, J., Gonzalez, L. & Garcia, A. (2017). *“La cultura organizacional analizada a partir la teoría de los sistemas sociales autopoieticos de Niklas Luhmann”*. Neumann Business Review. Vol. 3, No. 1. Pp. 121-132.
- Repetto, F. (2010). *“Coordinación de políticas sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”*. En: Acuña, C. (comp.), Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación – Proyecto de Modernización del Estado.
- Rosas, A. (2008). *“Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional”*. Revista Política y Cultura. N° 30. Pp. 119-134.
- Rubio, M., Pinzón, L. & Gutiérrez, M. (2010). *“Atención integral a la primera infancia en Colombia: Estrategia de país 2011-2014: Nota sectorial para su discusión con las nuevas autoridades y actores del sector”*. Inter-American Development Bank.
- Rufián, L., Dolores, M. & Palma, E. (1990). *“La descentralización: problema contemporáneo en América Latina”*. ILPES. Santiago de Chile, Chile.
- Sáenz, L. (2014). *“Análisis del modelo de gestión en la estrategia De Cero a Siempre”*. Infancias Imágenes. Vol. 13, No. 1. Pp. 121-127.
- Sampieri, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2006). *“Metodología de la investigación”*. Editorial Mc Graw Hill. Cuarta Edición.
- Sánchez, M. (2015). *“La dicotomía cualitativo-cuantitativo: posibilidades de integración y diseños mixtos”*. Universidad de Salamanca.
- Simarra, N. & Madariaga, C. (2012), *“Colombia y sus compromisos con la primera infancia”*. Revista Palobra, No. 12.
- Stake. R. (1998). *“Investigación con estudio de caso”*. Ediciones Morata, S.L. Madrid, España.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varonne, F. (2008). *“Análisis y gestión de políticas públicas”*. Editorial Ariel. Barcelona, España.

- Torrado, M. & Anzemín, I. (2006). “*La primera infancia en la agenda local colombiana, análisis y recomendaciones*”. Bogotá: III conferencia de la Red Latinoamericana del Caribe de Childwatch International.
- Torres-Melo, J. & Santander, J. (2013). “*Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*”. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, Colombia.
- UNICEF. (2014). “*Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014*”. UNICEF-Colombia.
- UNICEF. (2016). “*Convención sobre los derechos del niño*”. Recuperado de: <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- UNESCO. (2004). “*Coordinación intersectorial de políticas y programas de la primera infancia: Experiencias en América Latina*”. UNESCO. Santiago de Chile, Chile.
- Vegas, E., Cerdán-Infantes, P., Dunkelberg, E., & Molina, E. (2006). “*Evidencia internacional sobre políticas de la primera infancia que estimulen el desarrollo infantil y faciliten la inserción laboral femenina*”. Documento de Trabajo, Vol. 1, No. 06.
- Velásquez, R. (2009). “*Hacia una nueva definición del concepto “Política pública”*”. Desafíos, N° 20. I semestre de 2009. Pp. 149-187.
- Willke, H. (2006). “*La transformación de la democracia como modelo de orientación de las sociedades complejas*”. Estudios Públicos, Vol. 102. Pp. 179-201.

Anexos

Anexo 1. Guion de entrevista

Tema.	Código	Pregunta
Grado integración – inclusividad, planeación	GIIp	1. ¿Cómo participó la entidad a la que usted representa en la formulación de la política estatal para la Atención a la Primera Infancia? ¿Cómo participaron las demás entidades que conforman la CIPI en la formulación de la política?
Grado integración – inclusividad, planeación	GIIp1	2. ¿Cuáles son las estrategias de planeación conjunta que realiza la CIPI desde su creación y cómo participa su entidad en la programación de la implementación de sus líneas de acción??
Resistencia institucional - oposición a acuerdos	Rloa	3. ¿Existe una entidad que lidere los procesos en la CIPI, cómo lo hace y qué resultados obtiene? ¿Por qué?
Resistencia política - grados de poder	RPgp	4. ¿Cree usted que la CIPI funciona como una red de cooperación interinstitucional? O ¿Considera usted que, a pesar de la creación de la CIPI, las entidades participantes siguen lógicas de funcionamiento sectorial? ¿Por qué?
Resistencia política - grados de poder	RPgp1	5. ¿Existe alguna institución en al CIPI que coordine el plan de acción de las demás instituciones?
Grado integración – inclusividad, seguimiento	GIIIs	6. ¿Qué tipo de seguimiento y evaluación realiza la CIPI a la política de Primera Infancia? ¿Cómo participa su entidad en el seguimiento y evaluación de la política de Primera Infancia?
Grado integración – inclusividad, seguimiento	GIIIs1	7. ¿Con qué tipo de indicadores cuenta la CIPI, cómo se crearon y cómo se administran?
Resistencia institucional – seguimiento	RIs	8. Hasta el año 2016 funciono la Comisión Especial de Seguimiento de la CIPI, durante su funcionamiento ¿qué papel jugo esta comisión y cómo fue su funcionamiento?
Grado integración – mancomunidad, ejecución	GIMe	9. ¿Qué gestión hace la CIPI para la planeación de la ejecución de las líneas de acción de la política de Primera Infancia?
Grado integración – mancomunidad, ejecución	GIMe1	10. ¿Qué papel cumple el espacio de la CIPI para coordinar la intervención de la política?

Resistencia institucional - organizacionales, ajuste institucional	RIOai	11. ¿Según su experiencia, cree que las entidades que hacen parte de la CIPI han hecho ajustes en sus estructuras institucionales para favorecer el funcionamiento de la CIPI? ¿Podría mencionar algún ejemplo?
Resistencia institucional - organizacionales, cultura	RIOc	12. ¿Según su experiencia, cree que el estilo de gestión y participación de las entidades en el marco de la CIPI son distintos? ¿Porqué? ¿Podría mencionar un ejemplo?
Resistencia institucional - organizacionales, perfil	RIOp	13. ¿Según su experiencia, las diferencias de los enfoques de los equipos de trabajo de cada institución han incidido en la gestión articulada de la CIPI? ¿Por qué?
Grado integración – mancomunidad, información	GIMi	14. ¿Cuáles son los mecanismos previstos para compartir información entre las entidades o en el marco de la CIPI? ¿Qué tipo de información comparten las instituciones participantes de la CIPI?
Resistencia institucional - información	Rli	15. ¿Considera usted, en su experiencia de participación en los espacios de la CIPI, que a las entidades integrantes se les dificulta compartir información para la toma de decisiones o seguimiento que adelanta la CIPI?
Resistencia institucional - información	Rli1	16. ¿Cree que podrían existir razones que dificulten la puesta en común de información institucional para la gestión de la CIPI? ¿Cuáles?
Grado integración – mancomunidad, presupuesto	GIMp	17. ¿Cómo se financia el funcionamiento de la CIPI? Y ¿Cómo la CIPI financia la puesta en marcha de las líneas de acción de la política?
Grado integración – mancomunidad, presupuesto	GiMp1	18. ¿Qué tipo de recursos comparten las instituciones participantes de la CIPI?
Resistencia institucional - presupuesto	Rlp	19. ¿Cómo se define la asignación presupuestal para la ejecución de la política?

