

**UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL  
Convenio CINDE-UPN 10**

**PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA COLOMBIANA  
DE PRIMERA INFANCIA**

**Investigadora: Constanza Liliana Alarcón Párraga**

**Tutora: Marina Camargo Abello**

**Bogotá, 19 de noviembre de 2015**

<b>1. Información General</b>	
<b>Tipo de documento</b>	Tesis de investigación para optar el título de Magister
<b>Acceso al documento</b>	Universidad Pedagógica Nacional. Biblioteca Central
<b>Título del documento</b>	Procesos de implementación de la política colombiana de primera infancia
<b>Autor(es)</b>	Alarcón Párraga, Constanza Liliana.
<b>Director</b>	Marina Camargo Abello
<b>Publicación</b>	Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional, 2015. 153 p.
<b>Unidad Patrocinante</b>	Universidad Pedagógica Nacional y Cinde
<b>Palabras Claves</b>	Política pública; ciclo de la política pública; implementación de la política pública; primera infancia; descentralización; ruta integral de atenciones (RIA).

<b>2. Descripción</b>
<p>La implementación de las políticas públicas es un tema que poco se ha estudiado, pese a ser vital para el éxito de estas; por lo general la mirada siempre se enfoca en la planeación y en los resultados esperados, no obstante hay factores en la implementación que pueden hacer fracasar una política, por ejemplo situaciones geográficas, sociales, económicas y culturales que no hayan sido tenidas en cuenta.</p> <p>Este documento muestra cómo ha sido el trabajo de implementar la política pública de primera infancia en un país tan diverso como el nuestro, y para ello se ha analizado el proceso desde tres perspectivas que evidencian voces distintas: 1) los formuladores (miembros de la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia –CIPI-; 2) los acompañantes en territorio (personas que trabajan en los territorios con las Comisiones conformadas para llevar a cabo la política); 3) los territorios como escenarios de implementación (se escogieron tres casos: un municipio -Restrepo, Meta-, un distrito capital -Cartagena, Bolívar- y el departamento de Santander, con el fin de mostrar la complejidad que cada uno de ellos contiene para hacer diversa y también compleja, la implementación).</p> <p>Se seleccionó una metodología cualitativa que implica acercamientos diversos de acuerdo con los objetivos planteados y cada una de las perspectivas en juego. En síntesis se acudió a información de los distintos actores que mostrara, desde sus lugares de acción particulares las posibilidades construidas para la implementación de la política así como la manera de ponerla en acción en los territorios.</p> <p>Entre las conclusiones aportadas cabe señalar que la Estrategia De Cero A Siempre ha logrado trascender de las condiciones meramente materiales como la oferta de servicio, a comprender que se requiere generar capacidad para la movilización social, la cohesión y el reconocimiento de los niños y las niñas como sujetos de derecho, así como también la transformación de las formas de relación y de interacción que claramente permiten reconocer el lugar del otro y en primera infancia particularmente transformar las prácticas</p>

de cuidado y crianza fundamentales en el desarrollo integral de los niños y niñas. Es así como se recomienda, entre otros aspectos, que el momento actual en que se está en la Estrategia es fundamental para revisar y precisar los ajustes que requiera el esquema de trabajo para que cada vez se logre una participación mas genuina y directa de los territorios y menos esquemas y formatos pensados desde el nivel central. Lo anterior teniendo en cuenta que a principios del próximo año vendrán nuevos equipos de trabajo debido al cambio de las administraciones departamentales y municipales.

### 3. Fuentes

El trabajo investigativo se sostiene sobre casi 28 referencias bibliográficas que contemplan trabajos teóricos de reconocidos autores sobre política pública (Aguilar Astorga y Lima Facio; Dávila y Soto; Roth Deubel; Subirats), y en particular sobre el proceso de implementación (Aguilar Villanueva; Berman; Elmore; Otoole; Rein y Rabinovitz; Revuelta Vaquero; Sabatier y Mazmanian; Stoker; Van Meter y Van Horn). Además, literatura sobre políticas públicas participativas (Coraggio), sobre políticas públicas en educación (Flores-Crespo; Navarro), sobre políticas públicas para la primera infancia (Aulicino y Díaz Langou), sobre el desarrollo (Sen) y el papel de las políticas (Hintze;), sobre institucionalización (Oszlak y Orellana), sobre capacidades y competencias para el desarrollo profesional (Suárez, Dusú y Sánchez) y sobre desarrollo infantil y desarrollo humano (Van der Gaag; Vegas y Santibáñez). Finalmente, se fundamenta en parte la perspectiva cualitativa con la postura etnográfica cultural de Geertz.

### 4. Contenidos

El documento se divide en cinco grandes apartados:

1. Introducción. En ella se introduce la temática del estudio y se orienta al lector sobre el contenido del documento.
2. Orientaciones teóricas del trabajo investigativo y planteamiento de la implementación de la política en los territorios de la nación, como es el caso de la Estrategia De Cero a Siempre; perspectiva propia de la política pública en primera infancia, y definiciones y apuestas para el proceso de implementación.
3. Enfoque de la investigación, los actores participantes, los instrumentos de recolección de información y el análisis de esta.
4. Presentación de resultados en tres perspectivas fundamentales: la visión de los miembros de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI), la comprensión de los acompañantes en los territorios y la lectura del trabajo adelantado en ellos en torno a los resultados esperados.
5. Conclusiones y recomendaciones.

### 5. Metodología

El estudio tiene una perspectiva cualitativa de carácter descriptivo y comprensivo, que entiende la implementación como un proceso que forma parte del diseño mismo de la

política pública al incorporarle credibilidad, legitimidad y viabilidad. Desde este punto de vista se aproxima a los participantes seleccionados con el fin de entender su perspectiva, desde el lugar que ocupa, para dar sentido al proceso de implementación seguido en la Estrategia.

## 6. Conclusiones

- El Gobierno se comprometió con una apuesta política para “atender integralmente” a los niños en primera infancia, y el equipo técnico que conformó la CIPI abrió la posibilidad para construir y pensar diferente la forma de proponer y gestionar la política. Ello significó echar mano de un elemento poco trabajado como es el relacionado con las motivaciones y capacidades de los equipos de trabajo y que resultan ser fundamentales en los logros y alcances obtenidos, por lo menos para el caso de la política de primera infancia.
- Es explícito ese interés por la innovación y por construir desde el inicio una propuesta para Colombia que trascendiera un compromiso de corto plazo consignado en una meta de plan de desarrollo, y que en cambio pudiera definir un camino a mediano y largo plazo que abriera una forma de avanzar y aterrizar en lo local y directamente en la vida de cada niño lo planteado, discutido y debatido durante muchos años en el país desde la perspectiva de derechos, pero poco materializado en herramientas efectivas de política pública.
- Se creó un marco propio de referencia con conceptos de desarrollo integral, atención integral, atenciones, realizaciones y estructurantes de la atención.
- Se identificaron los momentos, hitos y planteamientos más significativos y de mayor recordación en la construcción de la política de primera infancia. El ejercicio claramente deja ver que la riqueza de la estrategia en parte se ha generado por la diversidad de opiniones, por un liderazgo claro y por las discusiones necesarias.
- Ni en el ámbito nacional ni en el local se logra seguir un protocolo rígido (ni siquiera flexible) de construcción de política. Puede pensarse que para procesos de implementación cuenta más la experiencia y la claridad de quienes orientan el proceso para ir armando una estructura lógica, que la sabiduría y coherencia de manuales y herramientas paso a paso en construcción e implementación de políticas.
- El proceso o la construcción de una política pública de largo aliento y con mirada poblacional, más que responder a las fases o pasos definidos por la literatura lo hace a una lógica de oportunidad política, de condiciones de contexto y de claridad por parte de un equipo líder.
- La presencia permanente de personas de cada sector en las diferentes reuniones, talleres y sesiones de trabajo permite superar las “discontinuidades” que impiden avanzar de manera sólida y respetando decisiones.
- Hubo una búsqueda permanente de consensos y acuerdos como una forma de trabajo.

- Definir una herramienta que organizara de alguna manera el actuar institucional hacia el logro de metas conjuntas puso en evidencia la importancia de construir unas relaciones específicas entre sectores. Las relaciones de confianza, de interdependencia, así como encontrar puntos de intersección marcaron la diferencia.
- Un elemento legitimador de la Estrategia se encontró en el marco normativo que la respalda. Si bien la norma no garantiza que se dé el proceso, claramente es un respaldo y una forma de aportar a la sostenibilidad de la política misma.
- El territorio en la Estrategia ha estado asociado a los procesos de construcción, y principalmente a la implementación de la política. Si bien existe una clara conciencia en el equipo de la Estrategia sobre la necesidad de “bajar” las acciones a los territorios, el proceso muestra dificultades permanentes en su avance.
- Un elemento que vale la pena resaltar es el referido siempre a entender que es en los territorios donde realmente se logran las pretensiones que frente al desarrollo integral tiene la Estrategia. Los espacios reales para materializar los derechos de los niños en el marco de la Estrategia están en los territorios.
- Sería importante revisar si con el proceso planteado para implementar la política en los territorios, se logran impactar todos esos ámbitos de transformación que se requieren en los aspectos humano, social y material para poder avanzar en el propósito de que los territorios generen capacidades y condiciones para garantizar los derechos de los niños.

<b>Elaborado por:</b>	Constanza Liliana Alarcón Párraga
<b>Revisado por:</b>	Marina Camargo Abello

<b>Fecha de elaboración del Resumen:</b>	24	11	2015
--	----	----	------

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	5
<b>1. Argumentos orientadores de la investigación</b>	11
1.1. La pregunta de investigación	11
1.2. Los objetivos	12
1.2.2. General	12
1.2.3. Específicos	12
<b>1.3. Una justificación</b>	13
<b>2. Un horizonte teórico para la implementación de la política pública</b>	16
2.1. Implementar es transitar del dicho al hecho	16
2.1.1. Significado atribuido a la implementación de política pública	17
2.1.2. Algunos modelos de implementación	25
2.2. Encuentro con la diversidad: generación de capacidades en los territorios y autonomía regional	29
2.3. Un tratamiento holístico e integrador: hacia la construcción de políticas comprensivas para la primera infancia	36
2.3.1. Desarrollo relativo de los programas y servicios	38
2.3.2. Herramientas de gestión	40
2.3.3. Financiamiento y sostenibilidad	41
2.3.4. Institucionalidad	41
2.4. De Cero a Siempre: la estrategia de atención integral a la primera infancia	42
2.4.1. La Estrategia	42
2.4.2. La implementación de la Estrategia	48
<b>3. El camino metodológico para estudiar la implementación</b>	54
<b>4. La implementación de la estrategia: haciendo visibles los resultados</b>	61
4.1. Los sentidos de la política a lo largo del tiempo	61
4.1.1. Sentimientos y pensamientos iniciales	62
4.1.2. Adjetivos atribuidos al trabajo con la Estrategia en su momento de partida	65
4.2. Una línea de tiempo	69
4.2.1. Bases conceptuales y técnicas	71

4.2.2. Intersectorialidad	75
4.2.3. Legitimación	79
4.2.4. Los territorios	81
4.2.5. Financiación	83
4.2.6. Diversidad	85
4.2.7. Seguimiento y evaluación	86
4.2.8. Síntesis	87
4.3. Los acompañantes y el territorio	88
4.3.1. Significado y conceptualización de territorio y expectativa de logro en él	88
4.3.2. Expectativas de logro en los territorios	92
4.3.3. Percepción de las capacidades que favorecen la implementación	94
4.3.4. Concepción sobre la cooperación técnica	97
4.3.5. La metodología y el desarrollo de capacidades	101
4.3.6. Síntesis	103
4.4. Tres casos de implementación en territorio	104
4.4.1. Caso 1: Municipio de Restrepo (Meta)	105
4.4.2. Caso 2: Distrito de Cartagena	107
4.4.3. Caso 3: Santander	112
4.4.4. Análisis transversal de los casos	113
4.4.5. Síntesis	125
<b>5. Conclusiones y recomendaciones</b>	128
5.1. Conclusiones	128
5.1.1. Los sentidos de la política a lo largo del tiempo	128
5.1.2. Una línea de tiempo	130
5.1.3. Bases conceptuales y técnicas	131
5.1.4. Intersectorialidad	133
5.1.5. Institucionalidad y legitimación	136
5.1.6. Territorios	136
5.1.7. Financiación y movilización	138
5.1.8. Seguimiento y evaluación	138
5.1.9. Los acompañantes y el territorio	139
5.1.10. Expectativas de logro en los territorios a partir de su significado y concepto	140
5.1.11. La cooperación técnica	142
5.1.12. Los tres casos	143
<b>5.2. Recomendaciones</b>	144
<b>Bibliografía</b>	145

## Índice de tablas

Tabla 1. Evolución del enfoque del desarrollo de capacidades utilizado por el PNUD	30
Tabla 2. Síntesis del camino metodológico	58
Tabla 3. Categorías de análisis emergentes	60
Tabla 4. Capacidades humanas, sociales y materiales que favorecen la implementación desde la perspectiva de los acompañantes	95
Tabla 5. Análisis del caso 1: Restrepo	105
Tabla 6. Análisis del caso 2: Distrito de Cartagena	108
Tabla 7. Análisis del caso 3: Santander	112
Tabla 8. Análisis transversal del resultado esperado 1	114
Tabla 9. Análisis transversal del resultado esperado 2	115
Tabla 10. Análisis transversal del resultado esperado 3	117
Tabla 11. Análisis transversal del resultado esperado 4	120
Tabla 12. Análisis transversal del resultado esperado 5	122
Tabla 13. Análisis transversal del resultado esperado 6	123



## **Introducción**

La Estrategia de Cero a Siempre constituye el marco de política pública de primera infancia que el orden nacional propone para organizar, hacer más coherente, pertinente y de calidad las atenciones que se le brindan a los niños y niñas en favor de su desarrollo integral. Los fundamentos políticos, técnicos y de gestión expresan el enfoque, la comprensión y la manera cómo la Estrategia piensa y plantea abordar el desarrollo de la primera infancia del país. La expresión de dichos fundamentos en el territorio constituye la tarea para que realmente puedan operarse las transformaciones que se buscan en la vida de los niños a través de este marco de política.

En el anterior sentido, cuando en el marco de la Estrategia se hace referencia a la implementación de la política de primera infancia, esta se entiende como un ejercicio de reconocimiento, construcción y materialización en los territorios, de los planteamientos y objetivos sugeridos en dichos fundamentos. La labor implica el trabajo conjunto de los diferentes actores y partes involucradas en este propósito, atendiendo la dinámica y particularidad de los territorios.

Para implementar esta política, en el entendido de que hoy se constituye en una alternativa sólida para comprender y abordar el desarrollo de la primera infancia, es necesario dinamizar las capacidades de los territorios de manera tal que en ellos se pueda reconocer el enfoque que se plantea y la naturaleza intersectorial de la gestión que se requiere, condiciones sin las cuales no podrá lograrse de manera plena el propósito establecido.

En este orden de ideas, es indispensable impulsar un proceso de fortalecimiento territorial de las instituciones, organizaciones y personas en municipios, departamentos y pueblos étnicos, con el fin de que éstas logren un nivel en sus capacidades que les permita de manera efectiva acercarse

a los planteamientos de la política, asimilarlos y adaptarlos a sus particularidades para garantizar de manera efectiva el desarrollo integral de los niños de acuerdo con sus contextos socioculturales.

Si bien la Estrategia de Cero a Siempre coincide, como otras iniciativas de naturaleza poblacional, en su carácter intersectorial, contiene nuevos elementos que la hacen innovadora en cuanto a gestión pública, lo que obliga a las personas y organizaciones que se involucren con ella a interpelar sus propias lógicas y prácticas.

En este sentido, la implementación de las políticas propuestas por la Estrategia exige el fortalecimiento de capacidades a través de esquemas de acompañamiento y cooperación técnica, que le entreguen a los diferentes actores herramientas para generar nuevas relaciones de trabajo colectivo y sinérgico sobre las cuales puedan sustentar sus propósitos de integralidad. De esta forma podrá adelantarse un proceso y unos mecanismos de cooperación técnica que faciliten a las instituciones y organizaciones, tanto del orden nacional como del territorial, establecer con claridad sus intereses y objetivos, así como generar las condiciones para alcanzarlos de una manera armónica y ajustada a la visión y a las características de la unidad institucional o del territorio donde se adelante la atención a la primera infancia con perspectiva integral.

Este documento se estructura de la siguiente manera: Posterior a la presente introducción se presentan los argumentos orientadores de la investigación, que plantean una situación problemática en la que se inserta la pregunta de investigación, así como los objetivos general y específicos que la orientan, y hacia cuya producción de conocimiento se establece el horizonte de sentido del trabajo y se justifica el estudio sobre la implementación de la política colombiana de primera infancia.

Enseguida, en el segundo apartado, se ofrecen las orientaciones teóricas del trabajo investigativo, consistentes en mostrar cómo el significado atribuido a la implementación de política pública, y algunos modelos, permiten hablar de esta como un proceso que va “del dicho al

hecho” y en cuyo espacio de acción encuentra comprensiones, resignificaciones, vacíos y dificultades que hacen de la implementación de la política un evento que debe ser considerado desde el mismo momento en que se formula.

Complementando este horizonte teórico se plantea el asunto de la implementación de la política en los territorios de la nación, como es el caso de la Estrategia De Cero A Siempre. Estos territorios están caracterizados fundamentalmente por la diversidad, el desarrollo desigual y el saber y las prácticas de que disponen, lo que conduce a la necesidad de reconocimiento de sus particularidades y a plantear una interacción nación-territorio en el marco de la generación de capacidades y autonomía regional para la implementación de la política pública de primera infancia.

Un aspecto adicional del marco teórico, considerado relevante para darle sustento al estudio, es la perspectiva propia de la política pública en primera infancia en su carácter comprensivo, que busca un tratamiento holístico e integrador desde su formulación hasta la puesta en marcha. En consecuencia, se considera el desarrollo relativo de los programas y servicios, las herramientas de gestión, el financiamiento y sostenibilidad y la institucionalidad como los recursos fundamentales para ofrecer en los territorios, desarrollarlos con ellos conjuntamente, y hacer de la política pública de primera infancia un instrumento consistente con sus planteamientos.

El último asunto tratado en el horizonte teórico es el planteamiento que tiene la Estrategia De Cero a Siempre en cuanto a sus definiciones centrales y a sus apuestas para el proceso de implementación, pues es en este marco que es importante comprender el ejercicio investigativo realizado.

El tercer apartado soporta el camino metodológico seguido que conduce a plantear el enfoque de la investigación, los actores participantes, los instrumentos de recolección de información y el análisis de esta.

El cuarto apartado presenta el hallazgo de resultados en tres perspectivas fundamentales: la visión de los miembros de la CIPI, la comprensión de los acompañantes en territorio y la lectura del trabajo adelantado en los territorios en torno a los resultados esperados.

En cuanto a la visión de los miembros de la CIPI se hace una reconstrucción histórica de la formulación de la Estrategia con el fin de visibilizar lo que ella contiene de implementación o de qué maneras las rutas seguidas en su construcción aportan a esa implementación en cuanto a avances o dificultades. Esta visión quedó recogida en el subtítulo “Los sentidos de la política a lo largo del tiempo”, que permiten identificar los sentimientos y pensamientos iniciales de los participantes, los adjetivos con los que identifican su trabajo con la Estrategia en ese momento y la reconstrucción de la línea de tiempo en las siguientes categorías constitutivas de la información recogida: bases conceptuales y técnicas, intersectorialidad, legitimación, los territorios, financiación, diversidad, y seguimiento y evaluación. Estas categorías representan a manera de hitos los aspectos movilizados de la Estrategia en palabras de los integrantes de la CIPI.

Con respecto a las comprensiones de los acompañantes en territorio fue interesante indagar por sus significados, expectativas, percepciones y concepciones en torno a aquellos aspectos relevantes como acompañantes de los equipos territoriales y con quienes construyen conjuntamente la puesta en escena la Estrategia De Cero a Siempre. El centramiento en el territorio surge de la reflexión en la línea de tiempo, como lugar básico de reflexión de la formulación de la política y como necesidad de claridad al momento de entrar en contacto con dichos territorios. De esta manera fue posible encontrar en el equipo de acompañantes los significados y la conceptualización de territorio así como las expectativas de logro en él, la percepción de las capacidades que favorecen la implementación, el concepto sobre cooperación y las ideas acerca de la metodología y el desarrollo de capacidades. Así, la implementación toma lugar en este grupo de acompañantes, quienes requieren un trabajo abierto, dispuesto, claro y

orientado para una relación armónica con el territorio que los aboque a la construcción conjunta de manera intersectorial.

En alusión a los hallazgos en los territorios se tomaron tres casos de acuerdo con su diversidad y nivel administrativo, que implican distintos grados de complejidad: un departamento (Santander), un distrito capital (Cartagena) y un municipio (Restrepo). En ellos se examinan las producciones resultantes del trabajo conjunto del equipo de acompañantes con el equipo territorial (cuatro documentos por territorio) para analizar la consistencia con que logran aproximarse al camino trazado por la Estrategia (se construyó una matriz por territorio), con miras a que las acciones de los territorios se potencien y obtengan los resultados esperados. El análisis de las matrices elaboradas para cada caso se complementa con un análisis transversal que permite, salvando las diferencias, una comparación entre ellos.

En el último apartado, el quinto, se exponen las conclusiones y recomendaciones. Las conclusiones contribuyen a complementar el análisis hecho en el cuarto apartado, con interpretaciones que ponen el acento en el proceso de implementación y muestran la complejidad de la política pública. Por tanto, se establecen conclusiones para cada uno de los asuntos desarrollados en el trabajo: los sentidos de la política a lo largo del tiempo, la línea de tiempo, las bases conceptuales y técnicas, la intersectorialidad, la institucionalidad y legitimación, los territorios, la financiación y movilización, el seguimiento y evaluación, los acompañantes y el territorio, las expectativas de logro en los territorios a partir de su significado y concepto, y la cooperación técnica.

Puede decirse que la implementación de la política de primera infancia es un proceso muy complejo de construcción conjunta con los territorios, que no se expone de forma completa en este trabajo pues apenas se tomaron tres actores de los muchos de ellos comprometidos en el desarrollo de esta. En ese sentido queda abierta la temática para complementar el ejercicio investigativo

sobre la implementación de políticas públicas en el país, pues su ausencia es visible en la medida en que los investigadores se han preocupado más por la evaluación de la política pública que por la mirada a la implementación.

A manera de reflexión final, también se hace evidente que la Estrategia De Cero a Siempre se ha definido e implementado de forma progresiva a lo largo del tiempo, buscando el fortalecimiento de capacidades en los territorios para propiciar nuevas concepciones y prácticas vinculadas con la puesta en escena de políticas públicas a escala territorial, que reconozcan sus avances, sus maneras de ser, sentir y pensar en materia de promoción del desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años.

Por último, es importante aclarar que este trabajo no contiene una postura de la autora en su papel líder de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia pues el alcance es estrictamente académico, de manera que lo dicho no compromete la política gubernamental sobre la primera infancia.

**Palabras claves:** Política pública; ciclo de la política pública; implementación de la política pública; primera infancia; descentralización; ruta integral de atenciones (RIA).

## **1. Argumentos orientadores de la investigación**

Estos argumentos orientadores se traducen en las preguntas de investigación, los objetivos y la justificación.

### **1.1. La pregunta de investigación**

En el país los procesos de descentralización son promovidos en la política pública desde los años ochenta, en un afán por enfrentar el desarrollo desigual que ha caracterizado a Colombia, mediante la búsqueda de un desarrollo local. En este plano los avances siguen mostrando un país caracterizado no solo por la desigualdad, sino también por la inequidad de sus regiones en materia de desarrollo social y económico. Esta situación afecta de manera especial las condiciones de vida de los niños por cuanto existen regiones donde el desarrollo precario genera distintas vulnerabilidades en su población que afectan a la población infantil. La política pública de primera infancia está formulada para generar procesos de interacción de sus planteamientos con los avances que el territorio haya hecho en esa materia y, de esta manera, contribuir a la construcción de territorios con mayores condiciones de bienestar. Para ello, la política pública formulada cuenta con un mecanismo de puesta en operación, denominado ruta integral de atenciones (RIA), que da curso a esta interacción y permite al territorio plantear sus avances con base en las características propias que posee. La aspiración de la política puede evidenciarse en los procesos de implementación, pues por hacerse en regiones caracterizadas por el desarrollo desigual, también presentan desigualdades en ella. Ahora bien, ¿cómo se han llevado a cabo esos procesos de implementación que se materializan en la RIA? ¿Qué dificultades y tensiones han tenido? ¿Cómo ha sido la interacción de las formulaciones con los avances del territorio? Estos interrogantes son los que interesa destacar en este estudio para reconocer la naturaleza, características y dimensiones

del proceso de implementación de la política pública de primera infancia, los cuales se resumen en la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo enfrenta la política pública de primera infancia el proceso de implementación en las regiones del país en el marco de la búsqueda de generación de capacidades en esos territorios?

## **1.2. Los objetivos**

### **General**

Analizar el proceso de implementación de la política de atención integral a la primera infancia, sus principales avances, limitaciones y tensiones para fortalecer sus capacidades, a partir de tres perspectivas: el equipo intersectorial, los acompañantes, y la voz de los territorios.

### **Específicos**

- Identificar con los diferentes integrantes de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), los acontecimientos vinculados con la construcción de la política pública de primera infancia para articularlos a las posibilidades y limitaciones de la implementación. En este sentido se analiza cómo se prevén asuntos importantes vinculados con los territorios, que impactan la implementación.
- Establecer las comprensiones del equipo de “acompañantes en territorio”<sup>1</sup> sobre el proceso de implementación de la política a partir del significado de “territorio”, “acompañamiento”, “metodología de trabajo” y “generación de capacidades”, su contraste con las formulaciones de la Estrategia, y evidenciar las implicaciones para contribuir con la implementación.
- Examinar en los documentos de tres casos seleccionados el proceso de implementación de la política pública de primera infancia.

---

1 El equipo de acompañantes en territorio es el grupo de profesionales encargado de dinamizar los equipos locales para que diseñen su propia RIA a partir de una metodología propuesta que reconozca las particularidades territoriales.



- Derivar lecciones que es posible aprender para continuar el proceso de implementación de la política pública de primera infancia.

### **1.3. Una justificación**

Ya en 1975 Van Meter y Van Horn cuestionaron que las causas del fracaso en una política pública sean solo asunto de mala planeación o de un programa que no responde totalmente a lo que se desea:

En la actualidad sabemos relativamente poco sobre el proceso de implementación de las políticas. Ésta es una deficiencia desafortunada en nuestra concepción del proceso de la política y puede conducir a quienes elaboran las políticas a conclusiones desafortunadas. Cuando se enfrentan con un programa fallido, muchos observadores tienden a atribuir el fracaso a una planeación insuficiente o a la inadecuación del programa mismo (Van Meter y Van Horn, 1993: 101).

De acuerdo con estos autores, este es un descuido y obedece, en parte, a una suposición ingenua, implícita en muchos estudios, según la cual basta con la formulación y adopción de una política pública por parte de un Gobierno, para que sea implementada, y los resultados, entonces, han de coincidir en gran parte con lo esperado por quienes la elaboraron. Esta postura desconoce que quienes implementan las políticas las recomponen, y por lo tanto desempeñan un papel activo en el proceso.

Aunque lo dicho haya sido escrito en 1975 y reaparezca en una edición de Aguilar en 1993, habla de la importancia y necesidad de la mirada a los procesos de implementación de la política pública que es posible extenderla hasta los tiempos actuales.

La implementación no puede reducirse a la manera como se produjeron los resultados de una política ni tampoco a la mirada escueta de algunos casos, porque eso indicaría que las posibilidades de la política dependen del caso y de sus condiciones y no de ella misma. En este espacio se considera que la implementación es un asunto fundamental de decisiones e interacciones que merecen una cuidadosa atención y que empiezan a hacerse realidad en el mismo

diseño y formulación de la política pública. Desde este punto de vista se considera que si bien los problemas que atiende la política pública encuentran un primer momento de solución al ser esta formulada, allí no radica toda la solución. Esto significa que es necesario analizar cómo se prevé desde el diseño la implementación, y cómo procede esta en la interacción con aquellos espacios que se afectan directamente con la política pública que se formula.

Ese es el punto de vista que se pretende ofrecer en el estudio sobre la política pública de primera infancia. En este caso, por ejemplo, ver de qué manera los objetivos de la Estrategia De Cero a Siempre llegan a los territorios y se convierten en atenciones integrales para los niños, superando la concepción de servicios que se dan a los miembros de la población, en este caso madres gestantes y niños de primera infancia. Lo mismo puede decirse de aquellos objetivos relacionados con tener en el centro de la política, de las actividades y de las acciones a los niños; no partir de cero, construir sobre lo construido, reconocer el avance de los territorios, fortalecer sus capacidades, mantener relaciones horizontales en comunicación, difusión e implementación, y ver cómo se va logrando lo pretendido.

Este estudio se justifica, entonces, por la importancia que tiene la política pública de primera infancia en el contexto colombiano; por la necesidad de allegar conocimiento juicioso y sistemático sobre lo que ha significado su implementación para algunos agentes que trabajan directamente en ella; y porque pueden derivarse aprendizajes útiles para esta y para otras políticas.

Una justificación más para desarrollar este estudio es la ausencia de trabajos sobre implementación de políticas públicas. En esta materia, la evaluación ha sido el tema privilegiado, dando por sentado que evaluar la política es rendir cuentas sobre su apropiación, pertinencia e importancia. Al hacer una revisión de literatura sobre estudios colombianos dedicados a la implementación de políticas públicas su ausencia es evidente, de forma tal que no fue posible elaborar un estado de la cuestión y se hizo más pertinente el desarrollo de esta investigación.

Como dice Subirats (1993), el analista de políticas está más centrado en el proceso de su elaboración que en el “pilotaje más micro de la fase implementadora” (p. 145).

## **2. Un horizonte teórico para la implementación de política pública**

Esta investigación adhiere un horizonte teórico que busca orientar la comprensión del proceso de implementación de la Estrategia De Cero a Siempre como política pública para el desarrollo integral de la primera infancia. Cuatro ideas fundamentales se constituyen en guía de esta construcción:

1. Significado de la implementación como proceso que implica transitar del dicho al hecho o de las intenciones a las acciones.
2. El encuentro con la diversidad en los territorios para generar capacidades y desarrollar autonomía regional.
3. Construcción de políticas comprensivas para la primera infancia en un enfoque holístico e integrador.
4. Propuesta de implementación de la Estrategia De Cero a Siempre

A continuación se desarrolla cada uno de estos asuntos, pensados como un lugar de sentido para comprender el análisis de política pública.

### **2.1. Implementar es transitar del dicho al hecho**

Tal vez a este paso se le atribuyen muchos fracasos de las políticas públicas debido al desconocimiento de las prácticas, asuntos de la cultura no previstos, incomprensiones de la misma política, pretensiones desmedidas, falta de diagnósticos sólidos y de procesos cuidadosos de diseño e implementación, obstáculos en los lugares a los que la política ingresa, ejecución deficiente, resultados insignificantes, entre otros factores. La alusión a “promesas incumplidas” y “esperanzas frustradas” no es extraña al hablar de la puesta en acción de las políticas públicas y de las intenciones formuladas por los Gobiernos.

Aguilar (1993: 59-60) expresa: “La complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el error... son características de la política y, mejor dicho, características de la vida social misma”. Por tanto, centrar el análisis en este proceso de implementación (no en la incorporación en la agenda ni en la formulación ni en la evaluación, de acuerdo con el ciclo de la política pública) es esencial para lograr que la política destinada a la promoción del desarrollo de la primera infancia, etapa considerada crucial en el ciclo humano y fundamental en el desarrollo del individuo, sea una realidad en el país. La preocupación en torno a los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen ni de forma separada de los medios que se disponen para su ejecución (Elmore, 1993).

Al tratarse de la implementación de políticas públicas a escala local es importante reconocer las dificultades asociadas a las funciones propias de la gestión en este nivel, esto es, los límites propios de la descentralización, y comprender que la implementación no se sujeta a una transposición lineal ni directa de lo dicho, sino que pasa por las historias, creencias, prácticas y antecedentes de las regiones y sus actores, lo que permite reconocer la existencia de resistencias, dificultades y posibilidades. En otras palabras, la dinámica cultural de la vida local es un asunto fundamental que debe ser tenido en cuenta a la hora de implementar una política pública.

Como afirma Coraggio (2007: 1):

La vida de los latinoamericanos tiene una historia, un presente y un futuro. Lo que se va a hacer en el presente tiene que estar con una mirada en el aprendizaje del pasado, otra en los deseos de la ciudadanía y la correlación de fuerzas (entre las tendencias dominantes y las que no lo son), y otra en la prospectiva transgeneracional.

### **2.1.1. Significado atribuido a la implementación de política pública**

En este apartado la exposición se ordena de acuerdo con las siguientes preguntas: ¿Qué se entiende por implementación? Y ¿qué modelos orientan la implementación?

En líneas generales y comunes implementar significa, entre otros, poner en marcha, desarrollar, desplegar, realizar, ejecutar, efectuar, operar, acontecer, plasmar, llevar a cabo, hacer, cumplir, culminar, completar.

Como en el caso que nos ocupa, el objeto de implementación de una política pública, entendida como declaración de buenas intenciones o como comportamiento que se desprende de un conjunto de formulaciones que dan respuesta posible a una serie de problemas públicos, sentidos por la sociedad y sus grupos humanos, la implementación amplía su significado de acuerdo con perspectivas a menudo incompatibles.

Según Van Meter y Van Horn (1993) la implementación consiste en la realización de las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas. Abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos, o lo que es lo mismo, el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos que es lo que se propone la elaboración de las políticas según ellos. Las acciones de los individuos y grupos, por su parte, son pequeños esfuerzos con el fin de transformar las decisiones en propuestas operativas, así como esfuerzos prolongados para hacer los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas. En palabras de Van Metter y Van Horn (1993:100):

la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas... después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados.

...abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas.

No obstante, ello no es así para todos los procesos o ciclos de la política en el contexto contemporáneo, pues por un lado pretenden ir más allá de la prestación de servicios y, por otro se

considera que la implementación empieza a visualizarse y materializarse en la misma formulación de la política pública, como es el caso de la Estrategia Integral de la Primera Infancia tal y como se verá más adelante.

Rein y Rabinovitz (1993) entienden por implementación una declaración de las preferencias del Gobierno mediada por actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas. Con relación a los actores, destacan la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí:

el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia (p.149).

Adicionalmente establecen que la implementación implica una desviación respecto de los propósitos declarados, en tanto que los tres imperativos operan conjuntamente en la transformación de la política en práctica. Precisamente es propio de la naturaleza del proceso de implementación la imposibilidad para formular reglas de negociación con antelación a la práctica y porque no es dable suponer siempre la presencia del imperativo legal. O sea, siempre que se hable de implementación es necesario acudir a la comprensión de los principios legales, racionales y consensuales que orientan las negociaciones implicadas en la puesta en operación de la política.

La implementación según los autores procede a través de tres etapas principales: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. En cada una operan los imperativos legal, racional y consensual. Los lineamientos constituyen la intención legislativa traducida en prescripciones administrativas para la acción. La distribución de los recursos es decisiva para la implementación. Y la supervisión es un mecanismo que contribuye a promover la responsabilidad en los niveles encargados de la acción y ejecución de las políticas.

Asimismo, la implementación también depende de tres condiciones ambientales del entorno que producen diversos impactos: la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso, y la naturaleza y volumen de los recursos disponibles. La importancia de los objetivos alude a la claridad con que se formulan así como a la urgencia de su cumplimiento. La complejidad está directamente relacionada con la cantidad de niveles, instancias y participantes que intervienen en la implementación. Y, finalmente, “la implementación es también una función del tipo y del nivel que los recursos asumen en forma de desembolsos directos” (Rein y Rabinovitz, 1993: 178).

Según Elmore, la importancia y preocupación sobre la implementación de las políticas públicas se vincula con los medios para su ejecución a los cuales está íntimamente ligada. A través de la implementación las políticas se transforman en acción administrativa y como son implementadas por grandes organizaciones públicas, conocerlas es un aspecto crítico en el análisis. “No podemos definir con certidumbre lo que una política es ni por qué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones” (Elmore, 1993a: 186).

En otro trabajo Elmore (1993b) refiere que la elaboración de políticas debe contemplar su implementación, lo que implica pensar en su viabilidad para establecer posteriormente los procedimientos que se deben seguir. Las investigaciones sobre implementación presentan “opiniones inconexas y deliberadamente imprecisas”, que no logran aportar conocimiento general para apoyar los problemas eventuales asociados a la implementación de una política pública.

Berman (1993) afirma, por su parte, que mientras en los años sesenta casi nadie hablaba de implementación, en los setenta comenzaron a ubicarla en el centro del problema de la decepción ocasionada por las políticas y reformas sociales. Hacia los ochenta era un tema “de moda”, pero su estudio no necesariamente estaba acompañado de la solución a los problemas.

En su prisa por hacer suya la causa triunfante, los estudios sobre la política burocrática, los análisis organizacionales sobre la resistencia al cambio, los análisis en torno a la elaboración de las políticas y a la toma de decisiones y los estudios de caso en el campo de



la administración pública, han asumido una nueva perspectiva: el análisis de la implementación. Todavía está por verse si este viraje en el foco de atención de la investigación tendrá o no algún valor (Berman,1993: 281-282).

Así, la implementación consiste en el cumplimiento de una decisión emanada de la autoridad, decisión que supone la existencia de una teoría que relaciona los objetivos con los fines o consecuencias esperadas; al tiempo, la teoría presupone que una vez que se ha optado por una política determinada los resultados ocurrirán.

Según su visión el análisis de la implementación no trata de la adecuación o pertinencia de los objetivos de las políticas (cuestión de orden ético) ni de la manera como los objetivos fueron formulados (objeto de estudio específico de la elaboración de políticas). Cuestiona que la opción de política conduzca necesariamente a los resultados, y trata de analizar por qué las decisiones de la autoridad no llevan al logro de los resultados previstos.

Sabatier y Mazmanian (1993) proponen un marco de análisis para la implementación, definiéndola como el “cumplimiento de una decisión política básica” (p. 329), ya sea un estatuto, una orden ejecutiva o lo que decide un tribunal. “En el mejor de los casos, esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y ‘estructura’ el proceso de implementación de diversas maneras” (p.329).

Las etapas de ese proceso de implementación son las siguientes: aprobación del precepto, producción de decisiones de las instancias encargadas de la implementación, acatamiento de los grupos objetivo de esas decisiones, impactos *reales* de los resultados —deseados y no deseados—, impactos *percibidos* de las decisiones de la instancia y revisiones —efectivas o tentativas— a las que se someta la ley básica.

Identifica tres categorías de factores que condicionan el logro de los objetivos pretendidos a través de la política: 1) Tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige la política. Los factores directamente identificados con la tratabilidad son: disponibilidad de teorías y tecnologías

probadas; diversidad de comportamientos en el grupo objetivo; porcentaje del grupo objetivo en la población total, y magnitud de las modificaciones comportamentales requeridas. 2) Capacidad de la política para estructurar apropiadamente el proceso de implementación. Los autores identifican los siguientes aspectos: objetivos claros y coherentes; incorporación de teoría causal adecuada; recursos financieros; integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación; reglas de decisión de las instituciones encargadas; reclutamiento de directivos y personal, y posibilidades formales de acceso a actores externos. 3) Efecto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos de la política; estas variables son: condiciones socioeconómicas y tecnología; atención de los medios al problema; apoyo del público; actitudes y recursos de grupos de ciudadanos; apoyo de las autoridades, y compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios encargados.

Con relación a las etapas que sigue el proceso de análisis de la implementación, Sabatier y Mazmanian (1993) proponen las siguientes: Resultados de la acción de las dependencias encargadas de la implementación de la política, acuerdo de los grupos objetivo con los resultados de la acción, impactos efectivos, <sup>[1]</sup>de los resultados de la acción, impactos percibidos de los resultados de la acción, y revisión mayor de las normas.

Stoker (1993) sostiene que la implementación de políticas en un escenario de ejercicio de poder implica superar una competencia entre valores que privilegian el liderazgo centralizado y un punto de vista vertical, y en cambio valorar la distribución de la autoridad de forma más generalizada y comprender que la implementación parte de la base hasta la mayor autoridad. Propone en consecuencia, una conciliación de estos valores mediante marcos conceptuales sintéticos de los enfoques “de arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba” (p. 374).

El valor del marco del régimen de la implementación reside en que es suficientemente flexible como para incorporar los valores esenciales de las políticas federales, con el fin de

elaborar una perspectiva precisa en torno al problema de la implementación. El problema central consiste en determinar la manera en la que los participantes en la implementación pueden llegar a colaborar eficazmente para alcanzar los objetivos de la política, dentro de un contexto en que la autoridad se encuentre ampliamente difusa (Stoker, 1993: 409).

Para Otoole (1993) “la literatura académica en torno a la implementación de las políticas se ha expandido a una velocidad vertiginosa” (p. 413). Opina que la implementación requiere la acción conjunta de diversas organizaciones y por tanto, involucra a distintos actores. Hace una revisión crítica del campo de investigación, tal y como se refleja en los productos publicados.

Con este contexto es posible decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. Llamada “eslabón perdido” es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes —actores y factores—, que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta, 2007). Por tanto:

En primer lugar, se requiere trabajar en la naturaleza de los distintos tipos de política y los efectos que puede causar en una mayor o menor probabilidad de éxito en la implementación. En segundo lugar, el análisis de este artículo confirma la complejidad de los estudios de implementación al involucrar una multiplicidad de actores y factores que interactúan en el proceso. En tercer lugar, parece indispensable seguir en la búsqueda de un nuevo enfoque híbrido que pueda combinar las mejores características de las teorías sobre implementación existentes. Finalmente, y en tanto ese nuevo enfoque híbrido es desarrollado, parece que lo más conveniente es proceder al estudio de la implementación bajo un enfoque pluralista, utilizando los diversos marcos teóricos existentes y cruzando las visiones, a efecto de lograr ver no solamente una parte de la realidad, sino la mayor parte posible (Revuelta, 2007: 152).

Para finalizar es posible expresar sobre la implementación lo siguiente:

- Es una tarea compleja en la que intervienen numerosos actores de los que se espera, como mínimo, que no se opongan activamente a la política formulada, como lo señala Navarro (2006).
- No existe una línea directa que garantice la implementación en el sentido exacto en que se formula una política pública, pues intervienen muchas variables en ella entre las que cabe

mencionar: poco conocimiento de la política y falta de claridad sobre esta; diverso compromiso y acuerdo con ella; nivel de obligatoriedad que contrapone los intereses y necesidades de los afectados; oposición política; problemas de financiación; dificultades técnicas propias de la implementación; formas de comprensión y orientaciones diversas entre quienes se encargan de esa implementación, que conducen a conflicto o consenso sobre las metas u objetivos, y contradicciones con políticas vigentes.

- En buena parte, las dificultades en la implementación pueden abordarse previendo la articulación entre el diseño (elaboración de la política) y su puesta en operación, reconociendo los escenarios posibles de realización de la política y sus posibles implicaciones, conociendo muy bien el contexto al cual se dirige, poniendo los recursos necesarios a disposición para que la política realmente se oriente hacia el estado de cosas que pretende solucionar, y estableciendo con toda claridad que el proceso de implementación inicia en el diseño mismo de la política.
- La política no culmina en su formulación, sino que se extiende hacia la consecución de los resultados buscados por esas buenas intenciones que ella contiene. “Estrictamente no se puede hablar de diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de implementación” (Aguilar, 1993: 58).
- La implementación también se vincula con la capacidad de formular políticas que no difieran drásticamente de las anteriores, y el escenario más bondadoso es el que permite continuidad o acumulación en ellas. Según Van Meter y Van Horn (1993: 112-113), los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas en el proceso de implementación, de tal forma que cuanto mayor sea el cambio más dificultades para la implementación.

- Acudiendo a un principio de realidad no existen políticas perfectas. Sin embargo aunque los fracasos y los errores son inevitables, no pueden dejarse al azar. Es necesario disminuirlos al máximo mediante la articulación entre el diseño de la política y su despliegue en la realidad que busca intervenir (Aguilar, 2013). Es posible hablar de la brecha en la implementación o *implementation gap*, entendida como la distancia entre el discurso de la política y la realidad, o la distancia entre las intenciones y la puesta en acción de la política.
- Los estudios acerca de la implementación de políticas son más escasos que los llevados a cabo sobre el diseño de estas. En menos ocasiones se conocen los puntos de vista que permiten mostrar cómo se logra, o no, la realización de las intenciones formuladas, esos objetivos que comprometen a los Gobiernos y con base en los cuales se responsabilizan a invertir los recursos para satisfacer las necesidades de la población.

### **2.1.2. Algunos modelos de implementación**

Si bien no existe un modelo “capaz de captar plenamente la complejidad del proceso de implementación” (Elmore, 1993: 190) los autores se han preocupado por construirlos para aportar al análisis de la política y a su proceso de diseño y realización.

En particular, Van Meter y Van Horn (1993) plantean seis agrupamientos de variables que afectan la prestación de servicios públicos: las normas y los objetivos de la política, los recursos, la comunicación entre organizaciones, las actividades de inducción, las características de los responsables, y el entorno económico, social y político que afecta al nivel u organización encargado de la ejecución de las políticas públicas. “Este modelo ofrece, en nuestra opinión, un esquema adecuado para la descripción y el análisis del proceso de implementación de las políticas y propone explicaciones plausibles de los logros y fracasos de los programas” (Van Meter y Van Horn, 1993: 141).

Berman (1993) distingue dos enfoques para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (*forward mapping*) y el diseño retrospectivo (*backward mapping*). En el primero quien formula la política puede incidir en el proceso de implementación de manera que esta procede de las declaraciones precisas de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de un conjunto de pasos que definen lo que se espera de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece con precisión cuál es el resultado satisfactorio, a la luz de la intención original.

El segundo diseño, por su parte, comparte con el anterior el interés de quienes elaboran las políticas por incidir en la implementación y en los resultados de las decisiones. Pero cuestiona el supuesto de la influencia decisiva de quienes elaboran las políticas y pone en duda que las directrices políticas explícitas, la asignación de responsabilidades y la previsión de resultados aumenten la probabilidad de una implementación exitosa. Contrario al diseño prospectivo, el *backward* parte del punto de llegada en el cual las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas, o sea, inicia con el comportamiento específico en el nivel más bajo de la implementación, a partir del cual se establece el objetivo. De esta manera se determinan las capacidades y los recursos para encauzarlos hacia las unidades con más capacidad de lograr el mayor efecto posible.

Berman (1993) distingue entre macroimplementación y microimplementación, a partir de reconocer la dificultad asociada a la implementación por cuanto los servicios sociales son proporcionados por organizaciones locales (escuelas, hospitales, centros de salud, dependencias de bienestar social u otras) que gozan de relativa autonomía frente al nivel central. La macroimplementación contempla la necesidad del Gobierno central de llevar a cabo sus políticas, lo que exige ejercer influencia sobre las organizaciones locales, para que actúen de acuerdo con lo deseado, o sea, es el proceso concreto de prestación de servicios para una población determinada,

ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento. Por su parte, la microimplementación contempla cómo las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas o, dicho de otra manera, toma en cuenta el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad.

En este sentido la macroimplementación procede de manera tal que una decisión política de la autoridad da lugar a un programa gubernamental y el programa conduce a la adopción de un proyecto local. En la microimplementación, por su parte, el proyecto local abre paso a la adopción de una determinada práctica y esta produce resultados. La microimplementación culmina con la incorporación o realización de nuevas prácticas en los niveles locales y empieza con decisiones a escala local, pues se trata de implementar una política a su nivel y no en el ámbito nacional. Berman (1993: 310) afirma que es como una “muñeca rusa... la implementación dentro de la implementación”, que procede según las siguientes fases: movilización, implementación por parte del prestador de servicios e institucionalización, y en cada paso los actores son diferentes. En la movilización son los funcionarios de las organizaciones locales quienes toman las decisiones sobre la adopción del proyecto y planean su ejecución; durante la implementación son los prestadores directos de los servicios, pero los funcionarios deben poner en marcha acciones adecuadas para institucionalizarla.

Los modelos *bottom-up* y *top down* expuestos por Roth (2002) permiten entender, en el primero, cómo la decisión de una política pública se lleva a cabo en los altos niveles del Gobierno y de allí desciende a los niveles inferiores para ser operada o realizada; mientras que en el segundo sucede al contrario, va de las bases a la formulación, en la que posiblemente los problemas de

implementación están más asociados a la intervención de muchos poderes durante el proceso, la desorganización de los participantes y el comportamiento irresponsable de los operadores.

El modelo de la *field implementation* pone en el centro el destino de la política, esto es aquel punto, aspecto o lugar final o *point of service delivery*, entendido como aquel en el que toda política se consuma o se frustra, aun la perfectamente diseñada. Esta centralidad destaca la importancia determinante de la organización local (la “agencia”) y de los actores que prestan los servicios gubernamentales al público, aquellos que son poco visibles por los lugares que ocupan en la organización, y de los que finalmente depende la prestación del servicio que implica la realización o desarrollo de la política. En este caso se requiere “*performance not conformance*”, rendimientos no subordinación (Aguilar, 1993).

Como el énfasis al que se dirige la política pública es el contexto local, que la literatura anglosajona entiende como *institutional setting* y cree fundamental y en ocasiones determinante del curso y resultado de una política, la consideración de este contexto ha llevado a introducir dos niveles de análisis y explicación: el de la macroimplementación y el de la microimplementación, tal como lo hace Berman (1993).

En síntesis, la búsqueda de un modelo obedece más a un proceso de análisis que pretende ofrecer diversas maneras de lograr un óptimo resultado en la implementación de la política pública. Hay otros enfoques (buen gobierno, de gestión pública, contingente), pero no es pertinente detenerse en ellos pues el objetivo del proyecto no apunta a la reconstrucción de un modelo ni al análisis desde esta perspectiva, sino a plantear lo ya dicho para derivar de allí categorías que ilustren el estudio de la implementación de la política de primera infancia. También se aspira a reconocer los distintos lugares desde los cuales se habla teóricamente de la implementación de políticas.



## **2.2. Encuentro con la diversidad: generación de capacidades en los territorios y autonomía regional**

La implementación de la Estrategia Integral de Desarrollo de la Primera Infancia tiene como propósito de implementación el territorio. Interesa reconocer este territorio en su diversidad y en la búsqueda de desarrollo de sus capacidades para que la política realmente se proponga con base en las orientaciones planteadas por el Gobierno. Desde este punto de vista se considera que la Estrategia apunta a vencer prácticas tradicionales caracterizadas por pertenecer a un modelo *top down*, y a promover el desarrollo de capacidades de autonomía que resultan del trabajo en equipo en los territorios, que no están acostumbrados a ello.

El trabajo con la diversidad introduce el asunto de la cultura. La diversidad está caracterizada por una gran riqueza no necesariamente reflejada en bienes materiales y económicos, sino en su cultura ancestral, como es el caso de los grupos indígenas. Reconocer esta perspectiva en el desarrollo social implica acercarse a los aportes diferenciales de los distintos grupos que habitan el país para que la promoción del desarrollo tome en cuenta el acumulado de saberes, prácticas y tradiciones propios y particulares de ellos, pues no de otra manera será posible potenciar sus capacidades y contar con ambientes protectores de los derechos de los niños y las niñas y promotores de su desarrollo. Igual puede decirse de los demás grupos raciales: afros y rom.

El enfoque del trabajo con la diversidad lo resume el PNUD (2009) en el desarrollo de capacidades como el motor del progreso humano<sup>2</sup>. Este desarrollo de capacidades es entendido como un proceso que permite a las personas, organizaciones y sociedades fortalecerse para

---

<sup>2</sup>El desarrollo humano vincula, por un lado, el bienestar de la población y la satisfacción de sus necesidades a escala de un país o una nación, en particular desde las postulaciones de Sen (1999). Por otro lado, se entiende el desarrollo humano como un proceso que combina distintos aspectos o dimensiones de la evolución del ser humano a lo largo de la vida (Van der Gaag, 2003), siendo claro que en la temprana infancia ello acontece de manera rápida, oportuna y fundamental por cuanto sienta las bases del desarrollo ulterior de las personas.

alcanzar y mantener los objetivos que se proponen a lo largo del tiempo. Desde este punto se considera que el desarrollo de capacidades comprende asuntos de más envergadura que los considerados por otros autores pues contiene una modificación de mentalidades y actitudes.

Para algunos, el desarrollo de la capacidad puede ser cualquier esfuerzo por enseñarle a alguien a hacer algo, o a hacerlo mejor. Para otros, puede significar crear nuevas instituciones o fortalecer las ya existentes. Hay quienes consideran que el desarrollo de capacidades tiene su centro en la educación y la capacitación; pero también hay quienes adoptan una visión de mayor alcance e incluyen mejorar el acceso, los derechos y las libertades individuales (PNUD, 2009: 3).

Es interesante reconocer el recorrido que hace, según este organismo, el desarrollo de capacidades utilizado por el PNUD, mirando sus supuestos, su práctica y su desarrollo (ver tabla 1).

**Tabla 1**  
Evolución del enfoque del desarrollo de capacidades utilizado por el PNUD

	<b>Supuesto</b>	<b>Práctica</b>	<b>Resultado</b>
En primer lugar	“Los países en desarrollo necesitan dinero”.	<i>Ayuda para el desarrollo</i> Los países desarrollados prestan o conceden dinero a los países en desarrollo.	Se presta más atención a las inversiones y a los informes presentados que a los resultados. Se incrementa el endeudamiento. Los países pasan a depender de la ayuda extranjera. Cuando se agotan los fondos los proyectos se terminan.
Luego	“Los países en desarrollo deberían seguir el modelo de los países desarrollados”.	<i>Asistencia técnica</i> Los especialistas extranjeros van a los países a poner en práctica sus propios proyectos y esperan que generen resultados similares a los que se obtuvieron en los países desarrollados.	Se llevan a la práctica los proyectos, pero desconectados de las metas o prioridades locales. Se supone que a escala local no hay o hay muy pocos recursos disponibles. Los proyectos dependen de los especialistas extranjeros. Los extranjeros no siempre transfieren experiencia a los locales.

			<p>El modelo impulsado desde el exterior puede no tener en cuenta la realidad local.</p> <p>La propia idea de “asistencia” resalta una relación desigual entre los países desarrollados y en desarrollo.</p>
Seguido de	“Los países en desarrollo deberían asociarse con los países desarrollados”.	<p><b>Cooperación técnica</b></p> <p>Se da mayor énfasis a la capacitación y la transferencia de conocimientos, sobre la base de las políticas y prioridades nacionales.</p>	<p>Mejora la experiencia local.</p> <p>Los proyectos se ajustan más a las prioridades y metas locales.</p> <p>Como los proyectos son dirigidos por fuerzas externas, se pierden oportunidades de desarrollar instituciones locales y fortalecer las capacidades locales.</p> <p>Los costos son elevados.</p>
En la actualidad	“Los países en desarrollo deben apropiarse del proceso y diseñarlo, dirigirlo, implementarlo y sostenerlo ellos mismos”.	<p><b>Desarrollo de capacidades</b></p> <p>Se presta atención al empoderamiento y al fortalecimiento de las capacidades endógenas.</p>	<p>Se saca el mejor partido de los recursos locales (personas, aptitudes, tecnologías, instituciones), que se usan como base para su fortalecimiento.</p> <p>Se favorece un cambio sustentable.</p> <p>Se adopta un enfoque inclusivo al tratar los problemas de desigualdad de poder entre (países, grupos y personas) ricos y pobres, integrados y marginados.</p> <p>Se asigna énfasis a transformaciones profundas y duraderas mediante reformas de las políticas y las instituciones.</p> <p>Se valoran las situaciones más apropiadas para el contexto y no “las mejores prácticas”, dado que no existe una solución que sirva</p>

			para todas las situaciones.
--	--	--	-----------------------------

Fuente: PNUD (2009: 6).

Como puede verse, la ayuda para el desarrollo plantea un escenario de políticas sociales asistencialistas, preocupadas por la estabilidad macroeconómica, algunas veces con algo de descentralización, y focalizadas en segmentos de mayor pobreza, las cuales son bastante criticadas en cuanto a promoción del desarrollo y búsqueda de bienestar para la población (Coraggio, 2007).

Por su parte, la asistencia técnica no siempre toma en cuenta las necesidades, recursos y posibilidades de lo local ni tampoco permite un diálogo entre quienes allí se encargan de esta y las formas de implementar la política. Se continúa así con intervenciones verticales.

Las políticas públicas dirigidas a los sectores populares se han institucionalizado como intervenciones verticales, como “medidas” aisladas o en paquetes dirigidos a sujetos pasivos receptores de asistencia para compensar una parte de los efectos injustos de “la economía” (Coraggio, 2007: 19).

... insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social (Alburquerque, 2004: 159).

Por su parte, la cooperación técnica se acerca más a lo local en cuanto a sus intereses, necesidades y prioridades, pero la institucionalización es débil, lo que significa también una apropiación que no permite sostenibilidad de la política pública.

En consecuencia, postular el desarrollo de capacidades es buscar la superación de estas dificultades, y encontrar en la comunidad un objetivo de promoción de bienestar a partir de propuestas construidas e implementadas de manera más dialogal y horizontal.

Las nuevas políticas sociales deberán ser políticas socioeconómicas, democráticamente consensuadas en espacios institucionalizados en que participen los grupos de los cuales intentan mejorar la vida, aprendiendo a decidir en el encuentro de intereses, conocimientos y perspectivas culturales sobre la vida digna, y con pleno reconocimiento de que el Estado debe ganar una credibilidad que ha perdido junto con la sociedad política. Por ejemplo, el presupuesto y la gestión participativa son instituciones de la Economía Social y Solidaria que deberán extenderse y perfeccionarse con la

experiencia, donde técnicos del Estado y representantes de las organizaciones sociales dialoguen, debatan, acuerden y hagan juntos (Coraggio, 2007: 19).

Ahora bien, el desarrollo local puede verse como el proceso de ampliación de las capacidades para lograr la mejoría en la calidad de vida de una población, territorio o comunidad particular. Según Coraggio (2003) este proceso incluye componentes económicos, sociales, culturales y políticos. Antes que un desarrollo orientado por parámetros internacionales o nacionales homogéneos, se propende por la búsqueda de alternativas que se correspondan social y culturalmente con las características del territorio y sus pobladores en un ejercicio de autodeterminación del propio destino.

El PNUD (2009) ha identificado cinco capacidades funcionales determinantes para la promoción del desarrollo. La perspectiva de Sen ayuda a sustentarlas:

Ver el desarrollo en términos de la ampliación de las libertades substanciales dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo importante, en vez de simplemente hacia algunos de los medios que, entre otros, cumplen un papel importante en el proceso (Sen, 1999: s. p.).

En consecuencia, la ampliación de la capacidad del ser humano reviste una importancia a la vez directa e indirecta para la consecución del desarrollo. Indirectamente, tal ampliación permitiría estimular la productividad, elevar el crecimiento económico, ampliar las prioridades del desarrollo, y contribuiría a controlar razonablemente el cambio demográfico; directamente, afectaría el ámbito de las libertades humanas, el bienestar social y la calidad de vida tanto por sus valores intrínsecos como por su condición de elemento constitutivo de las mismas (Sen, s. f.:13).

El PNUD (2009) alude a las capacidades de: “involucrar a los actores”, “diagnosticar una situación y definir una visión”, “formular políticas y estrategias”, “presupuestar, gestionar e implementar” y “evaluar” (p.18).

Como las personas son el punto de partida, la capacidad para involucrar a los actores empieza con ellas y su reconocimiento en cuanto “hablan y se escuchan entre sí”, se comprometen con el proceso y están dispuestas a apostarle a invertir en él. Y ello implica que se apropian de los asuntos que los comprometen (PNUD, 2009: 20).

El sentimiento de propiedad correspondiente a la apropiación es mejor y mayor cuando surge orgánicamente que cuando es impuesto por una fuente externa. Usar desde el comienzo los métodos de consulta y toma de decisiones locales y permitir que todos contribuyan al diseño y contenido del proceso ayudará a integrar las iniciativas a las prioridades de desarrollo nacionales (PNUD, 2009:20).

Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas toma lugar en el inicio mismo de la formulación e implementación de una política y en este sentido significa que es claro “quién hará qué, quién garantizará que las cosas se hagan y qué pasará si no se hacen”.

La rendición de cuentas debe fluir tanto hacia arriba como hacia abajo a través de metas y responsabilidades establecidas con claridad. Los asociados externos deben evitar crear sistemas paralelos que socaven los sistemas locales o compitan con ellos (PNUD, 2009: 20).

Con relación al diagnóstico de capacidades se considera que no es una receta sino una actividad y proceso flexible que se adapta a las diferentes situaciones. En consecuencia, en el reconocimiento de lo propio, de las necesidades particulares de cada situación es posible plantear la generación de acciones para buscar el objetivo, plan o proyecto deseado.

... su meta última es avanzar desde el análisis hacia la acción, con indicadores claros que midan los avances. Este paso debería ayudar a establecer la línea de base o referencia respecto de la cual se podrán medir los avances, a través de la identificación de los activos ya existentes en materia de capacidades así como el nivel deseado de capacidades que se espera desarrollar para lograr los objetivos de desarrollo o de la organización (PNUD, 2009: 21).

En consecuencia, llevar a cabo el diagnóstico implica la movilización y el diseño teniendo en cuenta las capacidades existentes, así como comparar capacidades existentes y capacidades deseadas, y resumir e interpretar los resultados pues la información de la brecha entre capacidades existentes y capacidades deseadas permite “formular las respuestas de desarrollo de capacidades” (PNUD, 2009: 24).

La respuesta al desarrollo de capacidades implica encontrar las maneras de superar la brecha aprovechando las fortalezas. Implementar una respuesta para el desarrollo de capacidades exige

conocer el lugar donde esta tendrá lugar, e invita al uso de recursos en cada situación. Y por último, la evaluación del desarrollo de capacidades se resume en la medición de logros, avances y resultados, es decir, en el desempeño de los actores, y para ello es indispensable acudir a indicadores.

En síntesis esta respuesta de las políticas al centralismo se resuelve con la participación y consideración de los actores y su acercamiento a lo local.

Justamente una de las críticas más corrientes a las políticas sociales se refiere al carácter uniforme y universal que asumen al ser diseñadas desde el nivel central. Esta crítica puede neutralizarse si los actores locales participan en todo el proceso de intervención social, desde el diagnóstico hasta la evaluación, capitalizando así su conocimiento de la realidad local. Pero para ello se requiere de comunidades dinámicas, fuertes, activas...

El desarrollo local restablece la relevancia del territorio en las políticas sociales, permite que emerjan de una manera más localizada, y más real, necesidades y aspiraciones; ayuda a superar la distancia entre los que elaboran políticas y los beneficiarios o clientes (Di Pietro, 2001: 39).

La Estrategia ha asumido este enfoque de generar capacidades en los territorios para la implementación de la política de primera infancia derivado de estos planteamientos del PNUD, que contribuyen a aportar a la apuesta de la política pública de primera infancia por la construcción territorial, de manera que ella se inserte en los procesos de desarrollo de la atención a los niños que se llevan a cabo en cada territorio. Esta condición posibilita que la política pública de primera infancia se constituya en un dinamizador del desarrollo territorial a lo largo de los procesos de implementación. Se supone que esta implementación asume distintas características de acuerdo con los desarrollos territoriales en la atención a la primera infancia, contribuyendo a configurar modelos e interpretaciones particulares y diversos. Ello es así porque como lo concibe Sen, las personas son protagonistas de su desarrollo, el cual no se puede pensar sin que ellas se impliquen en él.

El proceso de desarrollo puede considerarse como una ampliación de la libertad humana. El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos [...]. Ya que la evaluación de la libertad puede ser susceptible tanto a lo que hace una persona como a las alternativas que tiene, la libertad proporciona una perspectiva más amplia al juzgar la ventaja humana, y por medio de ella, evaluar el éxito social. Este es el razonamiento básico que proporciona la base para considerar el desarrollo como libertad. Ver el desarrollo en términos de la ampliación de las libertades substanciales dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo importante, en vez de simplemente hacia algunos de los medios que, entre otros, cumplen un papel importante en el proceso (Sen, 1999: s. p.).

Si bien el desarrollo local se fundamenta en la propuesta de un territorio, este requiere estar preparado para asumir la autodeterminación pues siempre

la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local no se explica únicamente como consecuencia del avance de los procesos de descentralización en marcha en los diferentes países de la región, sino como resultado de un proceso más complejo de factores surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados (Albuquerque, 2004: 157).

### **2.3. Un tratamiento holístico e integrador: hacia la construcción de políticas comprensivas para la primera infancia**

La mirada del niño y de su desarrollo integral ha movilizadado las políticas públicas de primera infancia hacia enfoques que permitan contenerlo y promoverlo, y en este movimiento se encuentran los países de América Latina e implica como afirman Aulicino y Díaz (2015) un cambio “en la concepción de la relación entre el Estado y la infancia, instalando a la infancia en el centro de la agenda en tanto sujetos de derecho” (s. p.).

En el año 2005, el Comité de los Derechos del Niño presentó la *Observación General No. 7 Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, en la cual establece que “los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos” (Aulicino y Díaz, 2015: s. p.).



Esta observación debe aplicarse de forma holística en la primera infancia, teniendo en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Esta forma de comprender la aplicación de la Convención dista mucho de lo que se observa en la realidad (Aulicino y Díaz, 2015).

En la concreción de la política colombiana este tratamiento integrador se traduce en la mirada a todo el proceso que se constituye en abarcador de lo que se realiza:

- Definición de las bases políticas, técnicas y de gestión de la Estrategia intersectorialmente.
- Política diferencial y prioritaria en el nivel territorial que propicie la articulación entre instancias, y los mecanismos para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública.
- Conformación de un equipo territorial definido, y responsable de la gestión de la RIA. Este equipo es reconocido y respaldado por la administración territorial y cuenta con la representación de al menos tres sectores.
- Diagnóstico de las situación de la niñez y de la adolescencia en cada territorio como punto de partida de la mirada del cumplimiento a sus derechos.
- Creación e implementación de una política diferencial y prioritaria en cada territorio y generación de capacidades en ellos.
- Creación de la RIA, establecimiento de acciones prioritarias e identificación de experiencia demostrativa de articulación.
- Acompañamiento técnico (cooperación) de la CIPI a más de 250 entidades territoriales para la implementación de la política.
- Generación de capacidades en los territorios.

Aulicino y Díaz (2015) identifican en América Latina tres grupos de países que lograron avances diferenciales en función de la integralidad de la política pública.

En primer lugar, un conjunto de países avanzó en el establecimiento de estrategias integrales, existen políticas integrales en su diseño y también integrales en su implementación. Tal es el caso de Chile, Colombia, Cuba y Ecuador. En segundo lugar, surge un grupo de países que realizó importantes avances normativos o discursivos para el establecimiento de estrategias integrales para la primera infancia, pero que por algún motivo no llegan a ser comprehensivas en su implementación. Tal es el caso de Costa Rica, Brasil, Nicaragua, Panamá y Uruguay. Finalmente, existe un conjunto de países que canalizó los avances en materia de políticas dirigidas a la primera infancia a través de programas, sin ninguna pretensión de lograr un abordaje integral. Ejemplos de este conjunto son Argentina, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y México (Aulicino y Díaz, 2015: s. p.).

Estos autores analizan la heterogeneidad de los avances de las políticas de primera infancia en cuanto al desarrollo relativo de los programas y servicios, a la utilización de herramientas de gestión, al financiamiento y sostenibilidad y a la institucionalidad.

### **2.3.1. Desarrollo relativo de los programas y servicios<sup>3</sup>**

Según la Unesco, los países de América Latina y el Caribe se dirigen lentamente hacia un enfoque integral para el desarrollo en la primera infancia (Vegas y Santibáñez, 2010). Colombia está entre aquellos que desarrollan en la actualidad políticas nacionales integrales para la primera infancia, “que sin duda se construirán sobre sólidas políticas sectoriales existentes” (Vegas y Santibáñez, 2010: 102).

En América Latina las políticas de primera infancia presentan “un desarrollo incipiente de tres tipos de servicios para la primera infancia: de cuidado, de educación inicial y de acompañamiento a las familias” (Aulicino y Díaz, 2015, s. p.).

#### *Servicios de cuidado*

En todos los casos, con excepción de Brasil y Ecuador, los países enfrentan un importante desafío en extensión de la cobertura. Para ello se considera fundamental la definición de la población objetivo.

---

<sup>3</sup> Este apartado se desarrolla con base en Aulicino y Díaz (2015).

Algunos países aspiran a tener enfoques más universales (como Costa Rica, Cuba o Uruguay), mientras que otros países pretenden cubrir a las poblaciones más vulnerables. Por lo tanto, no sorprende que los dos países que se encuentren más cerca de cumplir la meta propuesta, no tengan políticas con aspiraciones universalistas (en Brasil, el objetivo es cubrir a todos los niños en situación de pobreza extrema, mientras que en Ecuador es alcanzar al 65% más vulnerable del país).

No obstante, para todos es importante ampliar la cobertura de los servicios de cuidado. Esta ampliación presupone dos desafíos: el financiamiento con miras a la sostenibilidad y la calidad de los servicios.

Frente a la inexistencia de una definición única de calidad y de que la calidad se refiere menos a la infraestructura y los insumos y más a los procesos, esto es, a la calidad de las interacciones de los niños y a quienes contribuyen a la promoción de su desarrollo, en especial a las interacciones entre los niños y sus cuidadores, es fundamental el papel que desempeñan estos por pasar mayor tiempo con ellos y por incidir en su proceso de desarrollo.

#### *Servicios de educación inicial*

La cobertura educativa se ha ampliado, incluyendo en algunos países la obligatoriedad de la inclusión escolar de niños de 4 y 5 años. La calidad, por su parte, se considera un aspecto prioritario. Ello implica concepciones y prácticas de los educadores así como contar con herramientas e incentivos apropiados para el cuidado y atención integral de los niños. Además, la incorporación de la familia es central por lo cual se requieren sistemas educativos menos rígidos para que los padres puedan participar en las actividades pedagógicas.

#### *Servicios de acompañamiento a la familia*

Son necesarios los programas de acompañamiento a la crianza (visita a hogares y trabajo con padres en rutinas y actividades estructuradas) en beneficio de los niños, pues en muchas ocasiones los padres no pueden hacerlo como sería lo deseable, por no contar con recursos, ni con la información necesaria, lo que puede desembocar en vulneraciones a los derechos de niños.

También existen grandes heterogeneidades en los países en relación con la manera como las familias acceden al ámbito de la salud y la promoción de una alimentación saludable, pues las estrategias se centran especialmente en los niños más pequeños (de 45 días a 2 años) y en la dimensión biofísica del desarrollo (priorizando acciones de nutrición). En cambio, a partir de los tres años de edad, el componente ligado a la salud y a la nutrición pierde paulatinamente la importancia frente a la dimensión educativa que cobra mayor relevancia.

### **2.3.2. Herramientas de gestión**

Este aspecto coincide con el avance y desarrollo de los sistemas integrados de información social, los protocolos de intervención o los sistemas de monitoreo y evaluación.

#### *Sistemas de información*

La unificación de estos sistemas se constituye en una herramienta básica para articular las intervenciones de la política y así hacer realidad la posibilidad de concebir a las familias como una unidad de intervención.

#### *Sistemas de monitoreo y evaluación*

Son una herramienta fundamental para gestionar una política pues permiten corregir errores y ajustar el diseño de las intervenciones mientras ellas son implementadas. Además, esta es la manera de saber si la política ha logrado lo esperado y si ha contribuido a intervenir significativamente la problemática a la cual responde. La evaluación y el monitoreo son la mejor herramienta. Por tanto, invertir desde el inicio en el diseño de políticas de desarrollo infantil evaluables es la forma de contribuir realmente con el desarrollo integral infantil pues posibilita conocer

qué funciona y qué no, y también ir corrigiendo el rumbo durante la implementación, a partir del monitoreo fuertemente basado en sólidas herramientas de gestión (sistemas de información social y protocolos de intervención) (Aulicino y Díaz, 2015: s. p.).

### **2.3.3. Financiamiento y sostenibilidad**

Son parte de la financiación y la sostenibilidad contar con instrumentos legales, que garanticen la disponibilidad de recursos para el desarrollo de las políticas dirigidas a la primera infancia, y generar formas de respaldo como pactos fiscales y acuerdos presupuestarios de forma paralela a los servicios e intervenciones. Además, se tiene en cuenta que los compromisos políticos con la primera infancia se deben traducir “en la institucionalización de la inversión requerida y su blindaje en el mediano o largo plazo” (Aulicino y Díaz, 2015: s. p.).

### **2.3.4. Institucionalidad**

Las normas, los avales, la puesta en escena con convicción y el logro de dejar instalados concepciones y procesos contribuyen con la institucionalidad. La implementación implica promoverla y desarrollarla. En el caso colombiano la CIPI, que fortalece la coordinación intersectorial, contribuye enormemente al desarrollo del enfoque integral, articulando sectores y niveles de gobierno, generando vínculos con la sociedad civil y manteniendo en el tejido social las concepciones y formulaciones postuladas y las prácticas derivadas. Acerca de la intensidad de la intersectorialidad se pronuncian Aulicino y Díaz (2015) así:

La intensidad de la intersectorialidad es dependiente de la medida en que el modelo que la fundamenta considere la inclusividad en el ciclo de políticas y el logro de mancomunidad entre los sectores involucrados. La intersectorialidad de alta intensidad surge cuando hay inclusividad y mancomunidad (Cunill-Grau, Fernández & Thezá Manríquez, 2015). Para que exista inclusividad, los sectores y niveles gubernamentales deben intervenir desde la planificación hasta la evaluación de las acciones, lo que implica partir de objetivos compartidos claramente identificados y contar con una racionalidad integradora introducida en el presupuesto. Para que exista mancomunidad, los sectores y niveles de gobierno deben compartir recursos, responsabilidades y acciones, así como sistemas de información (Cunill-Grau, Fernández & Thezá Manríquez, 2015). Cuando solo existe uno de los dos procesos, o cuando los sectores involucrados no intervienen en el diseño y planificación de la política o la mancomunidad se expresa sólo en la ejecución de determinadas acciones, la intersectorialidad es de baja intensidad. Un abordaje integral de un problema complejo requiere de intersectorialidad de alta intensidad, que implica alteraciones en el diseño y contenidos de las políticas sectoriales así como en las rutinas, prácticas de trabajo y en las metodologías de entrega de los bienes y servicios (Cunill-Grau, Repetto, & Bronzo, 2015).

En síntesis, esta forma de abordar la política de forma holística exige reconocer que las políticas públicas de desarrollo infantil son universales, integrales y de calidad, tal y como lo exige ese desarrollo. Estas características son también desafíos para los países latinoamericanos en su propósito de avance en la garantía y alcance del goce del derecho de los niños de 0 a 6 años a su pleno desarrollo. El momento histórico de la región y del país es clave y propicio para avanzar respecto a estos retos.

Es importante terminar con una cita de Vegas y Santibáñez (2010):

Lo que se requiere [...] es un marco de referencia integrado, o plan de acción, para garantizar la coordinación y establecer las prioridades de las responsabilidades del sector, facilitando de esa manera una implementación efectiva. Por el contrario, los países con un entendimiento deficiente del DPI que dan baja prioridad a los niños vulnerables o tienen bajos niveles de coordinación intersectorial, se beneficiarían de una política nacional (p.102).

## **2.4. De Cero a Siempre: la estrategia de atención integral a la primera infancia**

Para el desarrollo de este apartado se hace un breve resumen de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia y se exponen los principales argumentos en su implementación.

### **2.4.1. La Estrategia**

El desarrollo integral de los niños en primera infancia es el horizonte de sentido y la prioridad nacional de la política de primera infancia, gracias a importantes esfuerzos de diversos actores públicos y privados en materia de visibilización de las razones de orden científico, social y económico que soportan la importancia de que los corresponsables en la garantía de sus derechos, actúen con oportunidad y calidad durante este momento del ciclo vital.

Así se hizo comprensible la magnitud y características que configuran en la actualidad la realidad de la vida de los niños colombianos que se encuentran entre la gestación y los seis años de edad; el país, en consecuencia, materializó lo que la perspectiva de derechos y la doctrina de la protección integral significan para este grupo poblacional, reconociendo como patrimonio y punto

de partida los avances que se tenían en materia de atención a la primera infancia en los diferentes sectores.

De esta forma, la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” fue creada en 2012 con la misión de promover y garantizar el desarrollo infantil de los niños en su primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial basado en la perspectiva de derechos.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, el país asumió el propósito de generar en todo el territorio nacional condiciones favorables al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años. Para ello estableció como una de las estrategias de su política integral de desarrollo y protección social la atención integral a la primera infancia con calidad, y definió como instancia política y técnica encargada de liderarla a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Decreto 4875 de 2011) integrada por la Presidencia de la República, los ministerios de Salud y Protección Social, Educación Nacional, Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia es el resultado de un proceso de articulación intersectorial y movilización social, que propició un muy riguroso ejercicio de estudio, análisis y deliberación en torno a la comprensión sobre los niños, y a lo que significa para el Estado y la sociedad colombiana en su conjunto garantizar el desarrollo integral de quienes apenas inician su vida.

Esta se define como el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el pleno desarrollo de los niños desde su gestación hasta los seis años. Lo anterior a través de un trabajo unificado e intersectorial que, desde la perspectiva de

derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.

Mediante la atención integral a la primera infancia busca preservar la existencia de los niños en condiciones de plena dignidad, favorecer y fortalecer los vínculos entre ellos, con su familia y con las personas responsables de su cuidado, y el desarrollo de interacciones significativas, así como promover la construcción de su autonomía y autodeterminación y favorecer la construcción del sentido de identidad personal y colectiva en la diversidad.

Poniendo en el centro siempre a las mujeres gestantes y a los niños, la Estrategia concibe a quienes se encuentran en la primera infancia como sujetos de derecho, reconocidos en su dignidad como seres humanos, dueños de unos atributos que les son inherentes y que implican dejar de concebirllos como pequeños, seres incompletos o invisibles, que están a la espera de la acción de los adultos para desarrollarse y ser.

Como seres sociales, los niños se desarrollan a partir de la interacción con otros, participan en la vida de la sociedad, ejercen la ciudadanía, y por ello son considerados interlocutores válidos, con capacidad para expresar y dar sentido a su propia vida; relacionarse de formas particulares con sus pares, con los adultos, con las familias y los entornos; expresar sus sentimientos de acuerdo con el momento del ciclo vital por el que atraviesan, y tomar decisiones sobre asuntos que los afectan. Como seres singulares, cada niño es único e irrepetible. Cuenta con características particulares, tiene sus propios ritmos, estilos, gustos, capacidades, cualidades y potencialidades. Sus procesos propios, su sexo, las particularidades de la vida social en la que se inscribe, así como la variabilidad cultural y de condiciones que le rodean, están presentes en las maneras como se manifiesta su forma de ser particular y configuran una expresión de la diversidad.



El desarrollo de los niños es entendido por la Estrategia como un proceso complejo de transformaciones y cambios permanentes de tipo cualitativo y cuantitativo, mediante el cual les es posible estructurar progresivamente su identidad y autonomía y lograr niveles más profundos de la conciencia de sí mismos, de los demás y de su entorno, gracias a la configuración de formas de ser y estar, así como de comportamientos novedosos y ordenados, surgidos a propósito de su búsqueda continua por abordar más eficazmente los retos que les plantea la vida cotidiana, a partir de su propia actividad, así como de su facultad para reconocer la información que de ella se deriva, y de su capacidad para significar por sí mismos aquello que se constituye como experiencia.

Plantea que el desarrollo se caracteriza por ser un proceso irregular, intermitente y complejo en el que la transformación no sucede de manera creciente, continua, lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente e idéntica para todos los niños, sino que se expresa en las particularidades de cada quien, en una igualmente amplia variedad de contextos y condiciones con dinámicas de avance-retroceso, evolución-involución, que si bien atribuyen una dirección propia a los cambios, hacen de la continuidad-discontinuidad un atributo característico del desarrollo.

Frente al reto de garantizar el ejercicio de los derechos y en el propósito de concretar formas en las que estos se hacen visibles en la vida de los niños durante su primera infancia, la Estrategia llega al concepto de realizaciones con el cual hace referencia a condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral.

Considerando las realizaciones como la mirada comprensiva y particular de la manera como se manifiestan los derechos de los niños, ejercidos en este momento del ciclo vital, se plantean en singular y en tiempo presente, las siguientes realizaciones:

Cada cada niño...

1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral.

2. Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud.
3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado.
4. Crece en ambientes que favorecen su desarrollo.
5. Construye su identidad en un marco de diversidad.
6. Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta.
7. Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.

Considerando que la vida de los niños no ocurre en abstracto, la Estrategia encuentra fundamental atribuir un lugar central a los entornos (hogar, salud, educativo y espacio público), los cuales son comprendidos como espacios físicos, sociales y culturales donde habitan los seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que les rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general). Se encuentra en ellos valor, por cuanto tienen capacidad para favorecer el desarrollo de los niños para promover la construcción de su vida subjetiva y cotidiana y para vincularlos con la vida social, histórica, cultural, política y económica de la sociedad a la que pertenecen. Para la Estrategia cada uno de los entornos identificados posee atributos que les hacen particulares.

Las atenciones que configuran la atención integral son entendidas como acciones intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Al decir que son intencionadas se entiende que estas contribuyen al propósito consciente y valorado de interactuar significativa y oportunamente con el niño y con sus entornos. Son relacionales por cuanto resultan de un proceso de interacción social, que ocurre en ámbitos con contextos y condiciones particulares, en los que

los actores participantes se reconocen y se influyen mutuamente. Y son efectivas porque convierten su intención en logro. Es decir, alcanzan sus propósitos en favor del desarrollo de los niños.

El acuerdo nacional en relación con aquello que constituye la atención integral estableció que sus acciones están relacionadas con el cuidado y la crianza, la salud, alimentación y nutrición, la educación inicial, la recreación y la participación y el ejercicio de la ciudadanía. Al referirlas como estructurantes de la atención integral, la política considera que solamente es posible conferir el atributo de integral a la atención cuando todas ellas están presentes. Por esa razón le son constitutivas. Los estructurantes cumplen su papel dentro de la atención integral gracias a la concurrencia de los actores involucrados desde sus especificidades y experiencias en un esfuerzo colectivo por ponerse al servicio del niño en cada uno de los entornos en los que su vida tiene lugar. Permiten a los actores involucrados reflexionar sobre el quehacer, el sentido y la intención de la atención integral, y concretar mediante las prácticas del quehacer el propósito común de favorecer el desarrollo de los niños durante su primera infancia, independientemente de quién o de cuál sea la entidad que actúe.

Con el mapa de la ruta integral de atenciones para la primera infancia, la Estrategia concreta de manera particular el conjunto de acciones intencionadas requeridas para materializar de forma efectiva las condiciones de vida que favorecen el desarrollo integral de este grupo poblacional. Soportada en las comprensiones ya descritas, la Estrategia De Cero a Siempre construyó una herramienta que permite ordenar la gestión intersectorial de manera consecuente con la situación y características de los niños de cada territorio, denominada ruta integral de atenciones (RIA), la cual se constituye en un referente que orienta a las autoridades territoriales y a los demás actores responsables de su implementación, respecto del conjunto de atenciones a través de las cuales se generan condiciones favorables para el desarrollo de cada niño.

La RIA organiza la atención integral según tres variables: Los niños de acuerdo con su edad, los entornos y los estructurantes de la atención. Cobra vida cuando el territorio establece interacción con ella. La manera en la que cada territorio proyecte la implementación de su ruta, puede formalizarse en un plan de atención integral construido intersectorialmente. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) con presencia y competencias en el territorio. Esto significa que no es una herramienta exclusiva de la alcaldía o de la gobernación, sino que se proyecta en el marco del SNBF y se pone al servicio de la instancia de articulación desde la cual se gestiona la atención integral.

#### **2.4.2. La implementación de la Estrategia**

El tránsito entre el diseño y la ejecución de la Estrategia evidencia una serie de campos estratégicos en los cuales la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y todas las entidades del SNBF deben trabajar para seguir avanzando hacia la consolidación y sostenibilidad de la política pública de primera infancia. Estas líneas de acción son: la gestión territorial, la calidad y pertinencia de las atenciones, el seguimiento y evaluación de la política, la generación de conocimiento y la movilización social.

La gestión territorial, contempla las acciones de fortalecimiento para la ejecución de la política en los territorios con miras a la especialización de la arquitectura institucional, el incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, la promoción de la descentralización y la autonomía territorial.

La calidad y pertinencia de las atenciones, son las acciones tendientes a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la primera infancia y su contexto, así como la cualificación del talento humano y el ajuste de la calidad de la oferta que se brinda a través de programas, proyectos y servicios.

El seguimiento y la evaluación de la política y la generación de conocimiento, que comprende acciones para perfeccionar y poner en marcha mecanismos de monitoreo y evaluación para los diferentes aspectos de esta política, que posibiliten el registro sistemático de información y aseguren calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia. A través de las acciones de generación de conocimiento, se desarrollan estrategias para la ampliación y profundización de las comprensiones en torno a asuntos relacionados con la primera infancia que resultan relevantes para la toma de decisiones y para la ejecución de acciones de política nacional y territorial con pertinencia y de calidad, desde la perspectiva de la atención y del desarrollo integral a la primera infancia.

La movilización social y la participación significativa, que son las acciones desarrolladas con los diferentes actores, incluyendo los niños, busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales en los que la niñez efectivamente sea lo primero.

El reto de la intersectorialidad mueve profundamente la habitual actuación independiente de las diferentes entidades que atienden a la primera infancia y las convoca a un esfuerzo de actuación coordinada, concurrente y consistente con un enfoque que entiende a los niños como seres integrales y complejos, y con los propósitos de la atención integral.

Ciertamente el desafío es grande: trabajar mancomunadamente, dejar de lado las certezas y las maneras de hacer las cosas solos, y pensar y construir con otros, no en función de qué sabe o compete hacer a cada sector o entidad, sino en función del desarrollo de los niños.

Ahora bien, para que el Gobierno nacional pueda avanzar en su propósito de implementar las políticas de primera infancia, necesita posicionar y dinamizar el tema en la agenda política de los departamentos y municipios por vía del fortalecimiento territorial. Para ello tiene que poner a prueba su capacidad de persuasión, su presencia oportuna y una batería de herramientas que de manera conjunta con el territorio les permita la configuración de escenarios intersectoriales y

funcionales frente a los retos que propone la Estrategia a escala conceptual y práctica en torno a los fundamentos políticos, técnicos y de gestión.

La *cooperación*<sup>4</sup> —*asistencia*— *técnica territorial* corresponde a las acciones de orientación, acompañamiento y trabajo colaborativo del Gobierno nacional con los gobiernos y actores locales para el fortalecimiento territorial de las capacidades y la definición conjunta de la implementación de las políticas de atención integral a la primera infancia.

En el anterior sentido, uno de los propósitos de la cooperación técnica es el de construir de manera conjunta una capacidad institucional que genere las condiciones para la adecuada implementación de la política. Se trata de mejorar la capacidad instalada para llevar a las entidades territoriales a la adaptación y cualificación de las atenciones que se brindan en el municipio para lograr resultados concretos en las realizaciones de los niños. Dicha cualificación deberá expresarse en la manera como los actores del municipio actúan, acompañan y se aproximan a los niños en primera infancia para propiciar condiciones para su desarrollo óptimo a través de los entornos.

Para la Estrategia De Cero a Siempre las *capacidades* se entienden como aptitud institucional y organizativa, así como la estructura de las instituciones en los territorios para comprender, apropiar y traducir en un lenguaje propio y de acuerdo con las características socioculturales, las orientaciones que en materia de primera infancia sugiere la política nacional dirigida a esta población. Las capacidades pueden ser de carácter general y específico y a su vez pueden ser reales o potenciales (Suárez, Dusú y Sánchez, 2007) dependiendo de su materialización a través de la actividad de la organización.

Las capacidades generales o funcionales “son las aptitudes de gestión esenciales que permiten la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las iniciativas de crecimiento”

---

<sup>4</sup> Se habla preferentemente del término de *cooperación* frente al de *asistencia* pues expresa de manera más clara el sentido de horizontalidad y trabajo recíproco que se busca generar entre el orden nacional y el local en torno de los temas de fortalecimiento territorial. El término de *asistencia* se mantiene dado que en la normatividad de algunos de los sectores se habla de manera explícita sobre este.

(PNUD, 2009:17). Estas son capacidades de propósitos múltiples mientras “las capacidades específicas o técnicas surgen en el contexto y asociadas a áreas particulares” (PNUD, 2009: 19), en este caso a la primera infancia.

En el escenario de primera infancia, y complementario con lo planteado respecto a las competencias funcionales, surge en el sistema de análisis del déficit de capacidad institucional (Oszlak y Orellana, s. f.), el planteamiento de seis factores comunes en torno de los cuales se debe valorar el estado de las capacidades para cumplir con las tareas específicas asociadas a los objetivos misionales o de los proyectos de una organización. Estos son:

- *Legitimidad, liderazgo y gobernanza.* Se refieren a la autoridad de las organizaciones de gobierno —principalmente— para impulsar los procesos relacionados con las políticas de primera infancia. Igualmente se asocia con la disposición y manejo de herramientas que hagan posible una construcción compartida con la sociedad civil de decisiones y acciones conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de la población de cero a seis años<sup>5</sup>.
- *Marco legal y operativo.* El marco normativo se convierte en un factor determinante para el logro de los propósitos de una u otra institución. Define las relaciones entre estas y formaliza competencias. En la medida en que este marco entendido como las “reglas del juego”, sea claro, la distribución de roles frente a una tarea conjunta será más precisa y se evitarán cruces y paralelismos que lleven a ineficiencias. El marco normativo por otra parte contribuye a formalizar posturas y acuerdos en términos de cómo se entienden los diferentes asuntos —en este caso los relacionados con la primera infancia—, cuál es su enfoque e incluso en la práctica cómo se debe plantear.

---

<sup>5</sup> Es importante mencionar que para el caso de los grupos étnicos cuentan con procesos de gobierno autónomos que les habilitan como autoridades con la capacidad de generar procesos de administración de sus territorios. Tales como Consejos Comunitarios, Cabildos, Asociaciones de Cabildos, Asociaciones de Autoridades Tradicionales, entre otros.

- *Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales.* Con el criterio de que las políticas de primera infancia involucran a diversos sectores de la administración pública, las organizaciones de autoridades étnicas y de la sociedad civil, el aspecto interinstitucional es básico ya que dependiendo de las relaciones y sus dinámicas se hará posible el logro del desarrollo integral perseguido. Las relaciones interinstitucionales suponen voluntad política, poder de negociación, organización de competencias y sinergias en la planeación, entre otros aspectos.
- *Organización interna.* Aquí resulta básico la coherencia de la estructura con los objetivos que se pretenden alcanzar. Tanto esta como las funciones son determinantes frente a la posibilidad real de éxito en el logro de los propósitos. A esto se suma todo lo relacionado con la selección, manejo y cualificación del personal.
- *Capacidad técnica operativa y financiera.* En el mismo sentido de la anterior, a través de esta se busca asegurar que haya una respuesta consistente de la organización a escala operativa y económica para dar respuesta a los requerimientos derivados de los objetivos planteados. Un elemento estructural de este proceso son los acuerdos sociales y los principios que se generan en la construcción de estos acuerdos, entre los que se encuentran el reconocimiento de los otros, la confianza en las relaciones, el diálogo intercultural, la flexibilidad en los procesos y la participación en la construcción, en la implementación y en la evaluación de estos.
- *Talento humano.* Se refiere a la capacidad individual de los participantes de las organizaciones involucrados en los procesos de políticas públicas, así como el de las organizaciones para gestionar (planificar e implementar) los procesos de atención integral a la primera infancia.



Así, la cooperación técnica busca fortalecer las relaciones de diálogo y construcción conjunta entre el orden nacional y el local, a partir del fortalecimiento de capacidades para la construcción y progresiva implementación de la RIA y del Plan de Atención Integral (PAI), con el fin último de garantizar el desarrollo de la población de primera infancia.

La cooperación técnica territorial implica en primera instancia valorar y, de ser necesario, facilitar la definición precisa de los propósitos en torno a la atención integral a la primera infancia de los territorios, y en segundo lugar, evaluar con qué se cuenta institucionalmente y qué haría falta para alcanzar dichos objetivos. El fortalecimiento de la capacidad entonces, se concentraría en reducir la brecha entre la capacidad instalada y lo que se requeriría para poder cumplir con los objetivos y las acciones propuestas.

En el anterior marco, los objetivos de la cooperación o asistencia técnica territorial son los siguientes:

- Posicionar y dinamizar el tema de primera infancia en la agenda política de los departamentos y municipios.
- Configurar escenarios intersectoriales funcionales a los retos que propone la estrategia a escala conceptual y práctica en torno a los fundamentos políticos, técnicos y de gestión.
- Construir de manera conjunta capacidad institucional para generar las condiciones que permitan una adecuada implementación de la política de atención integral de la primera infancia.
- Propiciar condiciones para identificar situaciones, condiciones y contextos que permitan el óptimo desarrollo de las atenciones en los entornos según las particularidades de los territorios y los sujetos.

### **3. El camino metodológico para estudiar la implementación**

El estudio se aborda desde una perspectiva descriptiva y comprensiva que entiende la implementación como un proceso que forma parte del diseño mismo de la política pública al incorporarle credibilidad, legitimidad y viabilidad. Desde este punto de vista la metodología para el análisis de la implementación requiere incorporar este proceso.

En el aspecto descriptivo el estudio se acoge a una visión de la realidad que indaga por la naturaleza de los eventos y por su evolución así como por la forma en que son susceptibles de categorización para mostrar cómo se mueven en el mundo real y qué posibles tipificaciones resultan de esa aproximación.

En el ámbito comprensivo existe un supuesto de indagación relacionado con oír a los participantes en la construcción del fenómeno y en sus voces reconocer las diferentes maneras de constituirse, para mostrar así su complejidad, no linealidad y formas de comportarse de acuerdo con el lugar que cada cual ocupa en la estructura social.

En concordancia con lo dicho, hay un fuerte componente cualitativo en la forma de asumir y desarrollar la investigación, cruzado por la perspectiva comprensiva, que podría ser asumido, como dice Geertz (2003), en el sentido de “descripción profunda”, de tal forma que las descripciones sean susceptibles de ser leídas por el investigador aunando su conocimiento, experiencia e indagación del tema.

Estas posturas se asumen por varias razones:

- 1) La política pública de primera infancia tiene concepciones y dinámicas abiertamente participativas, que desde sus inicios han considerado valioso conocer las ideas y prácticas que tiene la población con relación a los niños de 0 a 6 años. No de otra manera sería

posible abordarla, sino reconociendo, en la medida de lo posible, las concepciones de distintos actores.

- 2) Un fenómeno como el estudiado está atravesado por una matriz cultural que le da sentido y pertinencia, frente a lo cual el trabajo ha de ser más próximo a visiones que reconozcan este aspecto mediante posturas comprensivas y descriptivas, antes que evidencias entendidas como datos objetivos en los cuales sostenerse.
- 3) La implementación de la Estrategia De Cero a Siempre ha contado con actores diversos, de los cuales, en este, por ser un primer estudio del tema, se tuvieron en cuenta los más cercanos a su formulación y puesta en marcha: los formuladores, los acompañantes y los territorios como primeros actores responsables de orientar políticamente a las regiones en el sentido propuesto por la política.

El camino seguido para hacerlo inició con la reconstrucción de la ruta del diseño y formulación de la política pública en estudio para reconocer en ella los aspectos movilizados de la implementación. Se escogió la línea de tiempo como unidad de reflexión y recolección de información, y el trabajo se desarrolló mediante la estrategia de taller. Esto permitió a los participantes trabajar de forma grupal por sectores (educación, salud, planeación, cultura) e integrar en plenaria las conclusiones para elaborar conjuntamente la línea de tiempo. En este sentido lo que se pretende no es una reconstrucción de la Estrategia con todos los componentes que ha tenido, sino, acudiendo a la memoria, una reconstrucción de aquellos asuntos movilizados que apuntan a su implementación. El taller se llevó a cabo en tres jornadas de medio tiempo con diez personas del equipo, y la reconstrucción abarcó desde 2011 hasta mediados de 2014, porque es en este momento cuando la Estrategia se apresta a la construcción formal de su implementación.

En un segundo momento se llevaron a cabo grupos focales con el equipo de acompañantes de la Estrategia, quienes en los territorios se encargaron de trabajar en la construcción de esta. Con

ellos se pretendía indagar por las concepciones sobre el proceso de implementación en cuanto al significado del territorio, el enfoque de implementación y la metodología.

Por último, se recogió la información de los territorios que, siguiendo la metodología de implementación, produjo unos documentos para proponer y desarrollar acciones en el despliegue de la Estrategia. Esto implicó un análisis documental a la luz de los resultados esperados y de la pregunta por la consistencia del proceso para llegar a esos resultados. Este análisis se volcó en una matriz, elaborada para evidenciar los hallazgos obtenidos. Los territorios seleccionados fueron: Restrepo (municipio pequeño), Distrito de Cartagena (ciudad capital) y Santander (departamento), porque implican distinta complejidad en cuanto a tamaño, municipios que abarca y zona del país, permitiendo con ello una rica comparación. Cada territorio aportó los siguientes documentos elaborados en el proceso de cooperación técnica entre el equipo territorial y el acompañante:

- Diagnóstico con el análisis de la situación de la primera infancia en el territorio y las ausencias, vacíos o brechas en su atención y cuidado de acuerdo con la propuesta de la Estrategia.
- Ruta integral de atenciones (RIA) en la que cada territorio expresa sus acuerdos con relación a lo que requiere hacerse por la atención integral de la primera infancia.
- Priorización de esas atenciones para privilegiar, de acuerdo con las necesidades de los niños, los recursos, el tiempo, y las acciones que se deben emprender o continuar.
- Manera en que la priorización da lugar a acciones, experiencias y actividades que promueven la atención integral a los niños en primera infancia para su desarrollo.

Con la información precedente se encamina la metodología al análisis, el cual se hace sobre la lectura de textos y la construcción de categorías de análisis. En el caso de la línea de tiempo, emergieron dos: una relacionada con las emociones y sentimientos al inicio del proceso, y otra con los adjetivos calificativos atribuidos a las sensaciones del inicio. Las otras categorías construidas

fueron aquellas que se considera hacen visible la implementación de la Estrategia: bases conceptuales y técnicas, intersectorialidad, legitimación, presencia de los territorios, financiación, diversidad y seguimiento-evaluación. En realidad, la diversidad también se hizo presente de manera emergente. Los análisis se hicieron sobre la transcripción de las grabaciones y las fotografías que evidencian cómo se consignaban en fichas los eventos y se disponían a lo largo de un camino de tiempo dibujado en un tablero al que se pegaban las fichas.

Con relación al grupo focal, fue grabado y transcrito de manera que el análisis se desarrolló mediante el procedimiento textual de lectura, tematización y construcción de categorías. Desde este punto de vista fue importante destacar las siguientes categorías: significado de territorio, concepto de territorio, expectativas de logro en los territorios, y percepción de las capacidades que favorecen la implementación y concepciones de la cooperación técnica y la metodología.

En relación con el análisis de los documentos se procedió de igual manera al del grupo focal, así que su lectura produjo categorías que permitieron elaborar una matriz por territorio en relación con los resultados esperados y con el análisis de consistencia para producir ese resultado. Ese análisis de consistencia se guió por las siguientes categorías: Descripción del tipo de información que ofrece el territorio, observaciones respecto al resultado obtenido, qué tanto el resultado esperado anterior fue básico para este nuevo, qué necesita replantear el resultado esperado o sus actividades y recomendaciones para fortalecer la formulación actual del resultado esperado o las actividades. Una vez documentado el caso de cada territorio se hizo una lectura transversal de los casos por resultado esperado.

La tabla 2 presenta una síntesis del camino metodológico seguido. Como puede verse, este recorrido permite mirar el proceso de implementación desde tres perspectivas (equipo intersectorial, acompañantes y territorios), comprender cómo se ha construido y vivido por parte

de ellos el proceso de implementación y qué aprendizajes genera para fortalecer la política pública de primera infancia.

**Tabla 2**  
Síntesis del camino metodológico

<b>Perspectivas de indagación</b>	<b>Propósitos</b>	<b>Instrumentos de recolección de información</b>	<b>Categorías previas</b>
Equipo intersectorial.	Reconstrucción histórica (línea de tiempo).	Taller con miembros de la CIPI.	No existen. La reconstrucción se hace sobre los eventos en el tiempo y los hitos (aquello que permite cambios o movimientos importantes en la construcción de la estrategia y que pueden impactar la implementación).
Acompañante en territorio.	Búsqueda de comprensiones sobre categorías asociadas a la implementación.	Grupo focal con equipo de acompañantes.	Territorio. Expectativas de logro sobre la implementación. Cooperación técnica. Percepción de capacidades que favorecen la implementación. Metodología.
Voz de los territorios.	Análisis de consistencia sobre el proceso de implementación.	Guía de análisis documental sobre la producción resultante de la implementación en los territorios.	Tipo de información ofrecida para construir la RIA. Continuidad entre resultados. Consistencia del resultado.  Estas categorías se toman para cada uno de los seis resultados esperados.

Con estos referentes se justifica la metodología cualitativa adoptada, presente en la concepción misma de buscar la lectura de la realidad en los otros para poder analizarla e interpretarla como un proceso de construcción social. Con arreglo a ello, las estrategias

seleccionadas así como los distintos momentos del proceso investigativo muestran el proceder cualitativo en su intención de ahondar en el fenómeno desde distintas perspectivas, instrumentos y poblaciones para dar a paso a comprensiones profundas que escapan del sentido común y la mirada superficial. Es así como los instrumentos se constituyeron en guía de preguntas para movilizar el trabajo.

En el caso de la línea de tiempo hubo dos momentos: 1) Dividirse en grupos por sectores de actividad administrativa gubernamental para reconstruir lo sucedido desde 2010 hasta mediados de 2014, señalando los principales hitos, acontecimientos, hechos y sucesos que movilizaron la Estrategia y fueron importantes para su implementación, y 2) plenaria en la que cada grupo presentaba sus hitos y estos eran discutidos por todos para su inclusión más clara, dada la participación de cada uno de manera integral en el proceso a través de la Comisión.

De los resultados surgió un momento: Documentación del punto 0 de la Estrategia, es decir, un punto de partida que implicó a los participantes.

Para el grupo focal las preguntas que sirvieron de guía y que desataron la conversación fueron dos: ¿Cómo han vivido el proceso de acompañamiento en los territorios? Desde su punto de vista, ¿qué ha sido relevante en el proceso de implementación de la Estrategia?

En relación con la lectura documental se consignó en una tabla la consistencia de los datos aportados por el documento y su pertinencia para encaminar el proceso a la toma de decisiones. Las respuestas a estas preguntas dieron lugar a la construcción de la matriz síntesis de cada territorio, por resultado esperado.

De esta lectura resultaron categorías de análisis emergentes como puede verse en la tabla 3.

**Tabla 3**  
Categorías de análisis emergentes

<b>Perspectivas de indagación</b>	<b>Propósitos</b>	<b>Instrumentos de recolección de información</b>	<b>Categorías emergentes</b>
Equipo intersectorial.	Reconstrucción histórica (línea de tiempo).	Taller con miembros de la CIPI.	Sentimientos y pensamientos iniciales sobre el trabajo con la Estrategia y para la Estrategia (momento 0). Intersectorialidad Legitimación Los territorios Diversidad Seguimiento y evaluación Financiación
Acompañante en territorio.	Búsqueda de comprensiones sobre categorías asociadas a la implementación.	Grupo focal con equipo de acompañantes.	No surgieron.
Voz de los territorios.	Análisis de consistencia sobre el proceso de implementación.	Guía de análisis documental sobre la producción resultante de la implementación en los territorios.	Tipos de resultados esperados según territorio. Consistencia según territorio.

Con este proceso se aspira a generar aprendizajes del proceso de implementación que igualmente ayuden a hacer aportes valiosos a la política pública de primera infancia.



#### **4. La implementación de la Estrategia: haciendo visibles los resultados**

Varios pasos integran el proceso de mostrar la implementación de la Estrategia De Cero a Siempre. Si bien los fundamentos de esta política fueron discutidos amplia y profundamente con el equipo que integra el trabajo dentro de los organismos que forman parte de la Comisión Intersectorial, y su formulación tuvo que ver con el trabajo que en la práctica se hacía en las regiones del país, ello no significa que todos se orienten de la misma manera, con los mismos significados, y que las acciones sigan la misma dirección.

De igual forma sucede en los territorios. Los fundamentos de la política de primera infancia fueron discutidos y difundidos en distintos departamentos y municipios del país. Sin embargo aunque esta participación activa genera capacidades importantes, no necesariamente los dispone a acciones críticas y renovadoras con relación a sus concepciones y prácticas sobre el desarrollo infantil, la concepción de niño y la atención y el cuidado. En este escenario el acompañamiento resulta fundamental para contribuir a que la Estrategia se despliegue según las características, necesidades e intereses particulares de los municipios, y para que de esta forma avance hacia un desarrollo integral que demanda la realización de los derechos y el cumplimiento de las realizaciones de la Estrategia en todo el territorio nacional.

##### **4.1. Los sentidos de la política a lo largo del tiempo**

En el punto de partida se develaron los sentimientos y retos del equipo que integra las organizaciones de la Comisión Intersectorial, así como los eventos importantes a lo largo del tiempo.

#### 4.1.1. Sentimientos y pensamientos iniciales

Quienes integran el equipo evidenciaron el compromiso con el país y la importancia de su participación en este proceso, que implica acompañar a los territorios en el diseño de la política de primera infancia, con las responsabilidades que ello conlleva. Este inicio se tradujo en sentimientos de miedo, angustia, felicidad, emoción, alegría, reto, expectativa... A continuación se recogen algunos de ellos:

“Susto y emoción al mismo tiempo”.

“Alegría”.

“Inquietud, susto, por el tamaño de la Estrategia y un reto inmenso”.

“Interesante reto”.

“Con un gran reto y muy feliz porque para eso me había preparado el último año de mi vida”.

“Sorprendida y emocionada, pero también asustada”.

“Susto y felicidad por la oportunidad histórica para hacer esto por el país”.

“Representar la educación ante la Comisión. Vértigo”.

“Me siento como en un mundo raro, muy raro para mí”.

“Apoyar el diseño e implementación de la Estrategia en los territorios. Emoción, adrenalina”.

En un segundo momento se explicitó el reto, a manera de principal reacción frente a formar parte del diseño e implementación de la política, que se relaciona con la intersectorialidad, la inclusión de la diferencia, la planeación y la gestión, como puede verse enseguida:

“Facilitar el trabajo intersectorial y la articulación en cuanto a cifras”.

“Promover seguimiento a algunos de los compromisos de la coordinación de la CIPI”.

“Me pidieron asistir a un comité ampliado de la CIPI. Me pregunté qué se abordaría allí y cuál era mi rol. Inquietud”.

“Al llegar como asesora de la dimensión de primera infancia debo apoyar el proceso de la CIPI, desde la ANSPE y hacer visible la población [Red] Unidos”.

“Hacer acompañamiento técnico al ICBF en materia de educación inicial. Reacción de extrañeza”.

“Apoyar la inclusión del enfoque diferencial. Un reto complicado”.

“El encargo: articular el proceso de la CIPI a las propuestas y estrategias del SNBF”.

“Primera reacción: Concertación. Establecer reglas de juego para el trabajo conjunto”.

“Participar por la institución en la mesa de calidad de la Comisión Intersectorial”.

“Investigar qué es la Comisión y cuál es el papel de la mesa”.

“Apoyar a la CIPI en actividades de planeación y gestión. Expectativa por vincularme a nuevos temas”.

Enseguida reconstruyeron su papel en los distintos espacios de acompañamiento al diseño e implementación de la Estrategia:

“Apoyar el fortalecimiento y apropiación de la línea técnica y de política de la Estrategia en el equipo del ICBF”.

“Participar en la construcción de la Estrategia De Cero a Siempre siendo la primera infancia prioridad del Gobierno actual”.

“Acompañar los territorios en la implementación, especialmente trabajar en condiciones especiales por conflicto armado”.

“Acompañar técnicamente a la coordinación de la CIPI en espacios de articulación de política (indígenas, afros y ... discapacidad, género) articular con política primera infancia principalmente relacionando enfoque diferencial”.

“Integrar el sector cultura a la Estrategia”.

“Que coordinara desde Presidencia la CIPI”.

“Que ayudara a definir unos estándares de calidad para los CDI [centros de desarrollo infantil]”.

“Me sentí feliz porque pensé que era una oportunidad clave para el país. Me asusté porque pensé que iba a ser un lugar “ideológicamente” difícil”.

“Apoyo a la producción de bases conceptuales y los lineamientos técnicos, operativos y administrativos de los componentes de la Estrategia nacional: a) sistema de información para seguimiento a niños y niñas; b) sistema de aseguramiento de la calidad; c) estrategia de socialización y posicionamiento, y d) estrategia de cooperación, de alianza por la PI [primera infancia]”.

La reacción: “¡Listo mi Coni, yo te hago algo serio!”.

Estos sentimientos y pensamientos iniciales hacen evidentes los siguientes aspectos, que resultan fundamentales para la construcción e implementación de una política pública:

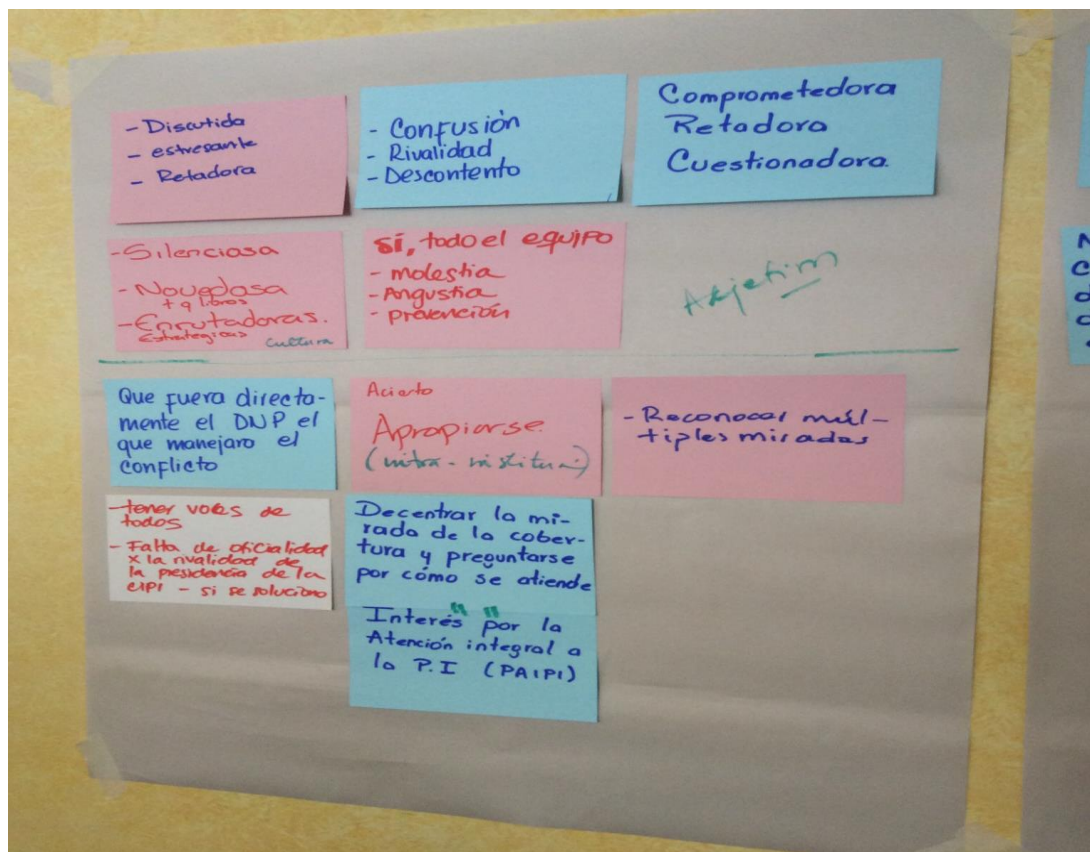
- Una voluntad política frente a la primera infancia que significaba una apuesta por todo aquello que implicaba pensar en un compromiso a largo plazo del país con la política. Puede derivarse de lo dicho que para la formulación de una política pública de este alcance es fundamental contar con el respaldo político y gubernamental, sin los cuales esos sentimientos e ideas no hubieran podido canalizarse.
- Se revela en el conjunto de datos el interés y la necesidad de construir nuevas formas de relación y comunicación entre sectores para construir una misma política o una

política conjunta, otorgando un sentido distinto a lo que se conoce comúnmente como intersectorialidad, que es suma y presencia de sectores. O sea, desde un inicio se reconoció que para trabajar en política pública desde una perspectiva poblacional era necesario superar miradas sectoriales, puntuales y parciales con que los temas de política se han tomado en el país. Por eso, el grupo asumió el reto sin las certezas previas sobre el camino que iba a construir y el papel de cada uno en él.

- Los registros también evidenciaron en el equipo el encuentro de un lugar para cada uno, según su sector, su saber y los avances en él, para incidir en la construcción colectiva. Cada uno empezó a ver las potencialidades de su sector respecto al trabajo conjunto.
- Por último, este inicio permitió reconocer la existencia de la diversidad territorial, cultural y social, como un tema fundamental asociado a la construcción de la política pública.

#### **4.1.2. Adjetivos atribuidos al trabajo con la Estrategia en su momento de partida**

Una pregunta orienta la construcción de este apartado: ¿Con qué adjetivo acompañarían a la Estrategia en su momento inicial, al comenzar el trabajo de apoyo a la CIPI? (ver foto 1).



**Foto 1:** Construcción de adjetivos sobre la estrategia.

Una de las principales características de la Estrategia, según los acompañantes de esta en las distintas entidades que tienen asiento en la CIPI, es el hecho de constituirse en un reto individual, para la entidad y para el país. Ser “retadora” genera sentimientos positivos en torno a ella en cuanto a posibilidades de desarrollo profesional, de aporte al país y a las regiones, de compromiso con una opción de desarrollo, y de atención a los niños. Por ello el compromiso se expone como segundo adjetivo de la Estrategia.

Hablar de una Estrategia “comprometedora” supone lazos de responsabilidad que derivan de sus acciones como parte de la búsqueda de utopías, sueños e ideales que se materializan en el trabajo por la promoción del desarrollo en la primera infancia.

Un tercer adjetivo propuesto para acompañar la Estrategia es el de la apertura. Una estrategia que como política se dispone en un escenario abierto no deja de contener a su cuarto adjetivo:

“novedosa”, lo que ella contiene “no se encuentra en los libros”. Es decir, la estrategia “discutida” y “cuestionadora” no es lo común en la formulación de políticas públicas. Con ello se alude a orientaciones dispuestas a ponerse en el escenario público, a confrontarse con las prácticas, a ser interrogadas, a tomar rumbos que deriven de estos procesos. Ello no implica para la Estrategia no contar con orientaciones básicas que se constituyen en los horizontes de sentido para la búsqueda del desarrollo de la primera infancia. Pero sí indica que de antemano no se poseen todos los recursos y herramientas para disponer operativamente de los cambios necesarios en los territorios, y menos cuando la diferencia es una variable que debe considerarse de manera permanente. Desde este punto de vista es importante reconocer el quinto adjetivo con el cual se caracteriza la Estrategia: “enrutadora”. O sea, permite orientar, dirigir la acción, desplegar proyectos, programas y actividades, hacerle aportes, dimensionar a partir de ella.

No extraño que una estrategia así concebida se califique también de “estresante” y que genere “angustia”. Salirse de rutas y marcos predeterminados para “oír al otro”, construir sobre lo que se ha construido y atender los territorios tomando en cuenta sus concepciones y prácticas, es un reto que despoja de ideas preconcebidas, juicios y saberes para que el diálogo se instaure como posibilidad creadora y tomen lugar caminos nuevos no necesariamente previstos. La angustia y el estrés a disposición de la creatividad se constituyen en herramientas que dinamizan la vida social mediante el reconocimiento de la situación y la búsqueda de soluciones, de manera tal que la reflexión es una buena actividad para posibilitar caminos a estos sentimientos expresados en los adjetivos mencionados.

De no hacerse así, es posible que aparezcan adjetivos que califican la Estrategia de manera negativa como lo hacen algunos de los participantes: “confusión”, “molestia” y “descontento”. Esta apreciación es importante y evidencia formas distintas de asumir retos como el planteado con la Estrategia y cómo a veces las salidas no son claras, las personas no tienen todos los recursos a

mano, las interacciones pueden fluir de manera extraña o no fluir, y aspectos como estos empiezan a causar sentimientos y opiniones negativos. La importancia de estos asuntos radica en encontrar oportunamente maneras de superar las dificultades y visibilizar rutas transformadoras de la situación adversa.

Entre las mayores dificultades iniciales, tal vez las prácticas convencionales son las que más afectan la Estrategia. Y una de las más arraigadas es la relacionada con el trabajo sectorial, que dificulta la puesta en escena conjunta, de manera que se entiendan las visiones de los demás y que lo propio pueda entrar a formar parte de un discurso sin necesidad de protagonismo. En este marco se entiende que la Estrategia se acompañe del adjetivo “rivalidad”, que genere “prevención” y cause “molestia”. Todos estos sentimientos son propios del sentirse desconocido, del querer ocupar el lugar central, de tener pensamientos y sentimientos elaborados que no se someten al cambio cuando se trabaja de forma colectiva y cooperativa. De alguna forma, el trabajo por la primera infancia y la centralidad en su desarrollo contribuyen de buena manera a superar estas dificultades sectoriales y la pretensión de apropiarse de los resultados. La reflexión sobre lo importante y lo que interesa —el desarrollo infantil— permite desplazar muchos otros intereses que se vuelven subsidiarios o desaparecen y con ellos se va la molestia, la rivalidad y la prevención asociados al protagonismo del poder y al temor de perder posiciones de privilegio.

Finalmente, un último adjetivo que se reconoce en este ejercicio es el que califica a la Estrategia como “silenciosa”. Resulta interesante su análisis pues está acompañado de argumentos de potencia relacionados con estar tocando el nervio de asuntos claves de la sociedad, la columna vertebral del desarrollo humano y social, de la equidad, de la igualdad, de la superación de problemas de pobreza (Van der Gaag, 2003). Además, porque el desarrollo infantil integral como finalidad de la Estrategia es la base del desarrollo humano, como lo sostienen distintos autores que con argumentos de disciplinas diversas se aproximan a este reconocimiento.



Lo dicho permite concluir de este ejercicio que la Estrategia de Primera Infancia tiene en su haber una bondad que hace que la política encuentre posibilidades de sostenibilidad a largo plazo, y esa bondad se encuentra en su apuesta por la integralidad del desarrollo de los niños de 0 a 6 años como objetivo de la política. Con ello el pensamiento empieza a desplazarse de la visión sectorial y de la búsqueda orientada a proporcionar servicios, a la cobertura de población en cada uno de los sectores para descentrar la mirada y abrirse a considerar la voz de todos.

Los participantes de las distintas entidades gubernamentales que conforman la CIPI permiten visibilizar una postura dispuesta a generar un trabajo innovador, retador y comprometido con nuevos esquemas de gestión de políticas públicas, que supere el agotamiento de los paradigmas vigentes hasta el momento y las formas tradicionales de abordar los temas de infancia.

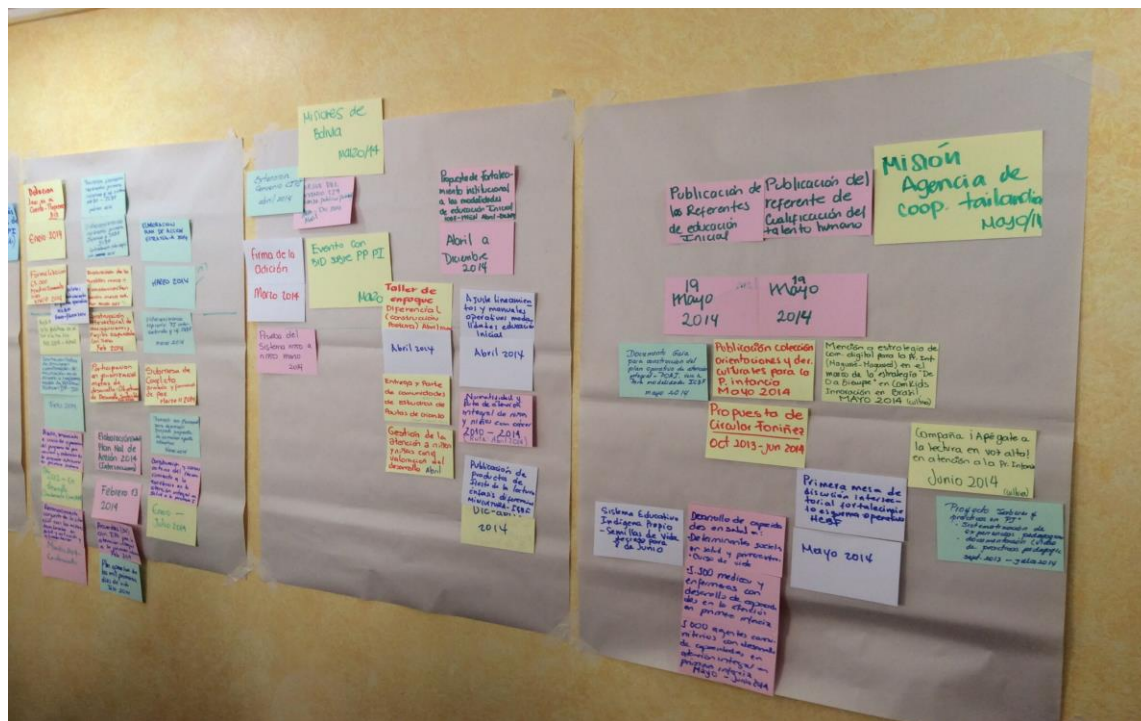
#### **4.2. Una línea de tiempo**

La construcción colectiva de una línea de tiempo reveló la fragilidad de la memoria para algunos asuntos y acontecimientos, pero también la potencia de aquello que se considera ha impactado y ha ayudado a producir cambios, ha permitido avances y ha hallado las rutas que se tienen actualmente en la política pública de primera infancia.

Durante la construcción de la línea de tiempo hubo interesantes discusiones sobre las fechas, sobre lo que los acontecimientos habían generado, sobre el lugar asignado a uno u otro. No está necesariamente reconstruido el diseño e implementación de la Estrategia paso a paso, pero sí se señalan aquellos hechos, eventos o situaciones significativas para todos y cada uno de sus participantes.

Vale la pena aclarar que esta línea de tiempo construida por los actores, con lo dicho anteriormente, no es necesariamente la organización de eventos tal y como sucedieron en la realidad, pero sí tal y como los vivieron sus actores desde sus perspectivas y lugares ocupados dentro de la CIPI.

La foto siguiente es una muestra de la manera como iban teniendo lugar los acontecimientos relevantes en este proceso de construcción colectiva.



**Foto 2:** Construcción colectiva de la línea de tiempo.

La discusión permitió lo que se ha llamado aquí “una línea de tiempo” como pueden existir otras con coordenadas distintas. El propósito era destacar aquellos eventos que por su importancia se consideraban determinantes en la decisión de enrumbar la Estrategia hacia lugares que permitieran el desarrollo de sus orientaciones fundamentales. Y esas orientaciones fundamentales se plasmaban en mensajes claros que llevaban a considerar “no partir de cero”, sino “construir sobre lo construido”. Ya puestos en este lugar, existían avances importantes del país en primera infancia que era fundamental considerar para hacerlos parte de la política pública.

Con base en los resultados, la línea de tiempo puede ser leída desde siete categorías emergentes que a su vez se exponen en línea de tiempo. Estas categorías resultan de aquellos eventos que se consideraron definitivos en la construcción de la Estrategia porque contribuyeron a

dinamizarla, a darle identidad y a orientar acciones de cambio en relación con la implementación de la política.

Las categorías son:

- Bases conceptuales y técnicas: Elaboración de estudios, documentos, lineamientos y textos orientadores.
- Intersectorialidad: Espacios de discusión, construcción conjunta y valoración del trabajo hecho en el equipo intersectorial.
- Legitimación: Aval del trabajo del equipo (o de la misma Comisión) mediante la oficialización o legalización de decisiones de la Estrategia.
- Territorios: Llegada de la Estrategia a ellos y acciones de acompañamiento emprendidas.
- Financiación: Disposición de recursos.
- Diversidad: Emergencia y desarrollo de posturas y formas de trabajo con diferentes poblaciones de niños que viven en el país.
- Seguimiento y evaluación: Avances en el seguimiento y evaluación del desarrollo de la primera infancia.

#### **4.2.1. Bases conceptuales y técnicas**

Una de las primeras acciones que emprendió la Estrategia fue la construcción de estándares de calidad, y este proceso hizo visible la necesidad de “construir sobre lo construido” pues ya en el país se adelantaban experiencias importantes sobre la primera infancia.

##### *Definición de fundamentos políticos, técnicos y de gestión*

Desde marzo hasta agosto de 2011 el equipo se dedicó a esta tarea. Este suceso, señalado por los participantes, evidencia que la política en ese momento se alineaba con la tradición del país al considerar que los servicios eran lo fundamental en su definición.

Como para el grupo era claro que la política de primera infancia no se agotaba en los servicios, emprendió una discusión acerca de cómo construir un ordenador de las acciones intersectoriales. Por ello, como el grupo lo señaló, de agosto a diciembre de 2011 los integrantes de los organismos representados en la CIPI construyeron la primera versión de la RIA, lo que contribuyó a dinamizar y madurar el enfoque de la Estrategia, visibilizando la intersectorialidad, el descentre de los servicios, y la supresión de todo foco que no fueran los niños. La última versión de la RIA tuvo lugar en septiembre de 2013, después de cerca de dos años de discusiones y acuerdos. Este proceso no estuvo exento de dificultades entre las cuales la más visible fue la relacionada con las concepciones propias de cada sector y la dificultad de unificar criterios para enfrentar la política con una postura compartida.

En consecuencia, se planteó el siguiente acontecimiento por parte de los participantes: La construcción de documentos base y su consulta por el territorio nacional. A estas actividades se dedicó el equipo durante todo 2012. Los temas de estos lineamientos se decidieron en enero y se procedió a su contratación por parte de expertos. En diciembre, a partir de ellos, se avanzó hacia la construcción de un documento base de la Estrategia que contuviera estos lineamientos y se definió su estructura. Desde diciembre de 2012 hasta mayo de 2013 la CIPI contó con lineamientos para discutirlos y trabajar, como lo hizo efectivamente, en la elaboración de informes conjuntos de la Estrategia. En mayo de 2013, como resultado de este proceso salieron a la luz tres documentos (“los trillizos”) que serían las bases conceptuales de la Estrategia de Cero a Siempre. Finalmente, en agosto de 2013 se publicó el libro de *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia Integral de Atención a la Primera Infancia*.

Simultáneamente a la elaboración del marco de política era necesario avanzar en la atención de los niños por parte de cada sector, así como en los ajustes institucionales en coherencia con ese marco.

### *Ministerio de Salud*

Según lo señaló el equipo, en mayo de 2012 se hizo un estudio de línea de base sobre la calidad de la atención en salud a niños en primera infancia. Con este análisis, desde abril hasta el año siguiente (también en abril) se construyeron los lineamientos para la atención integral en salud a los niños de 0 a 6 años. Las primeras versiones de estos lineamientos tuvieron lugar entre abril y septiembre de 2013 y en ellas se destaca la atención integral en salud, el análisis de la situación del derecho a la salud y la nutrición de los niños de 0 a 6 años, la calidad y humanización de las atenciones en primera infancia, la familia y la comunidad como determinantes del desarrollo, y los resultados en salud y una guía operativa para el proceso de acompañamiento, cooperación y asistencia técnica. En abril de 2014 salió la versión definitiva de estos lineamientos. Esta producción está acompañada por la definición de la estructura y los contenidos del proceso de desarrollo de capacidades en atención integral en salud 2015-2016, durante el periodo comprendido entre mayo de 2013 y abril de 2014.

### *Ministerio de Cultura*

En el Ministerio de Cultura fue importante que en febrero del 2013 apareciera el capítulo de primera infancia en el portafolio de estímulos a las realizaciones del país. De abril a mayo se elaboraron los estándares de bibliotecas para todo el territorio nacional. En abril de 2014 se publicaron los productos del programa Fiesta de la Lectura en asocio con el ICBF y se incluyó el énfasis diferencial. En mayo de 2014 se publicó la colección de orientaciones y derechos culturales para la primera infancia. Interesa observar en relación con esta línea de tiempo que se hicieron concretos los aportes de cultura en cuanto a la intersectorialidad de sus acciones para atender a la primera infancia, así como para incorporar a esta población como parte de sus compromisos misionales, robusteciendo su participación como sector.

### *Ministerio de Educación*

En el Ministerio de Educación, en septiembre de 2013 se construyó una propuesta sobre pedagogía hospitalaria y se transitó del documento base del lineamiento pedagógico a la organización de orientaciones pedagógicas para el trabajo en primera infancia.

En abril de 2014 se ajustaron los lineamientos y manuales operativos de las modalidades de educación inicial. En mayo de ese mismo año se publicaron los referentes para la educación inicial en el marco de la atención integral, que incluyen un texto sobre la cualificación de talento humano.

Estos acontecimientos relevados por los participantes permiten mostrar una disposición del MEN con la política intersectorial, que le demanda entregar la operación directa de servicios para encargarse de la definición de lineamientos de política educativa.

### *Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)*

En 2013 se reportó la elaboración de un documento guía para la construcción del Plan Operativo de Atención Integral (POAI) para las modalidades de educación inicial. Este evento forma parte de la preparación y alistamiento que debió hacer la entidad para asumir el tránsito y creación de nueva oferta con miras a responder a las metas del Plan de Desarrollo en materia de atención directa a los niños del país.

### *Generación de conocimiento*

Para los participantes en el taller fue importante destacar que de septiembre de 2013 a junio de 2014 se emprendieron estudios exploratorios sobre primera infancia: a) Prácticas y cuidados de niños campesinos; b) inclusión curricular y prácticas de investigación de la atención integral en programas de atención a la primera infancia; c) definición del trabajo de redes sociales para la atención integral en salud, y d) saberes y prácticas en primera infancia a partir de la sistematización de experiencias pedagógicas del país.

Dos conclusiones se derivaron de este recorrido, que tienen incidencia en la implementación de la Estrategia:

La primera es reconocer la producción de una densa masa documental que traduce las orientaciones intersectoriales para la primera infancia en lineamientos y decisiones sectoriales, y la investigación sobre cuya base era importante erigir la política pública y la elaboración intersectorial de las bases técnicas, políticas y de gestión para contar con un marco unificado que diera sentido a las decisiones y actuaciones de los distintos sectores y a las articulaciones entre ellos.

En segundo lugar, tal como se evidencia en la línea de tiempo, es de resaltar que, a diferencia de otros países como Chile con el sistema “Chile Crece Contigo”, Colombia presenta dos particularidades en la implementación de la política: 1) no inicia con una cohorte desde el nacimiento, sino que ajusta toda la oferta de manera simultánea para niños desde la gestación hasta los cinco años, y 2) no destina un tiempo exclusivo a la planeación y definición de la política, sino que de manera simultánea define las bases de la política y ajusta la oferta para ir atendiendo a los niños.

#### **4.2.2. Intersectorialidad**

Si bien la intersectorialidad está presente en las otras categorías, se destacan aquí aquellos asuntos vinculados a la discusión de esta cuando están presentes los miembros de la CIPI en forma ampliada, esto es, los que trabajan en los organismos que tienen asiento en la Comisión y movilizan allí la política de primera infancia. Ya este mismo hecho de una persona que participa en las decisiones del organismo y hace presencia en la construcción de la Estrategia tiene un componente de intersectorialidad.

En este sentido, la categoría expresa las reuniones, decisiones, talleres y construcciones claves de los participantes en este proceso de elaboración e implementación de la Estrategia, así como

también los ajustes sectoriales para responder a los compromisos de intersectorialidad acordados, como se destaca a continuación.

### *Dinamizadores intersectoriales*

En marzo de 2011 se llevó a cabo el primer taller de conceptos claves de la Estrategia a través del cual se hace posible compartir un lenguaje común. Esta aproximación contribuyó a generar espacios donde las posiciones sectoriales empezaron a ceder, se introdujeron temas como la diversidad, se estableció el propósito de pasar de los servicios a las atenciones y se logró explicitar el deber ser y contextualizar lo que en ese momento se consideraba clave avanzar. Hubo una crisis en el grupo (que fue importante reconocer para seguir adelante) suscitada por el cuestionamiento a verdades que hasta el momento se consideraban ya cerradas y sin discusión. No obstante, la experiencia de construir juntos los convocó, los invitó a construir sobre lo construido y los hizo aprender mucho de los otros. La decisión de elaborar lineamientos técnicos contribuyó al logro de este propósito de comprensión mutua para la construcción de un trabajo colectivo.

De octubre a diciembre de 2011 se señaló que en un trabajo conjunto se plantea por primera vez la experiencia de “caminar juntos con algo propio”. Dos elementos resultaron claves en este reconocimiento: a) la participación de actores locales (“participación de ciudadanía”) como mecanismo de construcción de la Estrategia, y b) la incorporación regular y natural de actores locales como parte del proceso de consulta en todos los procesos de definición de la línea de política. En esta medida se expresó el interés explícito de la política por vincular al territorio desde el mismo momento de su construcción y establecer así unas relaciones particulares nación-territorio que van a repercutir positivamente en su implementación.

En noviembre de 2011 se destacó la elaboración del primer instrumento colectivo para visibilizar el aporte de cada sector, que al mismo tiempo sirvió para la rendición de cuentas. Es un instrumento al que se denomina “tablero de control”, que en este momento se encontraba en su



primera versión. Este instrumento aporta a la intersectorialidad pues por primera vez se cuenta con una herramienta de seguimiento y control avalada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para visibilizar el cumplimiento de metas colectivas vinculadas con la política, contribuyendo a su legitimidad.

Los distintos sectores que participaron en julio de 2013 en un taller en Paipa acordaron el fortalecimiento territorial para implementar la Estrategia en ellos. Este evento evidenció propósitos de intersectorialidad presentes en la política y en su puesta en acción, pues permite pensar de manera conjunta el esquema de fortalecimiento territorial para su implementación, tratando de lograr una línea articulada con el fin de evitar que cada sector llegue por separado y se fragmente la acción local.

Por su parte en febrero de 2014 se señaló la elaboración del plan nacional de acción basado en las intersecciones por parte del equipo en un taller de coordinación y articulación en el diseño e implementación de la política de primera infancia. En este taller es importante evidenciar el avance en un esquema de planeación que enfocaba las acciones del trabajo intersectorial a partir de la articulación, interdependencia y complementariedad. En ese momento el avance de la intersectorialidad se encontraba en el tránsito de esquemas de sumatoria de acciones sectoriales a identificación de acciones que se intersectan de distintas maneras.

El grupo destacó varios eventos en materia de intersectorialidad: En marzo de 2012 tuvo lugar un evento sobre lectura y primera infancia de la Fundación Santillana; entre abril y mayo de 2013 se enfatizó la presencia de la primera infancia en la Feria del Libro de Bogotá (Filbo), en marzo de 2014 se destacaron por un lado, la videoconferencia *Primera infancia y SNBF* y, por otro, el evento del BID sobre política pública de primera infancia. Haber relevado estos eventos por parte de los participantes en el taller permite mostrar cómo valoran las acciones de construcción

conjunta que llevaron a que tuvieran lugar, al tiempo que los muestran como emblemáticos de una intersectorialidad que es reconocida públicamente.

*Fortalecimiento sectorial a partir de la construcción intersectorial*

Los aportes intersectoriales empezaron a permear las acciones sectoriales en dos sentidos, según los acontecimientos identificados por los integrantes del CIPI: por un lado, la manera como iniciativas sectoriales asumieron la lógica intersectorial y, segundo, el fortalecimiento de la institucionalidad sectorial en clave intersectorial. Los eventos señalados son los siguientes:

- En mayo de 2012 se modificó la estructura del ICBF y se creó la Dirección de Primera Infancia.
- En junio de 2012 se hizo el primer ejercicio de tránsito del hogar comunitario de bienestar.
- En octubre de 2012 se destacó la relevancia de la XVI Cátedra de Historia Ernesto Restrepo Tirado, que evidencia la relación entre la primera infancia y los ámbitos culturales, mostrando su historia, experiencias y desafíos.
- En ese mismo mes y año se conformó el Grupo de Infancia y Adolescencia en el Ministerio de Salud.
- En junio de 2013 se llevó a cabo el Segundo Encuentro Nacional de Pedagogos.
- De abril a diciembre de 2014 se trabajó en el fortalecimiento institucional de las modalidades de educación inicial ICBF-MEN.
- Se hizo mención a la estrategia de comunicación digital para la primera infancia (Maguaré-Maguared) en el marco de la Estrategia De Cero a Siempre en Comkids Innovación en Brasil, en junio de 2014.

- Entre mayo y junio de 2014 se planteó el desarrollo de capacidades en salud con ayuda de la definición de los determinantes sociales en salud y primera infancia y la identificación del curso de vida.
- En junio de 2014 se organizó la campaña ¡Apégate a la Lectura en Voz Alta! en atención a la primera infancia.

Lo que se revela a lo largo de lo expresado por los participantes en esta categoría es el compromiso con la construcción de la intersectorialidad, tarea nada fácil en el contexto nacional en cuanto a imaginarios y prácticas, y menos aún en la toma de decisiones de las entidades estatales. Para esta intersectorialidad fue fundamental considerar, por un lado, que los sectores y niveles gubernamentales deben intervenir en todo momento en las decisiones de política, desde el diseño hasta la evaluación. Este ir y venir de las formulaciones a la práctica y de esta a las orientaciones es clave en la construcción de la Estrategia. Esta forma de proceder garantiza mayor pertinencia de las decisiones, mayor identidad con ellas, así como trabajar por objetivos comunes. Es una manera de compartir recursos, responsabilidades, acciones y sistemas de formación como lo consideran Cunnil-Grau, Fernández y Thezá Manríquez (2015).

#### **4.2.3. Legitimación**

Esta categoría muestra cómo se moviliza la Estrategia De Cero a Siempre a partir de una Comisión (CIPI), que avala las decisiones de quienes trabajan en ella y en ocasiones actos públicos, eventos y decretos que dan vida oficial a las ideas. La legitimación permite hacer creíble y asegura de alguna manera una opinión pública favorable desde la perspectiva de la política.

En primer lugar fueron destacados los siguientes eventos:

La primera reunión de la Comisión Intersectorial, en diciembre de 2010, convencida de la necesidad de formalizar este escenario de trabajo por la primera infancia y con un mensaje

fundamental: “Hay que estar presentes”. Un año después, en diciembre de 2011, apareció publicado el decreto que la creó oficialmente.

El lanzamiento de la Estrategia De Cero a Siempre, en febrero de 2011, y con ella, la “instalación de una marca”. En diciembre de ese año, en la inducción a alcaldes, la Estrategia se visibilizó con la presencia de la primera dama como su vocera, lo que implicó un respaldo de la Presidencia a la primera infancia.

Los anteriores acontecimientos ponen en evidencia el papel relevante asignado a la Presidencia de la República como instancia para orientar y coordinar la política de primera infancia. El debate en torno a esta ubicación permite una crítica importante, que plantea dudas sobre si es el espacio más adecuado para la sostenibilidad e institucionalidad de una política tan importante. Por otro lado, la presencia de la primera dama como vocera y no como líder de la política es reconocida por los participantes del taller.

Identificar como acontecimientos la elaboración de tableros de control de la intersectorialidad para el seguimiento y visibilización de la política demuestra la importancia que los miembros de la CIPI otorgan a legitimar este esfuerzo y a oficializarlo como lugar prioritario en la gestión del Gobierno. El primero fue liderado por la Consejería Buen Gobierno, en abril de 2012, y el segundo fue llevado a cabo entre mayo y agosto de 2013 y presentado por el DNP.

Entre los actos normativos que comprometen la legitimidad de la CIPI, los participantes en el taller mencionaron cómo en junio de 2011 fue promulgada la Ley del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos”, que respalda la creación de una instancia intersectorial para la política de primera infancia (la que después fue la CIPI).

A manera de conclusión puede afirmarse la importancia de legitimar las decisiones, pues con ello la política pública gana en posicionamiento, reconocimiento, posibilidad de extensión y aprobación. La Comisión, y sobre todo su equipo ampliado, es un grupo de técnicos que no

necesariamente transitan el ámbito de la política, pero necesitan su aval para el desarrollo de lo que se proponen. El carácter plural de la Comisión la hace un escenario favorable para la toma de decisiones sobre la primera infancia, para incidir en lo que el país necesita respecto a su desarrollo integral, y desempeña un trabajo riguroso que se asienta sobre bases sólidas con el fin de que las intenciones se lleven a la práctica y se aporte a la sostenibilidad de la propuesta.

#### **4.2.4. Los territorios**

Los territorios se asocian directamente al proceso de implementación. En este sentido el territorio plantea el encuentro con la diversidad en una propuesta que pretende generar capacidades y desarrollar autonomía regional. La apuesta de la política pública de primera infancia por la construcción territorial convoca a inscribir la política en los procesos de desarrollo de la atención a los niños que en cada uno se lleva a cabo. Los hitos que revelaron los participantes en relación con el territorio son:

El tránsito del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) del MEN al ICBF el cual inició en agosto de 2011, marcó una manera diferente de relación con los territorios por parte de la política de primera infancia. Al llevar la oferta al ICBF, fue necesario definir nuevos mecanismos de participación de las autoridades locales en la prestación de los servicios.

En diciembre de 2011 ya había alcaldes y gobernadores electos y se llevó a cabo entonces una inducción y acompañamiento para lograr la inclusión de los temas de primera infancia en sus planes de desarrollo. Este acercamiento se hizo de manera conjunta con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Desarrollar este trabajo entre ambas instancias (CIPI y SNBF) permitió ir visualizando que la implementación de la política en los territorios debía hacerse a través de la arquitectura definida por el SNBF, acorde con los mandatos del Código de Infancia y Adolescencia. La política de primera infancia constituía una de las experiencias más importantes de articulación y coordinación intersectorial en el marco de este sistema.

De enero a diciembre de 2012 el trabajo se concentró en incluir los lineamientos de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo 2012-2015. Acompañar el proceso de formulación de planes de desarrollo territorial por parte de la CIPI, permitió comprender que las lógicas, las dinámicas y las comprensiones locales ameritaban generar herramientas y metodologías particulares a las definiciones y procesos territoriales. En febrero de 2012 este proceso se inició con alcaldes y gobernadores.

En julio de 2012 se procedió a entablar diálogos territoriales mediante encuentros que permitieran la consulta de los lineamientos. Desde el inicio de la formulación de la política se ha comprendido que las relaciones nación-territorio deben construirse a partir de miradas horizontales, de respeto y reconocimiento. Así, antes de hablar de asistencia técnica como una de las formas convencionales en las cuales el nivel nacional “orienta” o “enseña” al nivel local, la política posibilita encuentros de diálogo y construcción a partir de los cuales se establecen acuerdos conjuntos de trabajo que toman en cuenta las posibilidades de ambas instancias.

El equipo de la CIPI hizo visibles las iniciativas que se formularon en el ámbito sectorial con el propósito de desarrollar capacidades en lo local frente a la gestión de la política, para poder responder a los retos definidos en materia de atención integral a la primera infancia. Uno de los casos más significativos está reflejado en las acciones desarrolladas por el sector salud: 1) De julio a diciembre de 2012, en procura del fortalecimiento territorial, se analizó la situación de salud de niños y adolescentes en el marco de la rendición pública de cuentas, y se estableció la composición del grupo de infancia; 2) de febrero a abril de 2014, en los procesos de acompañamiento a la política de salud de la infancia se elaboraron acuerdos territoriales con las EPS para la atención integral a la primera infancia y se diseñó el plan operativo de los mil primeros días de vida. Se reconoció con los actores locales la situación de los niños en salud, nutrición y alimentación; 3) de mayo a junio de 2014 se promovió el desarrollo de capacidades en salud. Para ello se formaron

5500 médicos y enfermeras con capacidades en la atención en primera infancia y 5000 agentes comunitarios para la atención integral en primera infancia, y 4) de mayo a septiembre de 2013 se identificaron 10 zonas sanitarias y 289 entidades territoriales (departamentos y municipios) para el desarrollo de capacidades en salud en conjunto con las Direcciones Territoriales en Salud.

La Comisión Intersectorial comprende que el acompañamiento en territorio debe responder a los requerimientos, momentos y necesidades locales. No obstante, llevar la Estrategia a los territorios es un proceso muy complejo, sobre todo si el tránsito pretendido es partir de lo que hay para movilizarlo a mejores lugares y alternativas posibles que favorezcan el desarrollo integral del niño. Se pretende por esta vía garantizar una mayor sostenibilidad de la política pública pues emergen de manera más localizada y real, necesidades y aspiraciones y se suprimen las brechas entre las intenciones y los beneficios para quienes se afectan con ellas. Asimismo facilita la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados.

#### **4.2.5. Financiación**

Definir los recursos para el diseño e implementación de la política pública en primera infancia implica la determinación precisa de las fuentes de financiación a escala nacional para poder garantizar la sostenibilidad de la política, así como también al establecimiento de convenios, la disposición de dotaciones y el compromiso con el presupuesto comprometido en el plan de gobierno local.

Para los participantes los principales aspectos por destacar en la financiación de la Estrategia fueron:

Durante 2011 se construyó el acuerdo sobre la importancia y necesidad de concertar los recursos necesarios para asignarlos a donde corresponde, en presupuestos elaborados con base en estándares. Uno de los aspectos de mayor recordación por parte del equipo de la CIPI en materia de hitos en la línea de tiempo es el referido a la definición de los costos de la atención sobre los

cuales se iba a iniciar la implementación de la política en el nivel nacional. Este tema se refiere a lo que en la Estrategia denominan “canasta de atención”. El valor de esta “canasta” comprende la financiación de los nuevos criterios de calidad definidos para atender a los niños.

Establecido ese valor de la atención por niño y decidido previamente trasladar al ICBF la operación de la atención con el fin de concentrar al Ministerio de Educación en definir las políticas y lineamientos para la educación inicial, el equipo identificó que en agosto de 2011 se creó el mecanismo para llevar el PAIPI del MEN al ICBF. Este tránsito de la operación se extendió hasta junio de 2013, cuando terminó el proceso de entrega.

De agosto a octubre de 2011 el ICBF firmó un convenio tripartito con el MEN y con una entidad que administra recursos, según documentan los participantes, para facilitar el tránsito de la operación entre estas dos entidades de la manera más armónica posible.

En diciembre de 2011 se firmó un convenio interadministrativo entre el ICBF y Mincultura. Estos mecanismos de trabajo fortalecen la CIPI y la acercan al cumplimiento de objetivos y metas de manera conjunta con otros sectores. Claramente las alianzas más emblemáticas y que más referencia el grupo fueron las establecidas entre el ICBF, Mincultura y el MEN en torno al tema de la lectura en primera infancia. Por esta razón se logró que en enero de 2014 se entregara la dotación del programa “Leer es Mi Cuento”, evento señalado por los participantes.

En julio de 2012 se firmó el primer convenio para el desarrollo de la política de primera infancia (Convenio 529 de 2013), y en abril de 2014 se prorrogó por ocho meses más. Este aspecto se refiere al mecanismo que la política ha privilegiado para poder trabajar de manera cercana con la sociedad civil y la cooperación internacional.

Los CONPES 152 de abril de 2012 y 162 de marzo de 2013 tienen importante significado para los participantes, así como el manual de implementación del CONPES 152 que terminó de escribirse en septiembre de 2012. La definición de líneas de inversión a través de la generación de



documentos CONPES provenientes del crecimiento económico, dejaron ver la importancia que tiene para la política el que los municipios puedan, de alguna manera, tener recursos propios sobre los cuales puedan definir la inversión de manera directa, acorde con las líneas establecidas por la CIPI.

La parte de sostenibilidad financiera no se agota con los temas de inversión de recursos económicos. Los aprendizajes, las transferencias de conocimientos, así como los intercambios de saberes entre países, entre otros mecanismos, también los identifica el equipo de la CIPI como claves para poder darle sostenibilidad y robustecer la política. Dentro de los acontecimientos reportados se encuentran: 1) En abril de 2013 misiones de cooperación Asia; 2) en agosto de 2013 misión Mesoamérica; 3) en marzo de 2014 misiones de Bolivia, y 4) de abril a diciembre de 2014 misión Agencia de Cooperación Tailandia.

De octubre de 2013 a junio de 2014 se elaboró la propuesta de circular Foniñez según lo reportaron los participantes. Este es otro mecanismo a través del cual la CIPI orienta la inversión que los privados puede hacer en materia de primera infancia.

Así, se logran evidenciar las diferentes formas y mecanismos que la CIPI ha venido definiendo para poder darle sostenibilidad financiera a la atención de calidad con la cual está hoy comprometida la política.

#### **4.2.6. Diversidad**

Los hitos de la línea de tiempo relacionados con los temas de la diversidad fueron los siguientes:

- De 2011 a 2014 se proporcionó atención integral a niños de comunidades indígenas en Vaupés y Vichada.
- En junio de 2013 se conformó la mesa técnica de enfoque diferencial.
- De julio a diciembre de 2013 se dio inicio a los diálogos interculturales con las comunidades étnicas.

- En marzo de 2014 se creó la submesa de conflicto armado y formación de paz.
- En abril de 2014 se llevó a cabo un taller sobre el enfoque diferencial y se construyó una postura. Asimismo se generó la normativa y la ruta de atención integral de niños con cáncer 2010-2014.
- En junio de 2014 se creó el sistema educativo indígena propio “Semillas de vida”.

A partir de la identificación de estos hitos por parte del equipo de la CIPI, se puede inferir que la postura planteada inicialmente por la política en materia de diversidad, de reconocimiento de las particularidades, así como las diferencias étnicas y culturales se empiezan a manifestar en acciones de implementación de la política. La creación de espacios particulares para el debate intersectorial sobre el tema, apoyar los avances en la creación de sistemas educativos propios, reconocer que las condiciones de vulneración o riesgo deben ser prioritarias en la atención, pero deben estar en el marco general de la política de primera infancia, demuestran la coherencia en el avance de la implementación frente a estos planteamientos.

#### **4.2.7. Seguimiento y evaluación**

Este punto trata de los avances en el seguimiento y evaluación del desarrollo de la primera infancia así como del seguimiento a la Estrategia tal y como lo reportan los participantes. Con relación al seguimiento y evaluación del desarrollo de la primera infancia se destacan los siguientes aspectos en el tiempo:

##### *Seguimiento y evaluación al desarrollo*

- En agosto de 2012 se elaboró el primer diseño del sistema de seguimiento niño a niño de la mesa de sistema de la información.
- Desde el mes de mayo hasta agosto de 2013 se elaboraron los indicadores de seguimiento nominal a la primera infancia.
- En abril de 2014: se gestionó la atención a niños con valoración del desarrollo.

Al revisar los hitos planteados en materia de valoración del desarrollo infantil, se puede arriesgar una interpretación frente al interés por parte de la CIPI relacionado con la necesidad de crear una manera de conocer, valorar e identificar los cambios o avances que van mostrando los niños en su desarrollo. La aproximación nominal es la que prevalece en esta identificación.

#### *Seguimiento a la Estrategia*

El equipo de la CIPI identificó hitos interesantes frente a cómo medir o hacer seguimiento a los diversos procesos de implementación de la política. Entre ellos se encuentran:

- De agosto a noviembre de 2012: Primer informe de seguimiento de la Estrategia.
- De mayo a julio de 2013: Sistema de seguimiento a recursos CONPES primera infancia con establecimiento de indicadores.
- De enero a julio de 2014: Reconocimiento a la excelencia en la atención integral en salud a la primera infancia.

#### **4.2.8. Síntesis**

La formulación de la política de primera infancia como un ejercicio de la teoría a la práctica y de esta a la teoría.

La práctica es una instancia de reflexión que orienta la acción y la toma de decisiones para reorientar el diseño de la política.

La teoría como capacidad de leer la práctica, precisar las intenciones y formular orientaciones para dar curso a las intenciones.

La Presidencia como lugar decisivo para movilizar la Estrategia.

El año 2012 como un periodo complejo de acciones y construcciones de lineamientos y orientaciones en varios frentes.

La implementación como un ejercicio permanente presente en la formulación de la política pública de primera infancia, como se visualiza en las categorías que muestran dos tendencias

centrales: por un lado, la formulación de directrices que orientan las acciones y, por otro, acciones emprendidas en distintos niveles que van desarrollando la política, pero también van nutriéndola y todo ello hace parte de la implementación.

### **4.3. Los acompañantes y el territorio**

Dado el papel de los acompañantes en el proceso de implementación de la Estrategia se procedió a reconstruir con ellos el significado de territorio con el fin de evidenciar lo que se había hecho con la Estrategia y cómo visualizaban el reto de hacer frente al trabajo de acompañar a los territorios en la elaboración de una ruta de atención integral a la primera infancia para promover su desarrollo.

#### **4.3.1. Significado y conceptualización de territorio y expectativa de logro en él**

Al indagar por el significado y conceptualización de territorio y contrastarlo con los planteamientos formulados en el documento *Fundamentos técnicos, políticos y de gestión* resalta la apropiación que de ellos tienen los participantes.

##### *Significado de territorio*

En primer lugar, el territorio es un ámbito habitado por los niños de primera infancia, en el cual y con relación al cual ocurre su proceso de desarrollo.

“El escenario que habitan los niños y niñas y los actores involucrados en su desarrollo”.

“El territorio hace ciudadanos a los niños. Es donde se establece la relación con los niños y las niñas”.

Ese territorio es múltiple, diverso, dinámico y flexible. El reconocimiento a la cultura como marca del territorio es fundamental. Allí ocurren interacciones de todo tipo que dan lugar a historias, biografías, concepciones y prácticas de sus habitantes que son importantes en el proceso de implementación de la política de primera infancia.

“Los territorios, escenarios de multiplicidad y diversidad de avances, con historias y prácticas propias que deben ser tenidos en cuenta en el proceso de implementación de las políticas de primera infancia”.

“Reconocimiento como espacio diverso, con experiencias de interacción entre actores”.

“Algo dinámico, no es un concepto rígido sino flexible. No parte de una definición concreta, posibilita no homogeneizar lo que se entiende por territorio”.

“La noción de territorio implica reconocer los contextos, las formas de abordaje. Esto lleva a acciones consecuentes y flexibles.

En consecuencia, en ese territorio la Estrategia plantea la importancia y necesidad de trabajar con ellos mancomunadamente, construir juntos, reconocer sus saberes, conocimientos y prácticas y buscar alternativas con base en lo que son, hacen, necesitan y quieren.

“La Estrategia desde lo cultural plantea una apuesta fuerte para escuchar y entender lo que las poblaciones entienden por territorio”.

“Los territorios —sus pobladores y servidores públicos— tienen propuestas adaptadas, pertinentes para sus condiciones particulares, las cuales vale la pena que sean valoradas por la institucionalidad y aprovechadas en toda su riqueza”.

Es así como el territorio, en cuanto escenario de la política pública, se constituye en un espacio autónomo de toma de decisiones alrededor de lo que más conviene a sus poblaciones. A esta idea le corresponde un modelo de política acorde con la descentralización, con ir de “abajo arriba”, con construir posibilidades propias. Es en estos lugares en los que se hace visible la atención a la primera infancia para promover su desarrollo integral.

“Escenario en el que se organizan las actuaciones de la política y se materializan las atenciones”.

“Plataforma de ejecución de la política con autonomía en el marco de la descentralización y como interlocutor en la construcción de la política”.

“El territorio da las pautas a los diferentes niveles de gobierno”.

En síntesis, el territorio es un espacio político de actuación y, en esta medida, un espacio físico y administrativo, pero también simbólico, que trasciende lo material para adquirir vida desde una perspectiva diversa y cultural.

“Territorio nación y local con contextos particulares (ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas)”

“La concepción de entorno en el marco de la Estrategia es bondadosa, se corresponde con la noción de territorio, que trasciende el espacio físico. El territorio se construye de las características propias de cada entorno”.

Los participantes construyeron un concepto de territorio con estos sentidos que le fueron asignados, y que muestran una apropiación importante del proceso de implementación a partir este, reconociéndolo en su especificidad y vinculándolo con la labor que desarrollarían en el trabajo de acompañamiento con la Estrategia, como se expone a continuación.

### *Concepto de territorio*

En esta conceptualización se evidencia una mirada integral que recoge los elementos expuestos en el significado de territorio. El territorio aparece vinculado entonces a la idea de entorno, y desde allí su naturaleza es la de ser “vivo, dinámico y diverso” para contener las múltiples vidas de los niños en su diferencial proceso integral de desarrollo a partir de la interacción social, de las experiencias e historias propias y de acuerdo con las formulaciones de política establecidas por la Estrategia. Este concepto resulta bastante complejo y completo y muestra, como ya se expresó, la manera en que los participantes vivencian la Estrategia y los acuerdos y lenguajes a los que han llegado.

“Escenario, espacio, que es vivo, activo, dinámico y diverso, que se corresponde con la concepción de entorno al trascender el espacio físico, en donde:

- Están y se desarrollan los niños y las niñas y se dan las relaciones e interacción de los actores.
- Se materializan la ejecución de las políticas y las atenciones para niños y niñas en el marco de la descentralización y la autonomía.
- Habitan actores con experiencias y propuestas que deben ser tenidas en cuenta reconociendo los diferentes contextos y formas de abordaje”.

Partir de la identificación de cuáles son los significados y concepciones que sobre “territorio” tienen los profesionales que acompañan la implementación de la política, y luego hacer una comparación con las bases definidas por esta, resultó ser un ejercicio muy importante frente a los propósitos de la investigación.

- La forma como ellos definan interactuar con el territorio va a estar influenciada en gran medida por su experiencia, conocimiento y percepción. Es reiterativa la expresión de inconformidad de los equipos que implementan directamente acciones de política en los territorios, frente al desconocimiento que por lo general tienen de las realidades particulares y locales los equipos que van del nivel nacional, o que desarrollan procesos de acompañamiento y asistencia técnica.
- Uno de los planteamientos centrales de la política de primera infancia está definido por la comprensión dinámica y “viva” del territorio, lo cual lo hace un ente activo, dinámico, cambiante, y eso de entrada determina entonces otros mecanismos y formas de establecer relaciones adecuadas para construir.
- En aspectos muy puntuales de la política se puede ejemplificar esta situación: la crianza y el cuidado de los niños, la aceptación de la lactancia materna, el tipo de alimentos, son

aspectos cargados de componentes y construcciones culturales. Estas condiciones son específicas de cada territorio y han sido procesos de construcción generados por dinámicas, prácticas, hábitos y leyendas, entre otras cosas, que solo ocurren en cada uno de manera particular, por lo tanto es fundamental tenerlas en cuenta en la política de primera infancia, porque si se llega con construcciones conceptuales y nacionales será muy difícil entrar en un diálogo respetuoso.

#### **4.3.2. Expectativas de logro en los territorios**

Este punto enfrentó a los acompañantes a una realidad distinta. Para algunos, enfrentarse a los territorios en términos de lo que esperaba lograr tenía como punto de partida las concepciones expuestas. De esta manera la expectativa más general se expresó como:

“Que parta de su contexto”.

“Que las líneas de acción se den”.

“Que las atenciones se den con calidad y cobertura”.

Enseguida puede decirse que las expectativas giran en torno al cumplimiento de los derechos de los niños, garantizando las condiciones para ello.

“Que garanticen y restablezcan los derechos de los sujetos”.

“En el orden nacional corresponde trabajar en el reconocimiento de grados de autonomía a las entidades encargadas de la atención integral en los territorios, para que puedan resolver creativamente situaciones en favor de los derechos de los niños y niñas”.

En cumplimiento de esos derechos, entonces, se espera que los territorios reconozcan lo que tienen en atenciones así como lo que necesitan para el desarrollo integral de los niños, en una suerte de diagnóstico o caracterización:

“Que establezca cuál es la brecha entre lo existente y lo que aún falta por asegurarse”.



“Que tracen objetivos para niños y niñas, que parta de las brechas identificadas, que plantee rutas de actuación pertinentes y empáticas”.

Con ese diagnóstico, los participantes tienen la expectativa de construir la RIA y el plan de atención integral, medios o instrumentos de la Estrategia para operar la política de primera infancia en los territorios.

“Que cada territorio proyecte la implementación de su ruta y la formalice en un plan de atención integral”.

“Implementación de la RIA a la medida del territorio”.

Estos instrumentos favorecen así la orientación de las acciones en los territorios de manera específica para cada uno.

“Que se generen atenciones especializadas que se identifiquen de acuerdo con las condiciones de cada territorio”.

“Que los territorios aseguren al menos las atenciones que permitan mostrar los indicadores priorizados a partir de 2014”.

Para ello los participantes esperan que puedan trabajar en los territorios de forma participativa, en una cooperación horizontal.

“Que construya la política a través de procesos participativos”.

“Que se desarrolle el proceso de cooperación territorial de forma horizontal”.

Y de alguna manera, aunque no está expresado exactamente así, generar capacidades en los territorios para la toma de decisiones de la política pública de primera infancia.

“Fortalecimiento de las instancias de articulación para materializar esa política”.

“Que viabilice la implementación de la atención integral en los marcos de planeación que tiene el territorio”.

Hacer el análisis de lo expresado por el equipo de acompañantes en el territorio permite extraer varias ideas importantes, que se deben tener en cuenta en los procesos de implementación y que hoy deben ser considerados por la política para fortalecer o mantener lo definido:

- Hay claridad frente a lo que se espera que pase en los territorios. El equipo expone con precisión qué espera que pase en el territorio, hacia dónde quiere que el territorio transite en materia de primera infancia con coherencia frente a la política de primera infancia. Se podrían pensar que esto es el resultado de un esquema permanente de acompañamiento y seguimiento desde el nivel nacional a este equipo en materia de implementación de la política.
- Otro elemento importante que se logra identificar, es que si bien el equipo de acompañantes tiene de manera “predeterminada” lo que debe pasar en el territorio, lo expresan siempre en términos de proceso para el territorio mismo. Es decir, lo que se espera que pase debe pasar en función del territorio y quedarse para el territorio. El producto final del proceso se enfoca hacia la generación de las capacidades, que debe ocurrir en lo local para que lo propuesto realmente pase.
- Finalmente, la forma como plantean la relación está inscrita en una perspectiva horizontal, lo cual puede ser una expresión o postura de respeto y reconocimiento a los saberes y condiciones propias del territorio, algo fundamental para la implementación.

#### **4.3.3. Percepción de las capacidades que favorecen la implementación**

Al indagar por las capacidades que favorecen la implementación de la Estrategia las respuestas permitieron su agrupación en humanas, sociales y materiales tal y como se muestra en la tabla 4.

Las capacidades humanas hacen referencia a lo relacional consigo mismos, con las demás personas y con el entorno. Las sociales tienen que ver con el andamiaje de la comunidad: tecnología,

economía, política, instituciones, creencias, etc. Y las materiales son todas aquellas dotaciones que contribuyen al desarrollo de los niños: vivienda, transporte, elementos de consumo, etc).

**Tabla 4**

Capacidades humanas, sociales y materiales que favorecen la implementación desde la perspectiva de los acompañantes

<b>Humanas</b>	<b>Sociales</b>	<b>Materiales</b>
Protección basada en la conciencia del desarrollo de los niños.	Cohesión social como el grado de consenso de los miembros de un grupo hacia una determinada situación.	Libre de todo tipo de violencia.
Cambio de imaginarios frente a niño y niña.	Respeto por la diversidad.	Acceso a servicios de calidad.
Amor y escucha.	Responsabilidad social que como sociedad se tiene frente al desarrollo de los niños.	Oportunidades.
No violencia. Reconocimiento como persona.	Sentido de pertenencia a una comunidad o familia, que sea reconocido.	Referencia al mundo material de la cultura a la que pertenecemos. Cómo me relaciono con el entorno, los objetos que tienen significado para mí.
Promoción del autorreconocimiento, afecto y amor.	Reconocimiento de niño como sujeto de derechos.	Escenarios que corresponden a necesidades.
Es importante: lo que vive, siente, manifiesta.	Son responsabilidad de todos, los niños son lo primero.	Persona adulta que le acoge, le presta abrigo y contención.
Amor, reconocerse en el otro.	Colaboración y cooperación.	Necesidades básicas satisfechas.
Afecto, cuidado.	Lazos de solidaridad y participación, diálogo de saberes, construcción conjunta.	Alimentación sana, condición material a condición humana.
Convivencia, cómo lo que hago afecta a otras personas.	Acciones a largo plazo.	Sitios seguros.
Escucha y observación.	Reconocimiento de prácticas culturales para la interacción.	Vinculaciones esenciales, relación con lo material.
Sensibilidad al niño, a lo que le gusta, a su vida diaria.	Solidaridad activa, que implica compromiso, responsabilidad, acción.	Calidad de los servicios.
Potenciación de la autonomía desde la perspectiva solidaria.	Que sea una realidad la prevalencia de los derechos de los niños.	Garantizar las condiciones para hacer la vida posible.

### *Las capacidades humanas*

Como puede verse en la tabla anterior, estas capacidades están centradas en el niño y su desarrollo alrededor de los cuales los aspectos más destacables son el amor, el cuidado, la protección, su reconocimiento como sujeto y su capacidad de autonomía. También es necesario destacar la referencia a la convivencia, no violencia y cómo la política de primera infancia convoca al cambio de imaginarios sobre el niño.

### *Las capacidades sociales*

Dos aspectos que marcan la historia social de país se constituyen en eje de lo social: por un lado la convivencia en tanto cohesión, pertenencia, integración, lazos, colaboración y cooperación; y por otro, diferencia, prácticas culturales distintas, diversidad y respeto a ella. Este encuentro es fundamental para potenciar las capacidades sociales y contribuir a la realización de los derechos de niños, con “responsabilidad” y a “largo plazo”.

### *Las capacidades materiales*

Estas capacidades aluden a la conservación de las condiciones de existencia humana en cuanto a satisfacción de necesidades básicas y servicios de calidad. Pero también hacen referencia al mundo material de la cultura de pertenencia, que plantea relaciones significativas diversas con el entorno, interacciones de acogida y oportunidades, esto es, la posibilidad de vínculos con la vida misma (“Garantizar las condiciones para hacer la vida posible”). Por último es necesario contar con territorios seguros y libres de violencia o generar capacidad para lograrlo y así potenciar el desarrollo infantil.

El esquema propuesto para indagar por la percepción de capacidades que favorecen la implementación, por parte de los acompañantes, permite analizar elementos centrales de la política de primera infancia como son:

- Una mirada de las capacidades, la posibilidad, la importancia de generar las condiciones para que las transformaciones y cambios que se expusieron en el apartado anterior se logren en un territorio. Esto permite inferir que el ejercicio está visto más como una lógica de proceso y de crear condiciones antes que de entrega de resultados como tal.
- El identificar capacidades humanas, sociales y materiales demuestra la complejidad de las acciones que se tienen que contemplar en un territorio para poder alcanzar apuestas de política sostenibles y a largo plazo, como la propuesta para la primera infancia.
- Hay diferencia entre comprender la política como una ampliación de la oferta de servicios y concebirla como un ejercicio de movilización social, cambio de concepciones y rescate de las condiciones humanas de los miembros de una determinada comunidad o de un grupo social específico.

Al analizarlo a la luz de lo identificado en el ejercicio anterior, se nota que existe coherencia entre la complejidad de la tarea esperada en materia de implementación de la RIA y el reconocimiento de las capacidades que se deben generar en un territorio para que realmente esto pase y sea posible.

#### **4.3.4. Concepción sobre la cooperación técnica**

La cooperación técnica es el proceso que pone a disposición de la administración de los territorios la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. Consiste en un equipo humano especializado y un conjunto de herramientas, con el fin de acompañar y facilitar de forma horizontal los procesos de atención integral a la primera infancia. Ahora bien, ¿qué idea de cooperación técnica tienen los acompañantes y qué esperan de ella? A continuación se exponen estos hallazgos.

*¿Qué implica la cooperación técnica?*

Los participantes reconocen que no es una metodología pues esta exige un proceso de fortalecimiento interno, un vehículo o medio para lograr con intención un objetivo, mientras la cooperación técnica es un proceso de trabajo, de interacción, de construcción conjunta de lo nacional con lo territorial. En esta medida:

“La metodología ha sido un vehículo de fortalecer y orientar el trabajo de quienes realizan el proceso de cooperación en el territorio”.

Para los acompañantes la cooperación técnica plantea:

- La búsqueda del trabajo intersectorial.

“Es cooperación si se trabaja intersectorialmente”.

- El vínculo de la sociedad civil con las decisiones de política pública.

“Vincular de una manera más contundente a la sociedad civil”.

“La cooperación debería incluir procesos que permitan vincular a todos y todas así no tengan niños y niñas”.

“El proceso de participación y movilización social es un reto en el fortalecimiento”.

“Movilización social”.

- Propiciar espacios a favor de la niñez donde ella pueda participar.

“Dinamizar instancias relacionadas a favor de la primera infancia”.

“Generar espacios de participación de la niñez”.

- Recursos

“La cooperación también incluye diferentes fuentes de recursos”.

- Varios componentes

“La cooperación implica varios componentes”.

Por otro lado, la cooperación técnica no es solamente construir la RIA, y no se desarrolla en todas partes de acuerdo con los planteamientos propuestos en la Estrategia. El encuentro con los territorios requiere estrategias variadas para el logro de la cooperación horizontal e intersectorial.

“La cooperación no puede ser solo la construcción de la RIA”.

“En este momento el proceso es muy institucional y no tiene la lógica de los sectores”.

“A pesar de que hablamos de cooperación técnica y de horizontalidad, falta desarrollarlo”.

*¿Mantiene la cooperación técnica el carácter horizontal?*

La mirada crítica a la cooperación técnica permite encontrar aspectos importantes que ella ayuda a movilizar en la construcción de la Estrategia, así como puntos cruciales que llaman a la reflexión, a disponer de alternativas, a generar mayores aperturas en el acompañamiento en un país en el que la tradición de la asistencia pública sobre la gestión pública está centrada en el servicio. Estos puntos fueron el centro de la atención en este apartado:

- No se llega al propósito real de la participación.

“El propósito real de la cooperación territorial está en generar y parece que está yendo más a llevar y traer que a generar”.

- Superposición de la asistencia técnica y la cooperación horizontal.

“La cooperación es una intención horizontal, la asistencia es un fortalecimiento a través de varias estrategias para cualificar la prestación de servicios. La Administración pública es un nuevo cliente que está siendo atendido a través de la asistencia técnica”.

“La cualificación de la oferta es un proceso de cooperación de otro orden”.

- Ajuste al formato dificulta la atención sobre aspectos que podrían flexibilizar la relación.

“A veces nos concentramos en el formato, sin desconocer la utilidad del instrumento como facilitador del proceso en nosotros”.

Por su parte, la superación de las dificultades se formula en términos de:

- Reflexionar acerca de la cooperación técnica en su posibilidad de generar capacidades con miras al desarrollo de la primera infancia.

“Debemos plantearnos la reflexión de la relación entre la cooperación técnica y la generación de capacidades, y de esta última con el desarrollo integral”.

- Ubicar el papel que desempeña el instrumento de cooperación en ese proceso.

“En el proceso de cooperación debemos partir del ejercicio de convicción de que los niños y niñas son lo primero. El instrumento a veces hace que perdamos al niño y a la niña”.

“La generación de capacidades está en los instrumentos y no tanto en la concepción de niño y niña”.

- Generar preguntas que lleven a la reflexión y al seguimiento permanentes en cada territorio.

“Es importante preguntarse, ¿qué tanto aprendemos de los territorios? ¿Cómo articular la política de primera infancia con los planes de desarrollo mostrando la articulación entre los componentes de los planes de desarrollo y la política de primera infancia?”.

Al revisar lo expresado por el equipo de acompañantes en cuanto a la concepción de “cooperación técnica” se hace visible que la entienden como una forma de trabajo en los territorios y no como una metodología o un paso a paso que amarra resultados. Desde ahí los acompañantes ven la posibilidad de unir todos y cada uno de los componentes y procesos contemplados en la implementación de la RIA.

Más que referenciar la cooperación técnica como un ordenador metodológico, la comprenden como un movilizador de acciones en el territorio. Este planteamiento es coherente con el carácter dinámico de los procesos que plantea la política y con la apuesta por posibilitar construcciones propias en los territorios.



Aún así, cuando esta comprensión de los acompañantes se confronta con la horizontalidad, se encuentran posturas que toman distancia frente a si eso se ha logrado o no. Se puede inferir que por el corto tiempo que lleva la implementación de esta política, aún coexisten esquemas orientados de manera unidireccional, con formas de construcción colectiva que parten del saber e interés del territorio.

#### **4.3.5. La metodología y el desarrollo de capacidades**

La política pública de primera infancia propone una metodología de trabajo territorial para generar y fortalecer capacidades. Esto con el fin de abrir caminos favorables al desarrollo integral de los niños mediante decisiones de las instancias administrativas sobre los asuntos que les conciernen a ellos. La metodología toma en cuenta la diversidad del escenario territorial, así, quien coopera técnicamente puede contar con herramientas flexibles para su labor. Los formatos no coartan esta flexibilidad porque son susceptibles de ser adaptados a las condiciones y características de los territorios.

Por su parte, el acompañamiento territorial no parte de cero y menos si se tiene en cuenta que muchos territorios (doscientos cincuenta) han tenido acompañamiento. Siempre es posible trabajar sobre lo construido y valorar los avances locales, retomándolos, reorientándolos o fortaleciéndolos.

En este escenario, para los acompañantes la metodología es entendida como:

- Un medio para generar capacidades.

“La metodología está diseñada para desarrollar un proceso de generación de capacidades”.

“Si reconocemos que los territorios saben y tienen un acumulado, ello implica que no es generar, no es instalar, es mejorar las capacidades”.

- Un medio que cuenta con instrumentos flexibles.

“Si no se comprende la metodología desde el fortalecimiento de capacidades el instrumento se convierte en un producto no flexible”.

“La metodología debe servir y ser flexible en algunos casos y en otros casos debe ser obligatoria, porque la metodología se enfrenta a las prácticas culturales de gobierno; no se puede dejar todo al ritmo de los territorios porque eso puede llevar a la parálisis”.

- Un instrumento que instala una manera de pensar y planear.

“Debemos buscar el equilibrio entre proceso y producto”.

“Aunque el territorio se concibe como activo, diverso y dinámico, el territorio debería establecer también en qué quiere o necesita ser asistido. No es solo entregar herramientas y contenidos”.

- Un proceso que queda en los actores.

“El proceso que se instala en los actores es lo importante”.

“El fortalecimiento debe ir más a los actores que a la persona”.

- Un proceso para garantizar coherencia entre la concepción de territorio y las expectativas sobre él.

“La metodología debe garantizar una coherencia entre la concepción de territorio y lo que se espera de él”.

- Un proceso que demanda desarrollo de capacidades en los acompañantes

“El desarrollo de capacidades en el territorio para la atención integral ha demandado el desarrollo de capacidades en los acompañantes”.

- Un lugar difícil de trabajar en la cooperación técnica por su lenguaje y por las implicaciones de uso de la herramienta.

“La metodología maneja un lenguaje técnico para especialistas y no es fácilmente digerible para personas que estén por fuera de la estrategia. Un avance significativo es la cartilla para explicar la estrategia de forma más sencilla”.

“La herramienta está muy densa y demanda tiempo y esfuerzo”.

Resulta interesante analizar como a medida que el proceso va avanzando y va ganando más coherencia, hay una postura más crítica y retadora por parte del equipo de acompañantes territoriales.

En la metodología y el desarrollo de capacidades lo que logra identificarse es una postura crítica, pero al mismo tiempo propositiva y retadora respecto al uso de diferentes dispositivos y herramientas que esta contempla. Hay consenso frente a que desarrollar capacidades en los territorios es central en la implementación, pero va más allá de lo contemplado en el proceso de cooperación técnica tal como se ha hecho hasta ahora. Se requiere revisar las herramientas, así como también mostrar resultados claros, pero no perder el foco sobre el proceso en sí.

Se reconoce que se deben reforzar las formas o maneras como se oye la “voz” de los territorios, y esto requiere incrementar aún más el nivel de flexibilidad propuesto actualmente.

#### **4.3.6. Síntesis**

En general, el proceso de trabajo propuesto por la investigación con los acompañantes en el territorio permite ver de manera importante aciertos y temas por reforzar en la forma como la política de primera infancia se ha implementado en los territorios desde su formulación en 2012. Se nota coherencia y postura frente a una nueva forma de ver el territorio y, asimismo, la manera como se debe interactuar con él. Propone retos grandes relacionados con la flexibilidad, el alcance de lo esperado en materia de generación de capacidades y la forma de trabajo desarrollada.

#### 4.4. Tres casos de implementación en el territorio

Dentro de los aspectos descritos y analizados hasta ahora, se ha revisado la coherencia y orientación que existen en la CIPI en materia de implementación de la política, la postura frente a los territorios y las diversas formas como durante toda la fase de formulación y llegada de la Estrategia a estos, se ha hecho visible la implementación.

Igualmente, en la segunda parte se toma para el análisis los datos producidos por el trabajo hecho con los equipos de acompañantes que dinamizan el proceso con los equipos territoriales.

En el tercer momento, se hace posible comparar o revisar si lo producido por el territorio está conforme a lo orientado por el equipo de acompañantes y es coherente con la formulación de la política nacional frente al manejo autónomo de los territorios.

Este apartado intenta mostrar ahora el lado de los territorios en su proceso de acompañamiento. Para ello es importante recordar la ruta de implementación una vez los acompañantes han generado el escenario de cooperación adecuado y se ha conformado el equipo territorial y trabajado los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia:

- *Diagnóstico*: Permite que los territorios produzcan un informe sobre el detalle del estado de los derechos de la primera infancia y de su atención, a través de las líneas de acción (gestión territorial, calidad y pertinencia de las atenciones, seguimiento y evaluación de la política pública, movilización social y participación significativa).
- *Construcción de la RIA*: Cada territorio concierta una ruta integral de atenciones a partir de la situación identificada. Ello se expresa en un documento.
- *Priorización*: Como cada territorio no puede atender todo al tiempo ni tiene los recursos para ello, se priorizan las atenciones más urgentes y necesarias para la promoción del desarrollo infantil de 0 a 6 años.

- *Promoción de experiencias:* Cada territorio plantea un plan integral de atenciones, que se pone en ejecución.

Para este análisis ello significa que se revisaron todos estos documentos de cada uno de los territorios seleccionados para identificar cómo se desarrolla la implementación de la Estrategia. En este sentido, la lectura documental permitió elaborar una matriz, que definía para cada uno de los resultados esperados la información producto del análisis, relacionada con las siguientes categorías: descripción del tipo de información que ofrece el territorio; observaciones respecto al resultado obtenido; qué tanto el resultado esperado se constituyó en material para el resultado esperado; si fue necesario o no replantear el resultado esperado o sus actividades y recomendaciones para enriquecer la formulación actual del resultado esperado o de las actividades. Enseguida se expone cada caso con los hallazgos organizados en estas categorías.

#### 4.4.1. Caso 1: Municipio de Restrepo (Meta)

Toda la información del municipio está contenida en la tabla 5.

**Tabla 5**  
Análisis del caso 1: Restrepo

RESULTADO	Descripción del tipo de información que ofrece el territorio	Observaciones respecto al resultado obtenido	Que tanto el resultado esperado anterior fue insumo o considerado para este resultado esperado	¿Sería necesario replantear el resultado esperado o sus actividades?	Recomendaciones para enriquecer la formulación actual del resultado esperado o las actividades
- Primer resultado esperado: Definición del escenario de cooperación técnica de la Estrategia de Cero a Siempre y concreción del equipo territorial a cargo. Consiste en lograr una alianza de trabajo sólida con el equipo territorial.	No se evidenció esta descripción	No hay un insumo que dé cuenta en que consistió el trabajo con el equipo territorial	No aplica	No se cambiaría, se haría énfasis en establecer la forma de cómo se cuenta lo que ocurrió en este resultado.	Incluir una matriz que dé cuenta de las alianzas de trabajo con el equipo territorial. En forma práctica. Importante tener una carta de firma de alcalde de compromiso
- Segundo resultado esperado: El equipo territorial conoce los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Es decir, los comparte, los comprende y está comprometido con su ejecución.	No se evidenció esta información	No hay un insumo que dé cuenta en que consistió el trabajo con el equipo territorial	No aplica	Se propone incluir una actividad adicional que sirva para conocer la respuesta, comentarios y reacciones de la estrategia territorial frente a la política nacional y propuestas de armonización de políticas territoriales como nacionales.	Incluir un formato o matriz que dé cuenta de la presentación de la estrategia, a quienes se les ha presentado y si la información está llegando a las personas adecuadas. Se documenten las conclusiones sobre las reacciones de los territorios frente a la estrategia.
- Tercer resultado esperado: Los equipos territoriales se conectan con su propia realidad. Ello significa que conoce en profundidad la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia de su territorio.	Datos demográficos, mujeres gestantes, y niño a niña respecto a los 5 estructurantes. Se evidencian principales hallazgos sobre líneas de acción.	En muchas ocasiones la fuente y la calidad de los datos obtenidos del nivel nacional no concuerdan con las entidades territorial	bastante, y se evidencia en cuanto a que indaga en aspectos relevantes del desarrollo integral de niños y niñas (realizaciones y estructurantes) y en relación a toda la plataforma territorial que hace posible la implementación de la política	Se propone dar más fuerza a la validación de la información recogida en los diagnósticos.	El instrumento de diagnóstico de líneas de acción dejarlo posterior a la construcción de la ruta. Se recomienda conectarse más con sus niños y niñas en lo que significa en su contexto de territorio.
- Cuarto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con su Ruta Integral de Atenciones. En este punto la entidad territorial conoce cómo está su oferta de atenciones y servicios para responder a la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia de su territorio y sobre esa base están en capacidad de priorizar su gestión.		Es un mapa de oferta que nos permite ver que está haciendo el territorio, pero no se logra ver la situación real de los niños y las niñas, no hay una clara conexión entre diagnóstico y RIA		Al iniciar el ejercicio desde el mapa de oferta difícilmente se logra pensar y reflexionar en situaciones críticas y potenciadoras enfocadas en los niños y las niñas, se cae en un enfoque desde la oferta.	
- Quinto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con Plan de Atención Integral. A partir de la evidencia conseguida, planifica la disposición del talento humano, las responsabilidades, los recursos técnicos y financieros para ejecutar la Ruta Integral de Atenciones y generar resultados tangibles en la población en primera infancia.					
- Sexto resultado esperado: La entidad territorial ejecuta la Ruta Integral de Atenciones. El territorio cuenta con experiencias de articulación de atenciones producto de la gestión intersectorial, que propician resultados tangibles en el desarrollo integral de la población en primera infancia.					

En Restrepo la información que ofrece el territorio es limitada, solo para el tercer resultado, no para los restantes. En este sentido, los equipos territoriales se conectan con su propia realidad, conocen en profundidad la situación de los derechos de los niños en primera infancia de su territorio a través de los datos: “demográficos, mujeres gestantes, y niño a niño respecto a los 5 estructurantes”. Al mismo tiempo se evidencian hallazgos sobre líneas de acción. Sin embargo en muchas ocasiones la fuente y la calidad de los datos obtenidos del nivel nacional no concuerdan con el de la entidad territorial.

Frente a estos resultados vale la pena destacar la inexistencia de un elemento que muestre en qué consistió el trabajo con el equipo territorial en relación con los resultados 1 y 2 (1: Definición del escenario de cooperación técnica de la Estrategia De Cero a Siempre y concreción del equipo territorial a cargo. Consiste en lograr una alianza de trabajo sólida con el equipo territorial. 2: El equipo territorial conoce los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Es decir, los comparte, los comprende y está comprometido con su ejecución). Con relación al cuarto resultado (“La entidad territorial cuenta con su ruta integral de atenciones”. En este punto la entidad territorial conoce cómo está su oferta de atenciones y servicios para responder a la situación de derechos de los niños en primera infancia de su territorio y sobre esa base está en capacidad de priorizar su gestión) se presenta un mapa de oferta que permite ver qué está haciendo el territorio, pero no muestra la situación real de los niños, no hay una clara conexión entre diagnóstico y RIA.

Desde esta perspectiva, solo es posible hablar del tercer resultado para analizar si fue tenido en cuenta para el resultado esperado. Se afirma que fue tenido en cuenta y ello se hace evidente en la indagación de aspectos relevantes del desarrollo integral de los niños (realizaciones y estructurantes) y en cuanto a toda la plataforma territorial que posibilita la implementación de la política.

Para superar las limitaciones es necesario replantear lo siguiente:

En cuanto al resultado 1: Hacer énfasis en la manera de contar lo que ocurrió con el resultado.

En el resultado 2: Se propone incluir una actividad adicional que sirva para conocer la respuesta, comentarios y reacciones de la estrategia territorial frente a la política nacional, y propuestas de armonización de políticas territoriales como nacionales.

En el resultado 3: Se propone dar más fuerza a la validación de la información recogida en los diagnósticos.

En el resultado 4: Se plantea que al iniciar el ejercicio con el mapa de oferta difícilmente se logra pensar y reflexionar en situaciones críticas y potenciadoras enfocadas en los niños, pues se cae en un enfoque de la oferta. Por tanto habría que replantear este aspecto.

Finalmente, la recomendación para enriquecer la formulación actual del resultado esperado o las actividades en Restrepo son las siguientes:

Para el resultado 1: Incluir una matriz que exponga de manera práctica las alianzas de trabajo con el equipo territorial. Se considera importante tener una carta de compromiso firmada por el alcalde.

Para el resultado 2: Incluir un formato o matriz que muestre la presentación de la Estrategia, a quiénes se les ha presentado y si la información llega a las personas adecuadas. Documentar las conclusiones sobre las reacciones de los territorios frente a la estrategia.

Para el resultado 3: Se sugiere construir primero la ruta y después diligenciar el instrumento de diagnóstico de líneas de acción. Se recomienda conectarse más, lo que significa la presencia de los niños en el contexto territorial.

#### **4.4.2. Caso 2: Distrito de Cartagena**

En este territorio se ofrece información más completa como se expresa en los siguientes párrafos, de acuerdo con la Tabla 6.

**Tabla 6**  
**Análisis del caso 2: Distrito de Cartagena**

RESULTADO	Descripción del tipo de información que ofrece el territorio	Observaciones respecto al resultado obtenido	Que tanto el resultado esperado anterior fue insumo o considerado para este resultado esperado	¿Sería necesario replantear el resultado esperado o sus actividades?	Recomendaciones para enriquecer la formulación actual del resultado esperado o las actividades
- Primer resultado esperado: Definición del escenario de cooperación técnica de la Estrategia de Cero a Siempre y concreción del equipo territorial a cargo. Consiste en lograr una alianza de trabajo sólida con el equipo territorial.	No hay evidencias sobre este resultado en el documento. Hay fuentes de donde tomaría pero no está incorporada.		No aplica		
- Segundo resultado esperado: El equipo territorial conoce los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Es decir, los comparte, los comprende y está comprometido con su ejecución.	La evidencia es la articulación que se ha logrado en las instancias de gestión.	El territorio conoce los postulados de la Estrategia. Es un resultado de proceso. No es posible cuantificarlo, por medio de un indicador específico. La apropiación de los conceptos de la Estrategia se refleja en la arquitectura institucional.	No aplica		No plantearlo como un resultado en sí mismo, sino como una condición para verificar el tercer resultado. Vincular las metodologías que se han trabajado previamente con la que se trabaja actualmente.
- Tercer resultado esperado: Los equipos territoriales se conectan con su propia realidad. Ello significa que conocen en profundidad la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia de su territorio.		En análisis de situación es importante contar con fuentes alternativas. Hay otros instrumentos en el marco de lo administrativo que pueden ayudar a conocer la situación de los niños y las niñas en el territorio. Diagnóstico vs. Análisis de situación de los derechos de los niños y las niñas –		No es necesario replantear el resultado, las actividades dan cuenta de la evidencia que se requiere sobre el mismo.	Es necesario CONSOLIDAR toda la información que existe. Existen varios insumos, de procesos anteriores que tienen evidencias sobre este resultado. Dar enfoque de análisis de situación de los derechos de los niños y las niñas, en lugar de diagnóstico.
- Cuarto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con su Ruta Integral de Atenciones. En este punto la entidad territorial conoce cómo está su oferta de atenciones y servicios para responder a la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia de su territorio y sobre esa base están en capacidad de priorizar su gestión.	Este resultado fortalece el segundo. No hay linealidad. Es un momento de quiebre. Cuando se hace el diagnóstico se sensibiliza a los equipos territoriales.	El resultado anterior es clave porque la conformación del equipo y la apropiación conceptos.		No es necesario replantear el resultado, sino las herramientas que se entregan.	Buscar indicadores trazadores - datos orientadores - que permitan hacer análisis de costo efectividad. En la metodología dar elementos a los profesionales territoriales para orientar la interpretación y análisis de los datos, que datos compara, como formular hipótesis de correlación entre un dato y otro. Encontrar caminos prácticos que nos den la información que necesitamos. Guiar la lectura de cómo transformar la situación a partir de los datos existentes.
- Quinto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con Plan de Atención Integral. A partir de evidencia conseguida, planifica la disposición del talento humano, las responsabilidades, los recursos técnicos y financieros para ejecutar la Ruta Integral de Atenciones y generar resultados tangibles en la población en primera infancia.	El territorio tiene la información. En el formato antiguo no se tienen situaciones críticas y potencializadoras. Del formato nuevo le hace falta una parte.	El ejercicio es sistémico, el análisis puede ser sistémico, pero se requieren elementos para orientar el análisis.	El resultado anterior fue insumo para la RIA. Si es importante, pero es posible hacer un vínculo mas fuerte entre el diagnóstico y líneas de acción.		Considerar la metodología de metaplan. La matriz es mas para registro del profesional.
- Sexto resultado esperado: La entidad territorial ejecuta la Ruta Integral de Atenciones. El territorio cuenta con experiencias de articulación de atenciones producto de la gestión intersectorial, que propician resultados tangibles en el desarrollo integral de la población en primera infancia.	El Plan de Cartagena lo hicieron en una mesa, empezaron a trabajar secuencialmente el plan de acuerdo con la metodología. En mayo en una reunión, en la que no participaron todos los actores, se revisaron los avances de la implementación del Plan y se empezó a cuestionar algunos aspectos del plan. Entre otros aspectos algunas entidades no veían las metas de su sector reflejadas y pidieron revisarlo. Se propuso una mesa para revisarlo y luego se propuso alinear el plan con las líneas de acción de la política.	Se puede adelantar previamente con la información para llevar a la mesa. ¿Hasta que punto hay que hacerles las cosas al territorio? - Es necesario asumir algunas tareas por parte del equipo territorial para cerrar. Se considera importante pensar y ver más allá del producto- documento. La apuesta debe ser más de apropiación de conceptos y desarrollo de capacidades. Hay que pensar como el proceso realmente es asumido por los equipos locales.	Diagnostico de las líneas de acción y la matriz de acciones críticas y acciones potenciadoras de la RIA son insumo para el Plan.	Se planteó el Plan como un instrumento que sirviera de insumo para demás documentos. Se necesitan estrategias para hacer el link entre los diferentes documentos. Se necesita hacer cabildeo político con los equipos entrantes líneas de acción a partir de situaciones críticas e indicadores trazadores.	Seria necesario definir qué tipo de validación política tiene que tener el plan, para cuales momentos del ciclo de política es clave y como introducirlo en otros planes de territorio (Planes de desarrollo, planes de política)

En relación con el primer resultado esperado: Definición del escenario de cooperación técnica de la Estrategia de Cero a Siempre y concreción del equipo territorial a cargo, consiste en lograr una alianza de trabajo sólida con el equipo territorial. Si bien hay fuentes de donde tomar la información, no se incorpora pues no hay evidencias de ella en el documento.

En cuanto al segundo resultado esperado: El equipo territorial conoce los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Es decir, los comparte, los comprende y está comprometido con su ejecución y ello se evidencia en la articulación que ha logrado en las instancias de gestión.



Para el cuarto resultado esperado: Los equipos territoriales se conectan con su propia realidad. Eso significa que conocen en profundidad la situación de derechos de los niños en primera infancia de su territorio; se evidencia que este resultado fortalece el segundo; no hay linealidad, sino un momento de quiebre en tanto cuando se hace el diagnóstico se sensibiliza a los equipos territoriales.

Para el quinto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con su ruta integral de atenciones. En este punto la entidad territorial conoce cómo está su oferta de atenciones y servicios para responder a la situación de derechos de los niños en primera infancia de su territorio, y sobre esa base están en capacidad de priorizar su gestión. Se evidencia que el territorio tiene la información, pero en el formato antiguo no se plantean situaciones críticas y potenciadoras. Al formato nuevo le hace falta una parte.

El sexto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con un plan de atención integral. A partir de la evidencia conseguida, planifica la disposición del talento humano, las responsabilidades, los recursos técnicos y financieros para ejecutar la ruta integral de atenciones y generar resultados tangibles en la población en primera infancia. Se evidencia que el plan de Cartagena lo hicieron en una mesa y empezaron a trabajar secuencialmente en él de acuerdo con la metodología. En mayo, en una reunión en la que no participaron todos los actores, se revisaron los avances de la implementación del plan y se empezaron a cuestionar algunos de sus aspectos, entre ellos el hecho de que algunas entidades no veían las metas de su sector reflejadas y pidieron revisarlo. Se propuso una mesa para hacerlo y luego se sugirió ajustar el plan con las líneas de acción de la política.

En relación con el segundo resultado esperado se observa que el territorio conoce los postulados de la Estrategia, y la apropiación de los conceptos de esta se refleja en la arquitectura

institucional. Es un resultado de proceso que no se puede cuantificar por medio de un indicador específico.

En el tercer resultado esperado, el análisis de la situación, es importante contar con fuentes alternativas. Hay otros instrumentos en el marco de lo administrativo que pueden ayudar a conocer la situación de los niños en el territorio. Importancia del diagnóstico frente al análisis de la situación de los derechos de los niños.

El cuarto resultado esperado es clave porque evidencia la conformación del equipo y la apropiación de conceptos.

El quinto resultado esperado plantea un ejercicio en el que el análisis puede ser sistémico, pero se requieren elementos para orientar ese análisis.

El sexto resultado esperado se puede adelantar con la información para llevar a la mesa. ¿Hasta que punto hay que hacerle las cosas al territorio? Es necesario que el equipo territorial asuma algunas tareas para cerrar. Se considera importante pensar y ver más allá del producto-documento. La apuesta debe ser más de apropiación de conceptos y desarrollo de capacidades. Hay que pensar cómo el proceso realmente es asumido por los equipos locales.

Se analiza en seguida qué tanto el resultado esperado anterior fue considerado para este nuevo resultado esperado:

Para el quinto resultado esperado el resultado anterior fue ingrediente para la RIA. Entonces, aunque se reconoce que sí es importante, se establece que es posible hacer un vínculo más fuerte entre el diagnóstico y las líneas de acción.

Para el sexto resultado el diagnóstico de las líneas de acción y la matriz de acciones críticas y acciones potenciadoras de la RIA constituyeron piezas para el plan.

En cuanto al replanteamiento del resultado o de sus actividades, los resultados esperados evolucionaron así:

Para el tercero no es necesario replantear el resultado, las actividades muestran la evidencia que se requiere sobre este.

Para el cuarto tampoco es necesario replantear el resultado, sino las herramientas que se entregan.

En el sexto se planteó el plan como un instrumento que sirviera de material para los demás documentos. Se necesitan estrategias para hacer el vínculo entre los diferentes documentos. También se necesita hacer cabildeo con los equipos entrantes, líneas de acción a partir de situaciones críticas e indicadores trazadores (datos orientadores).

Por último, las recomendaciones para enriquecer la formulación actual del resultado esperado o de las actividades son:

Para el resultado esperado 2 no plantearlo como un resultado en sí mismo, sino como una condición para verificar el tercer resultado. Vincular las metodologías que se han trabajado previamente con la que se trabaja actualmente.

El resultado esperado 3 requiere consolidar toda la información que existe. Hay varios componentes, de procesos anteriores, que tienen evidencias sobre este resultado. Se sugiere dar un enfoque de análisis de la situación de los derechos de los niños, en lugar de un diagnóstico.

El resultado esperado 4 requiere buscar indicadores trazadores (datos orientadores) que permitan hacer análisis de costo efectividad. En la metodología se necesita dar elementos a los profesionales territoriales para orientar la interpretación y análisis de los datos, qué datos compara, y cómo formular hipótesis de correlación entre un dato y otro. Se recomienda encontrar caminos prácticos que nos den la información que necesitemos y guiar la lectura de cómo transformar la situación a partir de los datos existentes.

El resultado esperado 5 exige considerar la metodología de metaplan pues la matriz es más para el registro del profesional.

Para el último resultado esperado sería necesario definir qué tipo de validación política tiene que tener el plan, para cuáles momentos del ciclo de política es clave y cómo introducirlo en otros planes territoriales (de desarrollo, de política).

#### 4.4.3. Caso 3: Santander

El análisis de este caso se presenta en la tabla 7.

**Tabla 7**  
**Análisis del caso 3: Santander**

RESULTADO	Descripción del tipo de información que ofrece el territorio	Observaciones respecto al resultado obtenido	Que tanto el resultado esperado anterior fue insumo o considerado para este resultado esperado	¿Sería necesario replantear el resultado esperado o sus actividades?	Recomendaciones para enriquecer la formulación actual del resultado esperado o las actividades
- Primer resultado esperado: Definición del escenario de cooperación técnica de la Estrategia de Cero a Siempre y concreción del equipo territorial a cargo. Consiste en lograr una alianza de trabajo sólida con el equipo territorial.	No hay información				Replantear la noción de metodología. Ponerlo más en términos de orientaciones. Sugerir una orientación para los casos en que se presenten cambios en los equipos tanto de orden nacional o local. Independizar la acción de contextualización con la alineación entre actores. Hacer énfasis en que la dinámica del proceso no debe depender de las mesas de infancia y adolescencia.
- Segundo resultado esperado: El equipo territorial conoce los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Es decir, los comparte, los comprende y está comprometido con su ejecución.	No hay información		No hay evidencia de esto		
- Tercer resultado esperado: Los equipos territoriales se conectan con su propia realidad. Ello significa que conocen en profundidad la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia de su territorio.	Hay información estadística. Hay análisis de la información. Se dice que no hay diagnóstico de las líneas de acción.	Los análisis revisados son heterogéneos. Falta mejor orientación para hacer el análisis. No se está asociando la percepción con la información estadística para analizar la situación.	No hay evidencia de esto	Hablar más en términos de análisis de situación que de diagnóstico. Explicitar el componente de análisis de oferta/respuesta.	Hablar mejor de análisis de situación. La orientación para el análisis de la información debería contar con orientaciones más precisas sobre el cómo hacerlo y su importancia, para que efectivamente haya un análisis y de aquí salga la priorización de las atenciones. El análisis de la información (percepción y estadística) debe derivar en una mejor caracterización de las problemáticas. Capacitar a los profesionales en el manejo de información estadística.
- Cuarto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con su Ruta Integral de Atenciones. En este punto la entidad territorial conoce cómo está su oferta de atenciones y servicios para responder a la situación de derechos de los niños y las niñas en primera infancia de su territorio y sobre esa base están en capacidad de priorizar su gestión.	Se refiere a la existencia de una matriz		No hay evidencia de esto		La matriz de priorización es compleja
- Quinto resultado esperado: La entidad territorial cuenta con Plan de Atención Integral. A partir de la evidencia conseguida, planifica la disposición del talento humano, las responsabilidades, los recursos técnicos y financieros para ejecutar la Ruta Integral de Atenciones y generar resultados tangibles en la población en primera infancia.	No hay información porque no se ha diligenciado		No hay evidencia de esto		
- Sexto resultado esperado: La entidad territorial ejecuta la Ruta Integral de Atenciones. El territorio cuenta con experiencias de articulación de atenciones producto de la gestión intersectorial, que propician resultados tangibles en el desarrollo integral de la población en primera infancia.	Hay información sobre la experiencia demostrativa pero esta no parece corresponder precisamente a primera infancia		No hay evidencia de esto		

En Santander, para el primer y segundo resultado esperado no hay información.

Para el tercero se presenta la información estadística y su análisis. Se afirma que no hay diagnóstico de las líneas de acción. Los análisis revisados son heterogéneos. Falta mejor orientación para hacer el análisis. No se asocia la percepción con la información estadística para analizar la situación.

En cuanto al cuarto objetivo esperado, se hace referencia a la existencia de una matriz, y en relación con el quinto no hay información porque no se ha diligenciado. El sexto contiene

información sobre la experiencia demostrativa, pero esta no parece corresponder precisamente a primera infancia.

Ningún resultado esperado evidencia la forma como un resultado esperado previo sea material o haya sido tenido en cuenta para otro resultado esperado.

En consecuencia se sugiere replantear el tercer resultado esperado, hablar más en términos de análisis de situación que de diagnóstico, y explicitar el componente de análisis de oferta/respuesta.

Con relación a las recomendaciones para el primer resultado esperado se considera replantear la noción de metodología y ponerlo más como orientaciones. Sugerir una guía para los casos en que se presenten cambios en los equipos tanto de orden nacional como local. Independizar la acción de contextualización con la alineación entre actores. Hacer énfasis en que la dinámica del proceso no debe depender de las mesas de infancia y adolescencia.

Para el tercer resultado esperado se recomienda hablar mejor de análisis de situación. La orientación para el análisis de la información debe contar con directrices más precisas sobre cómo hacerlo y su importancia, para que efectivamente haya un análisis y de él salga la priorización de las atenciones. El análisis de la información (percepción y estadística) debe derivar en una mejor caracterización de las problemáticas. Se necesita capacitar a los profesionales en el manejo de información estadística.

Para el cuarto resultado esperado se considera que la matriz de priorización es compleja y podría pensarse en algo más ágil y sencillo.

#### **4.4.4. Análisis transversal de los casos**

Al comparar los tres casos en su proceso de implementación, para cada uno de los resultados propuestos, es posible establecer los siguientes aspectos.

*Resultado esperado 1:* Definición del escenario de cooperación técnica de la Estrategia De Cero a Siempre y concreción del equipo territorial a cargo. Consiste en lograr una alianza de trabajo sólida con el equipo territorial.

**Tabla 8**  
Análisis transversal del resultado esperado 1

<b>Categoría Caso</b>	<b>Restrepo (Meta)</b>	<b>Distrito de Cartagena</b>	<b>Santander</b>
Información ofrecida	No se evidencia.	No hay evidencias sobre este resultado aunque hay fuentes de dónde tomarlas.	No hay información.
Observaciones	No se reporta en qué consistió el trabajo con el equipo territorial.	n. r.	n. r.
Utilidad de un resultado esperado como ingrediente de otro.	n. a.	n. a.	n. r.
Replanteamiento del resultado esperado o de sus actividades.	No. Se enfatiza en establecer cómo se cuenta lo que ocurrió en este resultado.	n. r.	n. r.
Recomendaciones para enriquecer la formulación del resultado esperado.	Incluir una matriz de las alianzas de trabajo con el equipo territorial. Tener firmada una carta de compromiso del alcalde.	n. r.	Replantear la noción de metodología, más en términos de orientaciones. Sugerir una orientación para casos en que se presenten cambios en los equipos (nacional o local). Independizar la acción de contextualización con la alineación entre actores. Hacer énfasis en que la dinámica del proceso no debe depender de las mesas de infancia y adolescencia.

n. a.: No aplica.

n. r.: No responde.

Acerca del resultado esperado 1 es importante señalar que empezar por generar unas condiciones adecuadas de trabajo, establecer unas reglas, identificar equipos y definir la institucionalidad que va a respaldar el proceso de ambas partes, es decir del equipo de acompañantes y del equipo en territorio, puede ser considerado un acierto porque permite establecer las condiciones de trabajo desde el inicio, de manera clara y directa.

Aun así, con la documentación entregada queda difícil reconocer cuales fueron esos acuerdos y esas formas establecidas para desarrollar el trabajo. El que la dificultad coincida en los tres casos, puede orientar la necesidad de revisar el tipo de reporte o registro que se solicita para hacerlo. Es un resultado que puede ser materializado de varias maneras y la forma de documentarlo igualmente. Sin embargo se puede suponer que los acuerdos y las condiciones de trabajo sí existieron puesto que el proceso se desarrolló y logró avances importantes en los tres casos.

*Resultado esperado 2:* El equipo territorial conoce los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Es decir, los comparte, los comprende y está comprometido con su ejecución.

**Tabla 9**  
Análisis transversal del resultado esperado 2

<b>Categoría/ Caso</b>	<b>Restrepo</b>	<b>Distrito de Cartagena</b>	<b>Santander</b>
Información ofrecida.	No se evidencia.	La evidencia es la articulación lograda en las instancias de gestión.	No hay información.
Observaciones	No hay un componente que muestre en qué consistió el trabajo con el equipo territorial.	El territorio conoce los postulados de la Estrategia. Es un resultado de proceso. No es posible cuantificarlo, por medio de un indicador específico. La apropiación de los conceptos de la	n. r.

		Estrategia se refleja en la arquitectura institucional.	
Utilidad de un resultado esperado como ingrediente de otro.	n. a.	n. a.	No hay evidencia de esto.
Replanteamiento del resultado esperado o de sus actividades.	Incluir una actividad que sirva para conocer la respuesta, comentarios y reacciones de la estrategia territorial frente a la política nacional y a propuestas de armonización de políticas tanto territoriales como nacionales.	n. r.	n. r.
Recomendaciones para enriquecer la formulación del resultado esperado.	Incluir un formato o matriz que muestre la presentación de la estrategia, a quienes se les ha presentado y si la información llega a las personas adecuadas. Documentar las conclusiones sobre las reacciones de los territorios frente a la estrategia.	No plantearlo como un resultado en sí mismo, sino como una condición para verificar el tercer resultado. Vincular las metodologías que se han trabajado previamente con la que se trabaja en la actualidad.	n. r.

n. a.: No aplica.

n. r.: No responde.

En cuanto al resultado esperado 2, sin existir documentación para verificarlo, el posibilitar que los equipos en los territorios avancen en el proceso de conocimiento y apropiación de los postulados básicos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia exigió unos acuerdos previos para hacerlo. Lo anterior permite afirmar que sí existe una relación entre el resultado 1 y el resultado 2 como lo espera la metodología que propone la Estrategia.

De acuerdo con los principios centrales sobre procesos de aprendizaje, una apropiación real de un conocimiento, así como su comprensión y su compromiso con él, requieren el paso por un



proceso significativo que involucre al sujeto y le dé sentido frente a su quehacer y a su necesidad de comprender una realidad. Al respecto, el alcance de ese resultado debe darse solo en términos de identificación y conocimiento de los postulados centrales de la política. Apropiarlos y comprometerse con ellos será un proceso que si le encuentran un claro sentido, los equipos lo lograrán hacer a través de todo el ejercicio y eso necesita un tiempo importante.

Al revisar la documentación entregada eran evidentes las dificultades para registrar o mostrar este tipo de logro. Con seguridad lo máximo que se puede hacer es elaborar una matriz de temáticas y participantes para contar con un registro, tal como se expone en la tabla de análisis.

En este sentido es muy arriesgado afirmar, tal como está definido, que es un resultado que se considera como requisito del siguiente. Cambiando el alcance, claramente es necesario que se conozcan las premisas centrales sobre las cuales está construida la política.

*Resultado esperado 3:* Los equipos territoriales se conectan con su propia realidad. Ello significa que conocen en profundidad la situación de derechos de los niños en primera infancia de su territorio.

**Tabla 10**  
Análisis transversal del resultado esperado 3

<b>Categoría/ Caso</b>	<b>Restrepo (Meta)</b>	<b>Distrito de Cartagena</b>	<b>Santander</b>
Información ofrecida.	Datos demográficos, mujeres gestantes, y niño a niño respecto a los cinco estructurantes. Se evidencian principales hallazgos sobre líneas de acción.	n. r.	Hay información estadística. Hay análisis de la información. Se dice que no hay diagnóstico de las líneas de acción.
Observaciones	En muchas ocasiones la fuente y la calidad de los datos obtenidos del nivel nacional no concuerdan con los de las entidades territoriales.	En el análisis de la situación es importante contar con fuentes alternativas. Hay otros instrumentos en el marco de lo administrativo que pueden ayudar a conocer la situación de los niños en	Los análisis revisados son heterogéneos. Falta mejor orientación para hacer el análisis. No se asocia la percepción con la información estadística para analizar la situación.

		el territorio. Diagnóstico frente a análisis de la situación de los derechos de los niños.	
Utilidad de un resultado esperado como ingrediente de otro.	Mucha. Se evidencia en que indaga en aspectos relevantes del desarrollo integral de los niños (realizaciones y estructurantes) y en relación con toda la plataforma territorial que hace posible la implementación de la política.	n. r.	No hay evidencia.
Replanteamiento del resultado esperado o de sus actividades.	Se propone dar más fuerza a la validación de la información recogida en los diagnósticos.	No es necesario replantear el resultado, las actividades muestran lo que se requiere sobre este.	Hablar más en términos de análisis de situación que de diagnóstico. Explicitar el componente de análisis de oferta/respuesta.
Recomendaciones para enriquecer la formulación del resultado esperado.	El instrumento de diagnóstico de líneas de acción dejarlo posterior a la construcción de la ruta. Se recomienda conectarse más con sus niños en lo que significan en su contexto de territorio.	Es necesario consolidar toda la información que existe. Hay varios componentes, de procesos anteriores, que tienen evidencias sobre este resultado. Dar enfoque de análisis de situación de los derechos de los niños, en lugar de diagnóstico.	Hablar mejor de análisis de situación. La orientación para examinar la información debería contar con directrices más precisas sobre cómo hacerlo y su importancia, para que efectivamente haya un análisis y que de ahí salga la priorización de las atenciones.  Estudiar la información (percepción y estadística) debe derivar en una mejor caracterización de las problemáticas. Capacitar a los profesionales en el manejo de información estadística.

Respecto a la documentación suministrada para el resultado esperado 3, se encuentra que los territorios avanzaron no solo en la información sobre la situación de los niños, sino también en aquella con que cuenta el territorio respecto a las líneas de acción de la política. Es importante que se revise el alcance de esta actividad, puesto que el analizar la situación de los niños frente a

examinar la situación o desarrollo de la política puede prestarse a confusiones por ser categorías muy diferentes.

Este ejercicio específico vuelve y hace visible un gran problema a escala nacional, relacionado con la calidad de los datos y su generación. Los datos con que cuenta el país no solo no son de calidad, sino que no concuerdan entre lo nacional y lo local. Claramente se reconoce como un gran acierto en la propuesta de la metodología de la política de primera infancia, que el ejercicio de análisis de situación sea pensado de manera territorial, puesto que las condiciones diversas del país, así como la inequidad claramente conllevan decisiones erradas de política en lo local cuando se hace sobre datos oficiales del nivel nacional.

Aunque es necesario extender la mirada de la elaboración de un diagnóstico a un “análisis de situación”, ni en las herramientas ni en los documentos se logra ver cuál es el alcance que la política le da a los dos procesos. Aun así en los casos estudiados es claro que se considera un paso fundamental y al parecer está relacionado con la participación de más actores en el análisis, con la mirada amplia sobre los contextos de los niños, entre otros.

Se reitera la necesidad de diferenciar el análisis de las líneas de acción del proceso del de la situación de los niños. Igualmente, se hace explícito que el énfasis en esta parte del proceso debe estar más en estudiar las condiciones de contexto, las relaciones entre las variables y dinámicas culturales y sociales del territorio y la forma como estas inciden en la vida de los niños, que en la búsqueda y consolidación de datos. Para esto último se espera más apoyo de los equipos nacionales.

*Resultado esperado 4:* La entidad territorial cuenta con su ruta integral de atenciones. En este punto la entidad territorial conoce cómo está su oferta de atenciones y servicios para responder a la situación de derechos de los niños en primera infancia de su territorio y, sobre esa base, están en capacidad de priorizar su gestión.

**Tabla 11**  
Análisis transversal del resultado esperado 4

<b>Categoría/ Caso</b>	<b>Restrepo</b>	<b>Distrito de Cartagena</b>	<b>Santander</b>
Información ofrecida.	n. r.	Este resultado fortalece el segundo. No hay linealidad. Es un momento de quiebre. Cuando se hace el diagnóstico se sensibiliza a los equipos territoriales.	Se refiere a la existencia de una matriz.
Observaciones	Es un mapa de oferta que nos permite ver que está haciendo el territorio, pero no se logra ver la situación real de los niños, no hay una clara conexión entre diagnóstico y RIA.	El resultado anterior es clave para la conformación del equipo y la apropiación de conceptos.	n. r.
Utilidad de un resultado esperado como ingrediente de otro.	n. r.	n. r.	No hay evidencia.
Replanteamiento del resultado esperado o de sus actividades.	Al iniciar el ejercicio desde el mapa de oferta difícilmente se logra pensar y reflexionar en situaciones críticas y potenciadoras enfocadas en los niños. Se cae en un enfoque de la oferta.	No es necesario replantear el resultado, sino las herramientas que se entregan.	n. r.
Recomendaciones para enriquecer la formulación del resultado esperado.	n. r.	Buscar indicadores trazadores (datos orientadores) que permitan hacer análisis de costo efectividad. En la metodología, dar elementos a los profesionales territoriales para orientar la interpretación y análisis de los datos, qué datos comparar, cómo formular hipótesis de correlación entre un dato y otro. Encontrar caminos prácticos que nos den la información que necesitamos. Guiar la lectura de cómo transformar la situación a partir de los datos existentes.	La matriz de priorización es compleja.

n. r.: No responde.

El resultado esperado 4 plantea las siguientes consideraciones. En la documentación generada frente al proceso de elaboración de la RIA, es necesario resaltar que la forma como se registra la información es compleja y amerita un alto nivel técnico para su elaboración y comprensión. Se encuentra una referencia permanente al tema de la oferta de servicios, lo cual puede resultar inconsistente con los planteamientos de la política al argumentar que son las atenciones y no la oferta la que debe orientar el análisis.

Se encuentra también que falta conexión entre lo que se documenta en el proceso de “análisis de situación” y el de “elaboración de la RIA”. Es evidente que aquí el ejercicio empieza a ser más demandante para los territorios y se requieren más elementos para su elaboración y comprensión, como por ejemplo el manejo de datos estadísticos. Igualmente, la falta de una conexión fuerte entre la situación de los niños y la priorización que se hace a partir de la ruta, no permite construir el sentido de ordenador que tiene la ruta para los territorios.

Lo que se encuentra entonces es que la lógica con la cual la política piensa el proceso de implementación en relación con el territorio, le da una gran participación a este y lo orienta hacia el propósito de generarle capacidades para que desarrollen su propia gestión. Aun así es importante que se revise la complejidad de los instrumentos y su diligenciamiento, el tipo de información realmente pertinente que debe desarrollar el territorio para documentar su proceso, y el nivel técnico necesario para participar en las diferentes actividades propuestas.

*Resultado esperado 5:* La entidad territorial cuenta con un plan de atención integral. A partir de la evidencia conseguida, planifica la disposición del talento humano, las responsabilidades, los recursos técnicos y financieros para ejecutar la RIA y generar resultados tangibles en la población en primera infancia.

**Tabla 12**  
Análisis transversal del resultado esperado 5

<b>Categoría/ Caso</b>	<b>Restrepo</b>	<b>Distrito de Cartagena</b>	<b>Santander</b>
Información ofrecida.	n. r.	El territorio tiene la información. En el formato antiguo no se tienen situaciones críticas ni potenciadoras. Del formato nuevo le hace falta una parte.	No hay información porque no se ha diligenciado.
Observaciones	n. r.	El ejercicio es sistémico, el análisis puede ser sistémico, pero se requieren elementos para orientar el análisis.	n. r.
Utilidad de un resultado esperado como ingrediente de otro.	n. r.	El resultado anterior fue material para la RIA. Sí es importante, pero es posible hacer un vínculo más fuerte entre el diagnóstico y las líneas de acción.	No hay evidencia.
Replanteamiento del resultado esperado o de sus actividades.	n. r.	n. r.	n. r.
Recomendaciones para enriquecer la formulación del resultado esperado.	n. r.	Considerar la metodología de metaplan. La matriz es más para registro del profesional.	n. r.

n. r.: No responde.

Con respecto al resultado esperado 5 puede decirse que el territorio debe contar con información en un plan de trabajo organizado. Este es un propósito importante para desarrollar herramientas de planeación intersectorial que permitan identificar las acciones y hacerles seguimiento para su ejecución. Pese a ello es claro que de los tres casos seleccionados solo uno logró acercarse a este paso del proceso y los resultados se presentan de manera un poco débil.

En el resultado 2 se analizaba la importancia de ir encontrando sentido y valor agregado a cada paso del proceso para poder mantener los niveles de motivación y participación del equipo, solo así se esperaba una apropiación de los fundamentos de la Estrategia y un compromiso con el proceso de implementación.

Es necesario revisar la pertinencia de esta última herramienta, así como la utilidad que tiene para el territorio en materia de organizar las acciones que lleven a la implementación de la política.

*Resultado esperado 6:* La entidad territorial ejecuta la RIA. El territorio cuenta con experiencias de articulación de atenciones producto de la gestión intersectorial, que propician resultados tangibles en el desarrollo integral de la población en primera infancia.

**Tabla 13**  
Análisis transversal del resultado esperado 6

<b>Categoría/ Caso</b>	<b>Restrepo</b>	<b>Distrito de Cartagena</b>	<b>Santander</b>
Información ofrecida.	n. r.	El Plan de Cartagena lo hicieron en una mesa, empezaron a trabajar secuencialmente de acuerdo con la metodología. En mayo en una reunión, en la que no participaron todos los actores, se revisaron los avances de la implementación del plan y se empezaron a cuestionar algunos de sus aspectos. Entre ellos algunas entidades no veían las metas de su sector reflejadas y pidieron revisarlo. Se propuso una mesa para hacerlo y luego ajustar el plan a las líneas de acción de la política.	Hay información sobre la experiencia demostrativa, pero esta no parece corresponder precisamente a primera infancia.
Observaciones	n. r.	Se puede adelantar previamente con la información para llevar a la mesa. ¿Hasta qué punto hay que hacerles las cosas al territorio? Es necesario que el equipo territorial asuma algunas tareas para cerrar. Se considera importante pensar y ver más allá del producto-documento. La apuesta debe ser más de apropiación de conceptos y desarrollo de capacidades. Hay que pensar cómo los equipos locales realmente asumen el proceso .	n. r.

Utilidad de un resultado esperado como ingrediente de otro.	n. r.	El diagnóstico de las líneas de acción, la matriz de acciones críticas y de acciones potenciadoras de la RIA son ingredientes para el Plan.	No hay evidencia.
Replanteamiento del resultado esperado o de sus actividades.	n. r.	Se planteó el plan como un instrumento que sirviera de componente para los demás documentos. Se necesitan estrategias para hacer el vínculo entre los diferentes documentos.  Con los equipos entrantes es necesario hacer cabildeo y construir líneas de acción a partir de situaciones críticas e indicadores trazadores.	n. r.
Recomendaciones para enriquecer la formulación del resultado esperado.	n. r.	Sería necesario definir qué tipo de validación política tiene que tener el plan, para cuáles momentos del ciclo de política es clave y cómo introducirlo en otros planes de territorio (de desarrollo, de política).	n. r.

n. r.: No responde.

El resultado esperado 6 condensa todo el proceso analizado hasta el momento en los territorios. A partir de los tres casos analizados, la implementación directa del proceso de formulación en acciones concretas para los niños aún no se logra hacer visible. Teniendo en cuenta todas las experiencias de implementación que ya se tienen en el país, se podría plantear que no necesariamente el proceso en el territorio se da de manera lineal como lo propone la metodología, sino que por el contrario, debido a la forma convencional de hacer políticas públicas se inicia con la definición de una oferta, la implementación de un programa y la creación de un servicio, sin antes haber documentado el ejercicio.

Lo anterior permite pensar que un ajuste a la metodología propuesta por la CIPI es buscar diferentes formas o momentos para que en un esquema más circular, los procesos que se adelantan



en cada territorio puedan entrar a la ruta e irse ajustando a cada paso, independientemente del momento en que se encuentre.

#### **4.4.5. Síntesis**

Del análisis anterior se desprenden los siguientes aspectos críticos sobre los que gira el trabajo de cooperación técnica en el territorio:

1. El dato o la información no pueden sustituir el centro de la búsqueda de conocimiento para basar en ello la Estrategia. Esta búsqueda está en los niños, ellos son el centro y la finalidad, y como tal tienen que ser visibles. Conectarse más con los niños es una necesidad del proceso de implementación y ver cómo cada territorio los concibe, los entiende y los reconoce. Por lo tanto no puede primar el dato, su sentido pasa por lo que sucede con los niños que no son atendidos. O sea, al ser el centro en todo el proceso, desde el diagnóstico, se debe reconocer qué les gusta y qué hacen. Lo clave es saber qué está pasando con ellos y cuál es la respuesta institucional.
2. Partir del territorio es ayudarle también a movilizarse. Sus puntos de partida con relación al cumplimiento de los derechos de los niños exigen hacer un balance de las brechas existentes entre el hoy y el posible mañana. Aquí desempeña un papel fundamental las ideas no solo de niño y desarrollo, sino de conceptos centrales de la Estrategia como atención integral (más allá de la suma de las atenciones).
3. En la metodología es necesario mantener la articulación y coordinación entre diagnóstico y mapa de oferta. Es verla como un proceso conjunto, integrado, pues solo así es posible justificarlo, analizarlo, interpretarlo y construirlo. Por eso cada resultado esperado es un producto y su evidencia es fundamental como componente de otro resultado esperado.
4. Un diagnóstico y el análisis de la situación implican tanto la identificación como la comprensión en el marco de los planes de desarrollo. Desde esta perspectiva los datos

apuntan a la identificación y el análisis a la comprensión. En ese sentido es necesario vincular más el diagnóstico con las percepciones. Este análisis conduce a identificar unas situaciones críticas y potenciadoras en cuanto a las atenciones que se requieren, dando continuidad a lo que se ha hecho bien para que los alcaldes lo continúen.

5. Se reconoce la función potenciadora y crítica de la priorización.
6. El papel del acompañante es apoyar o requerir los apoyos, que son fundamentales para el proceso (por ejemplo, leer los datos) en su rol de ayudar a transformar la realidad territorial. Para lograrlo es necesario entrar por los niños, por los logros y avances que presentan, por la búsqueda de indicadores que den sentido a una problemática y a la búsqueda de soluciones para garantizar los derechos de los niños. Es necesario un diagnóstico, pero no es un análisis frío de cifras así sea necesario examinar los datos. Es fundamental estar conectados todo el tiempo con el equipo territorial.
7. El proceso tiene que estar amarrado al territorio desde el punto de vista técnico y político, y en particular a este último con el fin de contribuir con procesos de estabilidad para la Estrategia frente a un cambio de administración. Por tanto, los logros, los resultados, los procesos y los avances deben ser visibles, públicos, sostenibles y necesarios.
8. Es importante una mayor sensibilización con el equipo que se conforma territorialmente con el fin de proponer:
  - a. Conectar con los niños.
  - b. Usar los datos como herramientas para la toma de decisiones.
  - c. Contrastar los datos locales con los nacionales.
  - d. Complementar los diagnósticos.
  - e. Reconocer si el dato da lugar a una responsabilidad técnica.
  - f. Fortalecer el análisis para la toma de decisiones.



## **5. Conclusiones y recomendaciones**

En este apartado se exponen las principales lecciones que deja el trabajo a manera de conclusiones, y los retos fundamentales para la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.

### **5.1. Conclusiones**

Al revisar y analizar los planteamientos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Colombia, se encuentra que desde los debates iniciales que dieron origen a los planteamientos de base de la política, su implementación y puesta en marcha estaba centrada en un interés genuino por el tema del desarrollo de capacidades en lo territorial, lo cual representaba un reto mayor para el Gobierno en su momento.

Luego de analizar el proceso de la política a partir de una línea de tiempo detallada, que va desde 2011 hasta 2014 (por finalizar el periodo de gobierno en que fue formulada), así como también conocer de manera directa las comprensiones, concepciones, percepciones y retos que los equipos de trabajo en diferentes instancias han elaborado en torno al tema de generar capacidades en los territorios, se pueden establecer algunas reflexiones, conclusiones y recomendaciones frente al presente estudio. Estas se presentan de acuerdo con las categorías que surgieron durante el proceso de análisis de la información.

#### **5.1.1. Los sentidos de la política a lo largo del tiempo**

Claramente desde que el Gobierno se comprometió con una apuesta política para “atender integralmente” a los niños en primera infancia, se generó en el país una gran expectativa, además de compromiso y apoyo por parte de varios sectores, por considerarla un acierto y una excelente posibilidad de capitalizar todo lo ya avanzado en esta materia, pero también porque con ella se podían lograr respuestas a una gran problemática que presentaba esta población específicamente.

Lo anterior claramente se evidencia en los diferentes sentimientos que comparten y expresan los miembros del equipo técnico que conformó la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, la cual desde el inicio abrió la posibilidad para construir y pensar diferente la forma de proponer y gestionar la política, pero que principalmente asumió una gran responsabilidad frente a esa oportunidad del país.

Un elemento poco trabajado en la literatura, y tal vez considerado poco riguroso por la academia, como es el relacionado con las motivaciones y capacidades de los equipos de trabajo que asumen la tarea de liderar una apuesta de política pública, resulta ser fundamental en los logros y alcances obtenidos. Esto al menos para el caso de la política de primera infancia es un común denominador durante todos los momentos de acercamiento con los equipos de trabajo.

Lo anterior puede estar relacionado de forma significativa con los adjetivos que le asocian los miembros del comité técnico de la comisión a la estrategia, los cuales tienen una carga importante de motivación y credibilidad frente a un nuevo proyecto. Sin embargo también se podría inferir que son formas de manifestar la necesidad que se sentía en ese momento en Colombia de generar algún cambio, una innovación, un giro urgente a lo que pasaba en el país con los temas de infancia. Desde el comienzo los planteamientos de la política de primera infancia se tornaron transgresores y retadores por la visión amplia y de largo aliento que empezó a definir como horizonte de sentido.

En los relatos se logra hacer explícito ese interés por la innovación y por construir desde el inicio una propuesta para Colombia que trascendieran un compromiso de corto plazo consignado en una meta de plan de desarrollo, y que en cambio pudiera definir un camino a mediano y largo plazo que abriera una forma de avanzar y aterrizar en lo local y directamente en la vida de cada niño y cada niña, lo planteado, discutido y debatido durante muchos años en el país desde la perspectiva de derechos, pero poco materializado en herramientas efectivas de política pública.

Es en el ir y venir de estas discusiones, argumentos, toma de postura y un “atreverse a pensar lo que no está escrito en los libros” como ellos lo narran, que empieza a darse esa posibilidad de apropiación y de legitimidad de un discurso de país. Crear un marco propio de referencia con conceptos de desarrollo integral, atención integral, atenciones, realizaciones, estructurantes de la atención, entre otros, fue decisivo para esa identidad que hoy caracteriza la política de primera infancia en el territorio nacional.

Estos planteamientos, que luego fueron discutidos con los equipos territoriales, empezaron a generar una cadena de debates y controversias sobre los temas de primera infancia, tanto a escala local como nacional, lo cual le dio visibilidad al tema de primera infancia y en poco tiempo se logró despertar el interés de la sociedad civil, la cooperación, la academia, la empresa privada y en el mediano plazo la comunidad internacional.

### **5.1.2. Una línea de tiempo**

Crear una “línea de tiempo” de la Estrategia permitió identificar los momentos, hitos y planteamientos que han sido más significativos y de mayor recordación en la construcción de la política de primera infancia. El ejercicio claramente deja ver que la riqueza de la estrategia en parte se ha generado por la diversidad de opiniones, por un liderazgo claro, por las discusiones necesarias pero también superadas porque hay toma de postura. Una postura colegiada y que cada vez más, logra coherencia y cohesión entre los diversos componentes frente a un mismo propósito.

Es importante mostrar que nuevamente se evidencia la brecha entre los procesos de construcción social de política pública y lo que define y orienta la literatura y la academia. En la experiencia de la estrategia de primera infancia se nota que ni en el ámbito nacional ni en el local se logra seguir un protocolo rígido (ni siquiera flexible) de construcción de política. Puede pensarse que para procesos de implementación cuenta más la experiencia y la claridad de quienes

orientan el proceso para ir armando una estructura lógica, que la sabiduría y coherencia de manuales y herramientas paso a paso en construcción e implementación de políticas.

Son muchas las variables y entre ellas algunas que no son identificables y menos aún controlables las que entran en juego al momento de implementar una política. Las condiciones de contexto, los momentos políticos y administrativos, los “afanes” mediáticos siempre van a tener una influencia muy fuerte en los procesos, protocolos y metodologías definidas para poner la Estrategia en marcha.

Por eso en la construcción de la línea de tiempo se notan interferencias, retrocesos, cambios de rumbos, cambio de decisiones, que muy seguramente pueden estar asociados a la necesidad de adaptación que debe tener el proceso a las condiciones y realidades nacionales y locales. De ello también puede derivarse que en ocasiones se haga explícita la necesidad de mantener un “bajo perfil”, como mecanismo de supervivencia a estos vaivenes que casi siempre son más fuertes y determinantes al momento de avanzar.

### **5.1.3. Bases conceptuales y técnicas**

Ratificando el planteamiento anterior, puede ser un acierto concluir que el proceso o la construcción de una política pública de largo aliento y con mirada poblacional, más que responder a las fases o pasos definidos por la literatura lo hace a una lógica de oportunidad política, de condiciones de contexto y de claridad por parte de un equipo líder.

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia inició su acción con la definición de unos estándares de calidad para los servicios de atención integral a los niños. Dentro del esquema actual de la Estrategia, definir estándares es una de las acciones que se deben ejecutar solo después de analizar los temas de la pertinencia y oportunidad de la oferta. Aun así, esta fue la tarea inicial según se evidencia en la línea de tiempo.

Tal vez de los logros más importantes en materia de intersectorialidad que tiene la Estrategia sea el proceso de construcción de la ruta integral de atenciones. Luego de más de dos años de trabajo permanente, más de doce versiones de la ruta, muchas discusiones y disensos frente a la forma de organizarla y presentar su contenido, se logró materializar lo que constituye la principal herramienta de trabajo de la Estrategia.

Hoy se debate mucho frente a que es y cómo se construye intersectorialidad. Al revisar el proceso de construcción de la ruta de la Estrategia, se encuentra que al igual que otros procesos, la intersectorialidad no es un mandato ni una forma de organización, sino que debe ser concebida y desarrollada, entre otras, como una forma de construir posturas centrales y unificar criterios de política pública.

Planteamientos de la Estrategia como (i) poner al niño en el centro; (ii) el desarrollo integral es el horizonte de la política y no la atención integral, y (iii) se deben definir las atenciones que requieren los niños antes que la oferta misma, por mencionar solo tres, son posturas que se consolidaron a través de ese trabajo intersectorial.

La construcción del documento de *Fundamentos políticos, técnicos y de gestión* de la Estrategia también permite ver la complejidad para recoger en una sola voz las múltiples posturas, producciones, miradas, desarrollos que tenían los sectores sobre los temas de primera infancia. Se puede ver que no era clara la forma como se tenía pensado llegar a ese documento, lo cual puede dejar abierta la posibilidad de que existen muchas formas de consolidar posturas de manera intersectorial. Aun así se observa un gran esfuerzo por avanzar en el manejo de esa información: más de un año produciendo componentes, lo cuales fueron llevados a territorio, discutidos con actores locales, retroalimentados por muchas instancias, y luego más de un año consolidándolos.

Un elemento que se debe tener en cuenta aquí, es que lograr esos consensos y esas formas de construcción intersectorial requieren tiempo, tal vez un tiempo demasiado largo para los periodos



de las administraciones públicas, pero razonable para las lógicas académicas y de construcción social. Esto es de especial cuidado, porque constituye una de las razones por las cuales las políticas generalmente se piensan para el corto tiempo, y estén mucho más centradas en problemas que sean factibles de solucionar con medidas asistenciales o de coyuntura y no con políticas estructurales que realmente puedan generar transformación social.

Se puede entonces pensar que un acierto de la Estrategia lo constituye el haber actuado en las dos lógicas, una construcción de estándares de calidad para mejorar servicios de primera infancia y a la vez un gran debate nacional en torno a la construcción de los planteamientos centrales de la política.

La producción de conocimiento alrededor de los diferentes temas de la política pública constituye un avance importante en la consolidación de políticas públicas a largo plazo, pues permite a los hacedores ir generando evidencia y hallazgos sobre los cuales sustenten decisiones acertadas y argumentadas frente a la implementación.

#### **5.1.4. Intersectorialidad**

En el proceso de análisis de la diferente información recogida durante todo el trabajo, claramente el tema relacionado con la intersectorialidad resalta como una característica propia de la Estrategia. Lo que se logra extraer es que existen algunos elementos innovadores en la forma como se avanza en el trabajo, así como su dinámica y resultados, y que claramente consolidan la propuesta.

La presencia constante y permanente de personas de cada sector en las diferentes reuniones, talleres y sesiones de trabajo parece que logra superar esas “discontinuidades” características de los procesos en el sector público, lo cual impide avanzar de manera sólida y respetando decisiones.

Al revisar las dinámicas que implementó la Comisión Intersectorial surge otro elemento que marca una diferencia importante; la búsqueda permanente de consensos y acuerdos como una

forma de trabajo. Se evidencia que hubo dificultades y bastantes momentos de tensión, pero se logró unificar una postura.

Un aspecto interesante es hacer visible la forma como cada sector fue cediendo a su postura inicial y al mismo tiempo fue enriqueciendo su planteamiento sectorial. Esto se logra ver principalmente en la construcción de lineamientos de política sectorial de salud y de educación.

El lugar de “lo sectorial” en relación con la construcción de la Estrategia aparece luego de la definición de un marco de fundamentos de la política ya unificado. Esta manera de darle lugar al papel de cada uno de los sectores rompe con la forma tradicional de sumatoria que caracteriza el trabajo intersectorial y plantea otro esquema de trabajo: primero la institucionalidad definió un marco común y luego sobre esa base cada sector lo amplió acorde con su misión y experiencia. Esto se observa con la producción de lineamientos y orientaciones que se dieron luego de la publicación de los fundamentos.

El encuentro intersectorial no se agotó en la construcción de línea técnica, sino que empezó desde finales del primer año a avanzar en otros mecanismos importantes de la Estrategia a escala programática y de seguimiento a compromisos, entre los cuales se encontraba un “tablero de control”. Aquí se hace visible otro componente fundamental para comprender las dinámicas de la intersectorialidad: la generación de compromisos conjuntos.

Definir una herramienta que organizara de alguna manera el actuar institucional hacia el logro de metas conjuntas, pone en evidencia la importancia de construir unas relaciones específicas entre sectores para fortalecer la intersectorialidad. Las relaciones de confianza, de interdependencia, así como encontrar los puntos de intersección entre sectores marcaron la diferencia de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.

Lo que se logra inferir es que estas relaciones no se dan por inercia, ni son producto únicamente del trabajo que se va desarrollando, por el contrario, requieren acciones intencionadas y organizadas de tal forma que se vayan decantando y construyendo.

En el trabajo adelantando en la línea de tiempo se fueron encontrando formas cada vez más complejas de organizarse a medida que iba pasando el tiempo. La Estrategia inició por la lógica de sumar acciones, luego avanzó hacia el logro de metas conjuntas y posteriormente planteó la necesidad de definir de manera “armónica” la relación entre lo sectorial y lo intersectorial. De lo anterior se puede concluir que para la Estrategia la razón de ser y de existir de una comisión intersectorial es que esté puesta con mayor énfasis en estos puntos de encuentro entre los sectores, tanto en lo conceptual como en lo técnico y lo programático, donde el trabajo en las formas de relación entre sectores cobra vida, y exige cuidado y mucho trabajo.

No se logra evidenciar de forma explícita que es lo que permite este proceso de avance en intersectorialidad y de involucramiento cada vez mayor de los sectores. En el análisis surgieron categorías particulares en el proceso de construcción e implementación de la Estrategia: (i) la unificación de criterios técnicos y la construcción de un cuerpo conceptual común realmente aportó y orientó el trabajo propio de los sectores; (ii) un liderazgo técnico e institucional sólido manifestado en una clara orientación del trabajo en equipo, así como también la presencia de una entidad como la Presidencia que respalda las convocatorias y ejerce la coordinación del proceso; (iii) la alta presencia y permanencia institucional como autora central de la construcción de la política y, (iv) la expectativa y motivación que comenzó a despertar el ver como resultado un camino claro y coherente de trabajo conjunto, innovador, y que tomaba distancia de las formas permanentes de trabajo entre sectores. Importante profundizar en este análisis.

### **5.1.5. Institucionalidad y legitimación**

Si bien se encuentra en la Estrategia un trabajo visionario, innovador, enriquecedor en las formas de trabajo y de organización, claramente se evidencia una referencia permanente al compromiso y apoyo del más alto nivel gubernamental para que el proceso avance y se haga visible de la manera como se ha dado. La “voluntad política” aparece como un movilizador central para materializar la Estrategia.

Frente a la presencia de la Presidencia de la República en la Comisión Intersectorial con el rol de orientación y coordinación existen muchos planteamientos y posturas diversas. Dentro del proceso adelantado es claro que el equipo técnico intersectorial lo encuentra favorable y en ocasiones decisivo. Esta percepción puede estar sustentada en la inoperancia de otros esquemas, más que en que realmente sea una arquitectura institucional apropiada para la gestión de políticas públicas.

Un elemento legitimador de la Estrategia se encontró en el marco normativo que la respalda. Hay un decreto que crea y orienta la Comisión Intersectorial y hoy el Congreso de la República avanza en la discusión de una ley que la eleva a política de Estado. Si bien la norma no garantiza que se dé el proceso, claramente es un respaldo y una forma de aportar a las sostenibilidad de la política misma.

La Estrategia, además de ajustes y arreglos institucionales, fortaleció las estructuras organizativas y funcionales de las entidades, puesto que a partir de este ordenamiento, las entidades de la CIPI crearon equipos de trabajo específico, ajustaron su organigrama o ampliaron los alcances de algunas dependencias.

### **5.1.6. Territorios**

El territorio en la Estrategia ha estado asociado a los procesos de construcción, y principalmente a la implementación de la política. Si bien existe una clara conciencia en el equipo

de la Estrategia sobre la necesidad de “bajar” las acciones a los territorios, el proceso muestra dificultades permanentes en su avance.

El enfoque con que la Estrategia concibe y plantea relacionarse con el territorio está caracterizado por una mirada de respeto hacia el proceso local, los avances y las condiciones, pero claramente más que instalar formas o procesos hay un énfasis en la generación de capacidades. Esta mirada coincide con la dificultad que presenta el proceso, puesto que el enfoque regular con que las políticas asumen lo territorial están más asociadas a esquemas de pasividad y receptividad de líneas y orientaciones pensadas en el nivel nacional.

La Estrategia construyó un nicho de institucionalidad para el despliegue en los territorios en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Las primeras acciones directas con alcaldes y gobernadores se hicieron de manera conjunta, sin embargo no se visualiza de forma clara cuáles son los mecanismos de trabajo mancomunado o las formas de relación entre la Comisión Intersectorial y el SNBF.

Un elemento permanente y que vale la pena resaltar es el referido siempre a entender que es en los territorios donde realmente se logran las pretensiones que frente al desarrollo integral tiene la Estrategia. Los espacios reales para materializar los derechos de los niños en el marco de la Estrategia están en los territorios.

El tema de la diversidad surgió en el contexto del trabajo con los territorios directamente. La Estrategia avanzó en el desarrollo de acciones afirmativas que reconocen la particularidad y singularidad de los pueblos y las comunidades étnicas. En la línea de tiempo se encontró cómo fue necesario partir de temas básicos como la cobertura, porque no existía, para pasar al acompañamiento en la elaboración de rutas integrales propias, hasta llegar a procesos de construcción de esquemas autónomos como el caso de “Semillas de Vida” para comunidades indígenas, entre otras.

### **5.1.7. Financiación y movilización**

De manera recurrente se hicieron visibles dos temas en esta parte del análisis: (i) la importancia de hacer sostenible la inversión, y la (ii) la búsqueda de mecanismos que permitan hacer “bolsas comunes” para facilitar la gestión intersectorial.

Se entiende que la decisión del Gobierno de cambiar el esquema de prestación de servicios en educación inicial, que manejaba el Ministerio de Educación, y pasarlo al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, corresponde a una forma de darle sostenibilidad a la atención, por ser el ICBF una entidad con más experiencia en ello.

La Estrategia avanzó en la consecución y movilización de recursos provenientes de otros actores como la cooperación y la sociedad civil. En general se encontró un esfuerzo permanente por unir recursos para facilitar la acción conjunta entre actores, ya sean del mismo Gobierno en la lógica intersectorial planteada por la Estrategia, o con otros actores interesados en apalancar la política.

Aun así, las alianzas o trabajos con otros actores no se orientan solo al tema de consecución de recursos, sino que se abrió una línea interesante de intercambio técnico con otros países en el marco de diferentes acuerdos y tratados internacionales.

### **5.1.8. Seguimiento y evaluación**

Dentro de los mayores aciertos que se encuentran en la implementación de la Estrategia de Primera Infancia está la generación de mecanismos para hacer seguimiento y evaluación a la política.

El cúmulo de estudios, así como la producción de conocimiento que se ha generado alrededor de la Estrategia conforman una evidencia importante que nutre las orientaciones mismas de la política. Un común denominador en los procesos de política pública es la ausencia de argumentos científicos, así como rigor técnico en las decisiones y orientaciones tomadas. De lejos la Estrategia

muestra solidez y respaldo en las decisiones, así como rigurosidad y argumentación en las posturas que asume frente al desarrollo integral de los niños.

Lograr un sistema de seguimiento niño a niño coherente con la concepción de atención integral es un acierto para la gestión de la política, además de una clara necesidad para el país. Los sectores encontraron en esta herramienta un gran reto, pero también una posible solución para tener información confiable y permanente frente al proceso de cada niño.

### **5.1.9. Los acompañantes y el territorio**

Es evidente el esfuerzo que hace la política de primera infancia por lograr ganar en los diferentes equipos una postura y comprensión frente a la manera de concebir el territorio, para que sea coherente con los postulados de la Estrategia, al sentirlo como un espacio flexible, dinámico, diverso y autónomo.

La Estrategia reconoce que cada territorio debe avanzar en una construcción propia, en la que el debate por la comprensión del niño como sujeto central de la política sea el motor. El reto está puesto en lograr que estos principios se mantengan a través de cada una de las acciones que se van desarrollando hasta lograr llegar a cada niño.

Partir de un análisis de situación o un diagnóstico en los territorios puede ser una forma adecuada de iniciar la aproximación de los equipos locales a conocer y apropiarse de la realidad de sus niños. Al igual que el proceso a escala nacional, lo local debe *tomarse el tiempo* para pensar, compartir, discutir, visualizar, descubrir cómo viven y permanecen los niños en cada territorio, cuáles son las prácticas que acompañan sus cuidados, cuáles son los estilos de crianza de las familias, qué creencias tiene la comunidad sobre la forma como viven y crecen en ese espacio específico.

Vale la pena decir que como forma de entrar a construir con lo local, la Estrategia es coherente con lo que plantea y constituye la manera apropiada y adecuada de ir estableciendo

relaciones de confianza y de respeto hacia cada comunidad, no obstante es necesario revisar esto a la luz de la organización administrativa del país, en el que hay más de 1100 municipios y más de 30 departamentos, frente a la arquitectura nacional definida o conformada para este fin. En ese sentido pueden presentarse dificultades en cuanto a la efectividad para su implementación.

Cotejar el análisis de la situación de los niños con las atenciones que plantea la ruta integral de atenciones de la Estrategia, es un camino lógico en cuanto a metodología, pero en términos prácticos puede resultar muy complicado para los equipos que forman parte de la institucionalidad territorial, puesto que los diagnósticos los han hecho siempre de manera muy esquemática, y un poco mecanizada, alrededor de indicadores entregados por el nivel nacional y porque hasta ahora se acercan a la comprensión de los elementos y relaciones que constituyen la RIA.

#### **5.1.10. Expectativas de logro en los territorios a partir de su significado y concepto**

Claramente la Estrategia propone que la comprensión y concepción de niño pasa por la interacción del territorio con las personas que en él habitan, y en este sentido el desarrollo integral en la primera infancia transita por una construcción social y cultural propia de un territorio específico.

Ubicar el territorio no solo como el espacio físico donde habitan los niños y sus familias, sino como un entramado de significados en el que la vida, la cultura, la familia y la infancia tienen un sentido propio, claramente le genera a la Estrategia otras dinámicas diferentes para abordar los procesos de implementación en él.

Es de esta manera como se comprendió que cada territorio construía su propia ruta integral de atención ganando así legitimidad y apropiación por parte de los territorios. Esto llevó a la organización de una institucionalidad específica y particular en cada proceso, que reconoce diferentes actores, sectores, liderazgos y gobernanzas producto de la dinámica específica de cada territorio.



Es con esta comprensión que vuelve y sale en los relatos de los profesionales de la Estrategia la importancia de no homogeneizar, de respetar ritmos, formas y contextos. En otras palabras, la Estrategia debe estar siempre acompañada de esquemas y metodologías flexibles y adaptables a diversas realidades.

Esta forma de plantear el trabajo en los territorios no solo es innovador en materia de política pública, sino bastante transgresor frente a las formas como se habían abordado hasta el momento las políticas de infancia y adolescencia en lo territorial, y desde ese punto de vista es posible comprender las resistencias que estos nuevos esquemas y las nuevas formas pueden generar en algunos de los equipos de trabajo.

Otro aspecto que se encontró en el análisis está referido a que además del elemento cultural, geográfico y social, hay uno político en el territorio. Es un espacio de elección y de decisión, de juego de intereses, de poderes y de voluntades sobre los cuales la Estrategia también debe trabajar por entrada y lugar de viabilidad de la política.

Se puede afirmar que la Estrategia construye un concepto de territorio como una unidad propia, con elementos que lo definen y lo constituyen en sí mismo. En este sentido la propuesta (que debería ser más una respuesta) del nivel nacional supera la definición de un marco orientador de pasos y procesos por desarrollar, le impone el reto de escenarios más dialógicos y de construcción conjunta lo que obliga a las instancia nacionales a ir mas allá de la mera coordinación y articulación.

Ahora bien, la Estrategia de manera recurrente llama a no perder de vista en ningún momento el fin último de la política y el horizonte de sentido puesto en el desarrollo integral de la población en primera infancia. Entonces el reto se hace más complejo porque la tarea de la implementación de la Estrategia es cómo avanzar y a la par generar capacidades locales para que los niños logren

ese desarrollo integral propuesto por la política, respetando las condiciones culturales y de contexto propias de cada territorio.

Con esta lógica aparece la reflexión que se hace con los equipos de trabajo tanto nacional como local frente a la implementación de la política, referida al tipo de capacidades que deben formarse en un territorio para que avance en la transformación de entornos y realidades que posibiliten la materialización de los derechos de los niños. La Estrategia propone tres tipos de condiciones que debe tener un territorio: las humanas, las materiales y las sociales.

Con lo anterior se concluye que la Estrategia ha logrado trascender de las condiciones meramente materiales como la oferta de servicio, a comprender que se requiere generar capacidad para la movilización social, la cohesión y el reconocimiento de los niños como sujetos de derecho, así como también la transformación de las formas de relación y de interacción que claramente permiten reconocer el lugar del otro, y en primera infancia particularmente transformar las prácticas de cuidado y crianza fundamentales en el desarrollo integral de los niños.

#### **5.1.11. La cooperación técnica**

La Estrategia nomina como “cooperación técnica” el proceso de trabajo conjunto que desarrolla entre el nivel nacional y el territorial. Se encuentra un interés genuino de la Estrategia de avanzar en el reconocimiento de las singularidades del territorio, así como también de crear un diálogo real entre ambos niveles, que rompa los esquemas verticales y se construya con base en los saberes originarios de la comunidad, pero con una intención muy clara frente al desarrollo de los niños.

No obstante, aunque en la discusión se encuentran claridades en los discursos, hay preocupaciones reales frente a las formas y la metodología de trabajo. Se hacen referencias permanentes a que el esquema ha facilitado la llegada al territorio y el inicio del trabajo, pero se debe ser más flexible y se deben hacer más visibles los saberes previos de las comunidades.

Sería importante revisar si con el proceso planteado para implementar la política en los territorios, se logran impactar todos esos ámbitos de transformación que se requieren en los aspectos humano, social y material para poder avanzar en el propósito de que los territorios generen capacidades y condiciones para garantizar los derechos de los niños.

Claramente lo que se evidencia es que así como la Estrategia se ha venido definiendo e implementando progresivamente, es necesario ir creando capital humano capaz de reflexionar y transformar esas formas tradicionales de ver lo territorial. Muy seguramente más que avanzar en aspectos puntuales referidos al desarrollo de herramientas y diligenciamiento de formatos, lo que se necesita es un equipo capaz de moverse y adaptarse a esas diversas realidades y de construir directamente con las comunidades las formas o mecanismos para lograr el propósito de la política de primera infancia.

#### **5.1.12. El análisis de los tres casos**

Si bien se encontraron bastantes aspectos que potenciar y mejorar en el proceso de implementación de la política de primera infancia en los territorios, es importante resaltar y reconocer que la aproximación conceptual, técnica y metodológica que plantea la Estrategia frente al reconocimiento de las particularidades, las dinámicas y las prácticas propias de los territorios constituye uno de los mayores aciertos de la política. Claramente es un proceso reciente, bastante innovador en su forma de construir y definir formas de trabajo, pero también muy retador en materia de construcción y transformación social.

En este sentido, hacer referencia a implementar la política De Cero a Siempre sin duda se relaciona con la comprensión de otras visiones, otras formas de concebir, de ser y de relacionarse en cada territorio, y que son particulares frente a las que se visualizan en el nivel nacional. Así lo confirma Hintze (2003: 10) a propósito de la formulación y gestión de políticas públicas deseables que superen la exclusión social:

Una nueva cultura compartida, generada a través de procesos de interacción regular entre ambos a partir del desarrollo de proyectos de interés común, requiere la construcción de una relación basada en la confianza y respeto mutuo como base de la cooperación” (p.10).

## **5.2. Recomendaciones**

La Estrategia plantea un debate amplio y generoso en torno a una nueva forma de gestión de la política, lo cual ha permitido el acercamiento directo con más de 250 municipios, y logros muy claros en materia de construcción e implementación de la ruta integral de atenciones a partir del desarrollo de experiencias aplicadas en algunos de los casos.

Se encuentra que el momento actual en que está la Estrategia es fundamental para revisar y precisar los ajustes que requiera el esquema de trabajo para que cada vez se logre una participación más genuina y directa de los territorios y haya menos esquemas y formatos pensados en el nivel central. Lo anterior teniendo en cuenta que a principios del próximo año vendrán nuevos equipos de trabajo debido al cambio de las administraciones departamentales y municipales.

Los principios con que fue construido el planteamiento de la política a escala nacional deben verse reflejados en el trabajo que se hace en el ámbito local y pueden ser usados como referencia para este proceso. Un proceso serio, riguroso, profundo de discusión respecto a la estructura política y técnica de cada municipio se debe no solo permitir sino propiciar y ojalá acompañar.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1993). Estudio introductorio. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología, pp.15-92.
- Aguilar Astorga, Carlos Ricardo y Lima Facio, Marco Antonio (2009, septiembre). ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? En: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de: [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm).
- Albuquerque, Francisco (2004, abril). Desarrollo económico local y descentralización. En: *Revista de la Cepal*, n.º 82, pp.157-171.
- Aulicino, Carolina y Díaz Langou, Gala (2015, septiembre). *Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. Relevamiento y análisis de experiencias. Construyendo una agenda regional para el desarrollo en la primera infancia, Todos por la Educación*. S.c., El Diálogo, Fundación Bernard Van Leer, Reduca.
- Berman, Paul (1993). El estudio de la macro y microimplementación. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (publicado inicialmente en 1978), pp. 281-321.
- Coraggio, José Luis (2003, 19-20 de noviembre). “Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?”. Ponencia presentada en el panel “Construcción de poder político y gestión pública participativa en el ámbito local”. II Seminario Nacional “Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local”. Buenos Aires: CENOC-CEDES-UNGS.

- Coraggio, José Luis (2007, octubre). “Crítica de la política social neoliberal: las nuevas tendencias”. Ponencia presentada en el Congreso de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, en celebración de los 50 años de Flacso, Quito.
- Dávila, Mireya y Soto Soutillo, Ximena (2011). ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. En: *Estado, Gobierno, Gestión Pública Revista Chilena de Administración Pública*, n.º 17. Universidad de Chile: Instituto de Asuntos Públicos (INAP), pp. 5-33.
- Di Pietro, Luis José (2001). “Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local”. Biblioteca Virtual RS. Recuperado de: <http://bit.ly/1Qw12j9>.
- Elmore, Richard F. (1993a). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición) (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (publicado inicialmente en 1978), pp. 185-249.
- Elmore, Richard F. (1993b). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (escrito inicialmente en 1979-1980), pp. 251-280.
- Flores-Crespo, Pedro (2008). *Análisis de política pública en educación: línea de investigación*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Geertz, Clifford (2003). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Hintze, Susana (2003, 27-29 de noviembre). “Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria”. Ponencia

presentada en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Córdoba, Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública; Asociación de Administradores Gubernamentales; Universidad Nacional de Córdoba;

Universidad Católica de Córdoba.

Navarro, Juan Carlos (2006). *Dos clases de políticas educativas. La política de las políticas públicas*. Santiago de Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina y el Caribe (PREAL), n.º 36.

Oszlak, Oscar y Orellana, Edgardo (s. f.). *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*. Mimeo.

Otoole, Laurence J. Jr. (1993). Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que implementan a múltiples actores: una evaluación del campo. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (escrito inicialmente en 1981, publicado inicialmente en 1989), pp. 413-470.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Desarrollo de capacidades: Texto básico del PNUD*. Nueva York: PNUD.

Rein, Martin y Rabinovitz, Francine F. (1993). La implementación: Una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología, pp.147-184.

Revuelta Vaquero, Benjamín (2007). La implementación de políticas públicas. En: *Díkaion*. Universidad de la Sabana, Facultad de Derecho, año 21, n.º 16, pp.135-156.

Roth Deubel, André-Nöel (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación.*

Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, Paul A. y Mazmanian, Daniel A. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas.* México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (escrito inicialmente en 1981), pp. 323-372.

Sen, Amartya (s. f.). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Documento incluido dentro de la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. BID. Recuperado de: <http://bit.ly/1lvu7yu>.

Sen, Amartya (1999). Invertir en la infancia su papel en el desarrollo. Conferencia BID. Recuperado de: <http://bit.ly/1QNXjN7>.

Stoker, Robert P. (1993). Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas.* México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (publicado inicialmente en 1989), pp. 373-412.

Suárez R, Clara O.; Dusú, Rayda y Sánchez, María del Toro (2007, enero-diciembre). Las capacidades y las competencias: su comprensión para la formación del profesional. En: *Acción Pedagógica*, n.º16, pp. 30-39.

Subirats, Joan (1993). Análisis de políticas públicas y gestión pública. Promesas y riesgos de una vida en común. En: *Ekonomiaz. La nueva gestión pública, factor de competitividad*, n.º 26. pp. 144-149.



- Van der Gaag, J. (2003). Del desarrollo infantil al desarrollo humano. En: ICBF, DABS, Save The Children, Unicef y Cinde (2003). *Primera infancia y desarrollo. El desafío de la década*. Bogotá: Cinde.
- Van Meter, Donald S. y Van Horn, Carl E. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (estudio introductorio y edición). (1993). *La implementación de las políticas*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, Colección Antologías de Políticas Públicas, Cuarta Antología (inicialmente publicado en 1975), pp. 97-146.
- Vegas, Emiliana y Santibáñez, Lucrecia. (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.