

**ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE”
CONVENIO DE COOPERACION 442 /2012**



**ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE
PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES**

INFORME FINAL



FEBRERO 2013



**ESTRATEGIA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE”
CONVENIO DE COOPERACION 442 /2012**

INFORME FINAL

**ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE
PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES**

Elaborado por:



Nelson Hernández (Director)
Mauricio Ávila
Luis Giacometti
Viviana León
Lorena López
Diana Pérez

Febrero 27 de 2013

CONTENIDO

INTRODUCCION.....	8
RESUMEN EJECUTIVO	9
1 EL MARCO LEGAL Y LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE”	27
1.1 EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO.....	27
1.2 LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.....	44
1.2.1 Nivel de Conducción Estratégica	47
1.2.2 Nivel de Rectoría Sectorial.....	51
1.2.3 Nivel de implementación y ejecución.....	57
1.2.4 Entidades de Apoyo.....	60
1.2.5 Conclusiones sobre la Arquitectura Institucional de la Estrategia.....	63
2 LA EVALUACION DE LAS CAPACIDADES Y RELACIONES INSTITUCIONALES.....	67
2.1 SISTEMA DE ANÁLISIS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (SADCI).....	67
2.2 ANALISIS DE LA DINAMICA DE REDES INTERINSTITUCIONALES (ADRI).....	70
3 RESULTADOS DE LA EVALUACION DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS INTERRELACIONES EN EL NIVEL NACIONAL	75
3.1 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL ORDEN NACIONAL: RESULTADOS CONSOLIDADOS.....	77
3.1.1 Resultados del SADCI por dimensión y variables.....	78
3.2 CAPACIDADES INSTITUCIONALES POR ENTIDAD.....	81
3.2.1 Presidencia de la Republica.....	82
3.2.2 Departamento Nacional de Planeación	83
3.2.3 Ministerio de Salud	84
3.2.4 Ministerio de Educación Nacional	88
3.2.5 Ministerio de Cultura	91
3.2.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	95
3.2.7 Síntesis e implicaciones de la valoración de capacidades en el nivel nacional.....	99
3.3 ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE REDES NIVEL NACIONAL	100
3.3.1 Análisis de la dinámica de alineamiento entre las Instituciones.....	101
3.3.2 Análisis de la influencia	102
3.3.3 Análisis de la confianza	103
3.3.4 Análisis de la gestión de información.....	104
3.3.5 Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI.....	105
4 RESULTADOS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS INTERRELACIONES EN EL NIVEL TERRITORIAL.....	107
4.1 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL ORDEN TERRITORIAL: RESULTADOS CONSOLIDADOS.....	108
4.1.1 Análisis comparativo por sectores	110
4.2 CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE BOYACA.....	112
4.2.1 Resultados departamentales por dimensiones y variables.....	114
4.2.2 Análisis comparativo por Secretarías de sector.....	116
4.2.3 Síntesis de la CI del departamento de Boyacá.....	126
4.2.4 Análisis de la dinámica de redes	126
4.2.5 Análisis de la influencia	127

4.2.6	<i>Análisis de la confianza</i>	129
4.2.7	<i>Análisis de la gestión de información</i>	130
4.2.8	<i>Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI</i>	131
4.3	CAPACIDADES INSTITUCIONALES MANIZALES	131
4.3.1	<i>Resultados Municipales por dimensiones y variables</i>	134
4.3.2	<i>Análisis comparativo por Secretarías de sector</i>	137
4.3.3	<i>Síntesis de la CI del municipio de Manizales</i>	147
4.3.4	<i>Análisis de la dinámica de redes</i>	148
4.3.5	<i>Análisis de la influencia</i>	148
4.3.6	<i>Análisis de la confianza</i>	150
4.3.7	<i>Análisis de la gestión de información</i>	151
4.3.8	<i>Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI</i>	152
4.4	CAPACIDADES INSTITUCIONALES QUIBDO	152
4.4.1	<i>Resultados Municipales por dimensiones y variables</i>	155
4.4.2	<i>Análisis comparativo por Secretarías de sector</i>	158
4.4.3	<i>Síntesis de la CI del municipio de Quibdó</i>	168
4.4.4	<i>Análisis de la dinámica de redes</i>	169
4.4.5	<i>Análisis de la influencia</i>	170
4.4.6	<i>Análisis de la confianza</i>	171
4.4.7	<i>Análisis de la gestión de información</i>	173
4.4.8	<i>Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI</i>	174
5	CONCLUSIONES DEL INFORME Y LINEAMIENTOS PARA EL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE LA RED INTERINSTITUCIONAL	175
5.1	DESARROLLO DEL MANDATO LEGAL, NIVEL DE LIDERAZGO Y CONDUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA DESDE EL NIVEL NACIONAL.	176
5.2	INSTITUCIONALIZACIÓN, CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES TÉCNICAS Y DESPLIEGUE DE DICHAS CAPACIDADES A NIVEL INSTITUCIONAL.	178
5.3	APROPIACIÓN DE LA ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE” COMO PARTE DE LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN, GESTIÓN Y OPERACIÓN A NIVEL TERRITORIAL.	179
5.4	CAPACIDAD OPERATIVA Y ARTICULACIÓN INTERSECTORIAL.....	180
5.5	SOSTENIBILIDAD POLÍTICA, TÉCNICA Y FINANCIERA.....	181
5.6	LINEAMIENTOS PARA EL PLAN DE FORTALECIMIENTO.....	182
5.6.1	<i>Lineamientos propuestos para el nivel nacional</i>	182
	<i>Fuente: SIGILCG, 2013,</i>	184
5.6.2	<i>Lineamientos operativos propuestos para el nivel Territorial</i>	188

ANEXOS

INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Síntesis de la evolución de las normatividad de Primera Infancia en Colombia hasta el 2007	28
Tabla 2. Marco legal para la Atención Integral a la Primera Infancia	30
Tabla 3. Articulación Políticas Primera Infancia en Colombia	35
Tabla 4. Ruta Integral de Atenciones por ciclo de vida y sector	37
Tabla 5. Atenciones de la Ruta Integral de Atenciones por sector	37
Tabla 6. Atenciones de la Ruta Integral según instancia responsable	38
Tabla 7. Relaciones institucionales para la prestación de Atenciones de la Ruta Integral de Atención.....	40
Tabla 8. Ponderaciones de las dimensiones y variables para SADCi Nacional.....	68
Tabla 9. Ponderaciones de las dimensiones y variables para SADCi Territorial.....	69
Tabla 10. Rangos de Valoración de la Capacidad Institucional.....	70
Tabla 11. Instituciones y dependencias del Nivel Nacional entrevistadas	76
Tabla 12 Evaluación del Direccionamiento Nacional de la Estrategia	77
Tabla 13 Resultados SADCi Nacional por dimensión	78
Tabla 14 Resultados consolidados SADCi Nacional por dimensión según Entidad.....	81
Tabla 15 Coeficientes de correlación CI nivel nacional.....	82
Tabla 16 Resultados consolidados SADCi nivel nacional por dimensión.....	99
Tabla 17. Unidades y dependencias del Nivel Territorial.....	107
Tabla 18 Resultados SADCi Territorial por dimensión y nivel territorial.....	108
Tabla 19 Resultados SADCi por Unidad Territorial según dimensión.....	109
Tabla 20. Resultados SADCi por sector según dimensión del nivel territorial.....	111
Tabla 21. Cifras de atención a la Primera Infancia en Boyacá.....	112
Tabla 22. Fortalezas y debilidades de la Capacidad Institucional consolidada del Departamento de Boyacá.....	116
Tabla 23 Resultados consolidados SADCi Departamento de Boyacá por dimensión según Entidad	117
Tabla 24 Resultados consolidados SADCi Departamento de Boyacá por dimensión y variable según Entidad	117
Tabla 25. Fortalezas y debilidades de la Capacidad Institucional consolidada del Municipio de Manizales	137
Tabla 26 Resultados consolidados SADCi Municipio de Manizales por dimensión según Entidad.....	138
Tabla 27 Resultados consolidados SADCi Municipio de Manizales por dimensión y variable según Entidad	139
Tabla 28 Niños atendidos ICBF por programa.....	152
Tabla 29. Fortalezas y debilidades de la Capacidad Institucional consolidada del Municipio de Quibdó	158
Tabla 30 Resultados consolidados SADCi Municipio de Quibdó por dimensión según Entidad	159
Tabla 31 Resultados consolidados SADCi Municipio de Quibdó por dimensión y variable según Entidad	160

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Objetivos de la Estrategia.....	34
Gráfica 2. Resumen logros CONPES 115 y 123.....	42
Gráfica 2. Mapa de Competencias y Relaciones Territoriales	58
Gráfica 3. Dimensiones del ADRI	70
Gráfica 4. Tipología de las Relaciones Territoriales	72
Gráfica 5. Matriz de Interacciones ADRI	73
Gráfica 6. Criterios para la calificación de las relaciones ICI.....	74
Gráfica 7. Etapas de la gestión de la CIPI	75
Gráfica 8. Resultados por variable y dimensión del SADCI Nacional.....	79
Gráfica 9. Resultados SADCI por dimensión Ministerio de Salud y Protección Social	86
Gráfica 10. Puntajes SADCI por variable según dimensión Ministerio de Salud y Protección Social	87
Gráfica 11. Resultados SADCI por dimensión Ministerio de Educación Nacional.....	89
Gráfica 12. Puntajes SADCI por variable según Ministerio de Educación Nacional.....	90
Gráfica 13. Resultados SADCI por dimensión Ministerio de Cultura	92
Gráfica 14. Puntajes SADCI por variable según dimensión Ministerio de Cultura	94
Gráfica 15. Resultados SADCI dimensión Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	96
Gráfica 16. Puntajes SADCI por variable según dimensión Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.....	97
Gráfica 17. Relaciones ICI por instituciones nivel nacional	101
Gráfica 18. Relaciones de alineamiento institucional nivel nacional.....	102
Gráfica 19. Relaciones de influencia nivel nacional.....	103
Gráfica 20. Relaciones de confianza nivel nacional.....	104
Gráfica 21. Relaciones de intercambio de información nivel nacional	104
Gráfica 22. Resultados por sector SADCI Territorial.....	110
Gráfica 23. Estructura Organizacional de la Gobernación de Boyacá.....	113
Gráfica 24. Resultados SADCI por dimensión Departamento de Boyacá.....	114
Gráfica 25. Resultados por variable y dimensión del SADCI Departamento de Boyacá	115
Gráfica 26. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Salud Departamento de Boyacá.....	120
Gráfica 27. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Turismo del Departamento de Boyacá.....	121
Gráfica 28. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Desarrollo Social Salud Departamento de Boyacá.....	122
Gráfica 29. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Educación Departamento de Boyacá.....	123
Gráfica 30. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Planeación Departamento de Boyacá.....	124
Gráfica 31. Resultados SADCI por dimensión del ICBF Regional Departamento de Boyacá ...	125
Gráfica 32. Tipología de las Relaciones Territoriales Departamento de Boyacá.....	127
Gráfica 33. Relaciones de influencia Departamento de Boyacá.....	128
Gráfica 34. Relaciones de confianza Departamento de Boyacá	129
Gráfica 35. Relaciones de intercambio de información Departamento de Boyacá.....	130

Gráfica 36. Estructura Organizacional de la Alcaldía de Manizales.....	133
Gráfica 37. Resultados SADCI por dimensión Municipio de Manizales.....	134
Gráfica 38. Resultados por variable y dimensión del SADCI Municipio de Manizales.....	136
Gráfica 39. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Salud Municipio de Manizales.....	141
Gráfica 40. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Turismo Municipio de Manizales.....	142
Gráfica 41. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Educación Municipio de Manizales.....	143
Gráfica 42. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Desarrollo Social Municipio de Manizales.....	144
Gráfica 43. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Planeación Municipio de Manizales.....	145
Gráfica 44. Resultados SADCI por dimensión del ICBF Regional Municipio de Manizales.....	146
Gráfica 45. Tipología de las Relaciones Territoriales Municipio de Manizales.....	148
Gráfica 46. Relaciones de influencia Municipio de Manizales.....	149
Gráfica 47. Relaciones de confianza municipio de Manizales.....	150
Gráfica 48. Relaciones de intercambio de información Municipio de Manizales.....	151
Gráfica 49. Estructura Organizacional de la Alcaldía de Quibdó.....	155
Gráfica 50. Resultados SADCI por dimensión Municipio de Quibdó.....	156
Gráfica 51. Resultados por variable y dimensión del SADCI Municipio de Quibdó.....	157
Gráfica 52. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Salud Municipio de Quibdó.....	162
Gráfica 53. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Cultura Municipio de Quibdó.....	163
Gráfica 54. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Educación Municipio de Quibdó.....	164
Gráfica 55. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Gobierno Municipio de Quibdó.....	165
Gráfica 56. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Planeación Municipio de Quibdó.....	167
Gráfica 57. Resultados SADCI por dimensión del ICBF Regional Municipio de Quibdó.....	168
Gráfica 58. Tipología de las Relaciones Territoriales Municipio de Quibdó.....	170
Gráfica 59. Relaciones de influencia Municipio de Quibdó.....	171
Gráfica 60. Relaciones de confianza Municipio de Quibdó.....	172
Gráfica 61. Relaciones de intercambio de información Municipio de Quibdó.....	173
Gráfica 62. Estrategias para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en el nivel nacional.....	184
Gráfica 63. Estrategias para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en el nivel territorial.....	190

SIGLAS

ADRI	Análisis de Redes Interinstitucionales
AIPI	Atención Integral a la Primera Infancia
CI	Capacidad Institucional
ICI	Influencia Confianza, e Información
CIPI	Comisión Intersectorial de Primera Infancia
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FSC	Fundación Saldarriaga Concha
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
MC	Ministerio de Cultura
MEN	Ministerio de Educación
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
RIA	Ruta Integral de Atención
SADCI	Sistema de Análisis de Capacidad Institucional
UNICEF	Fondo de Las Naciones Unidas Para La Infancia
UT	Unidades Territoriales

INTRODUCCION

*El presente contiene el Informe Final que SIGIL CONSULTING GROUP presenta a la Fundación Saldarriaga Concha en desarrollo del **"Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de Primera Infancia en el marco de la Estrategia "De Cero a Siempre" en instituciones territoriales"** el cual se enmarca en el Convenio de Cooperación para apoyar la ejecución de la estrategia de atención integral a la primera infancia "De Cero a Siempre".*

El informe contiene las siguientes secciones: La primera presenta el análisis del marco legal y la arquitectura institucional para la implementación de la Estrategia, La segunda sección describe los aspectos centrales de la metodología para la aplicación de la metodología del Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) y Análisis de la Dinámica de Redes Interinstitucionales (ADRI). La tercera presenta los resultados para el nivel nacional la cuarta presenta los resultados para el nivel territorial y la quinta presenta las conclusiones y los lineamientos del Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en las unidades territoriales y en el nivel nacional.

El equipo técnico de SIGIL agradece la colaboración prestada por el equipo técnico y administrativo de la Fundación Saldarriaga Concha, a los Miembros de la Mesa Técnica del Componente 1, a los enlaces institucionales y territoriales por el apoyo recibido en el desarrollo del Estudio, sin embargo las opiniones y el contenido de este informe son de responsabilidad exclusiva de SIGIL Consulting Group y por lo tanto no comprometen a la Fundación Saldarriaga Concha ni a las instituciones involucradas en la ejecución de la consultoría y cualquier error u omisión en el presente documento es exclusiva responsabilidad del equipo consultor.

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

El presente resumen ejecutivo contiene los hallazgos más significativos del análisis contenido en el Informe Final que SIGIL CONSULTING GROUP presentó el pasado 26 de febrero de 2013 a la Fundación Saldarriaga Concha como parte del desarrollo del **“Estudio de análisis sobre la capacidad institucional para gestionar política pública de Primera Infancia en el marco de la Estrategia “De Cero a Siempre” en instituciones territoriales”** el cual se enmarca en el Convenio de Cooperación para apoyar la ejecución de la estrategia de atención integral a la primera infancia “De Cero a Siempre”

Dicho informe contiene el análisis del marco legal y la arquitectura institucional para la implementación de la Estrategia, la descripción de la metodología utilizada para la aplicación de los instrumentos: a) Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI) y b) Análisis de la Dinámica de Redes Interinstitucionales (ADRI). Así como los resultados más relevantes en materia de análisis de capacidad institucional tanto a nivel Nacional como Territorial y los lineamientos del Plan de Fortalecimiento de capacidades institucionales para cada una de estas instancias en materia de la implementación de la Política Pública para la Primera Infancia y la ejecución de la Estrategia “De Cero a Siempre”.

EL MARCO LEGAL Y LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE”

Marco legal y normativo

Colombia ha venido avanzando en la construcción e implementación de políticas públicas, orientadas al desarrollo integral de la Primera Infancia, dentro de un entorno armónico, seguro y de calidad y que conduzcan a la consolidación de un enfoque intersectorial basado en la ampliación progresiva de la cobertura integral de servicios.

Esta evolución tiene como hito principal la suscripción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989, que posteriormente fue ratificada mediante la Ley 12 de 1991 y la consagración de los derechos fundamentales de la niñez en la Constitución Política, donde se estableció que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. No obstante, el país desde hace varias décadas había desarrollado normatividad que inicialmente estuvo enfocada al menor en estado de abandono o con problemas de conducta, hasta llegar a la expedición de la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”.¹

Desde las pasadas décadas hasta el año 2007, se identifican intervenciones y acciones dirigidas en forma aislada, bajo un enfoque unidireccional y sectorial, sin embargo, en este periodo se construye la plataforma para abordar la atención integral con un enfoque territorial, fundamentada en los procesos de reforma del estado, de descentralización y autonomía territorial, como de transformación en la entrega de servicios sociales.

¹ Documento CONPES Social 109. Diciembre 2007.

Por tanto, el marco legal que sustenta el diseño de la estrategia “De Cero a Siempre” se desarrolla a partir del 2007, en el que se destacan los compromisos y orientaciones para que los gobiernos sub-nacionales incorporen en sus planes de gobierno, la estrategia de atención integral a la Primera Infancia, y pretende colocar en escena la movilización del ámbito político y la apuesta técnica novedosa por el desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas, a través de la protección de sus derechos fundamentales y de un enfoque de atención integral basado en una perspectiva de cobertura poblacional y de articulación intersectorial en la entrega de servicios.

La arquitectura Institucional

Los cambios en el marco legal para la atención integral a la infancia han exigido un ordenamiento institucional que convoca el concurso de varias instituciones alrededor de los temas de Primera Infancia. La Estrategia “De Cero a Siempre”, desde el punto de vista del engranaje institucional plantea un esquema innovador en la forma en que se gestiona la política pública para la Primera Infancia debido a que incorpora conceptos como la intersectorialidad, la concurrencia organizada y articulada a los escenarios donde transcurre la vida cotidiana de los niños, el enfoque de calidad en la entrega de servicios y la gestión con un enfoque territorial.

Para efectos de analizar las Capacidades Institucionales para la implementación de la Estrategia, la arquitectura institucional de la Estrategia se analiza teniendo en cuenta cuatro niveles. Un primer nivel de conducción estratégica que se encarga del direccionamiento, la articulación a nivel sectorial y la integración estratégica y programática de la Estrategia con los Programas del Gobierno. Un segundo nivel de Rectoría Sectorial que define y orienta sobre los parámetros normativos para la entrega de servicios. El tercer nivel de implementación y ejecución que agrupa a las entidades o programas directamente encargados de ejecutar la estrategia “De Cero a Siempre” en el nivel local y un cuarto nivel agrupa a entidades que sirven de apoyo en la implementación de la Estrategia. Las principales conclusiones del análisis realizado son:

- Una de las principales fortalezas de la estrategia, reside en la posibilidad de hacer confluir múltiples agentes institucionales alrededor de un mismo esfuerzo de conducción política, técnica y operativa, orientado a fortalecer las políticas de la Primera Infancia tanto a nivel nacional como territorial, este mismo hecho, se constituye en una de sus principales debilidades visto esto desde la óptica de la debida coherencia entre las necesidades del enfoque poblacional que caracteriza a la estrategia, versus, la tendencia natural de predominar en el enfoque sectorial y la constante necesidad de articular arquitecturas institucionales y “modos de pensar y actuar” históricamente desarticulados.
- El trabajo adelantado por las entidades que forman parte de los niveles de conducción estratégica y rectoría sectorial, demuestra que se ha logrado establecer instancias de articulación tales como la CIPI, que han permitido la alineación de los diferentes sectores y actores frente a la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre”, así como el compromiso de las entidades nacionales que han efectuado un

esfuerzo significativo para ajustar su estructura interna, con el fin, entre otras, de institucionalizar la instancia líder del tema de Primera Infancia al interior de cada entidad.

- Es claro el liderazgo que se ejerce desde los más altos niveles de la arquitectura institucional nacional en pro de alcanzar los objetivos de la Estrategia “De Cero a Siempre”, no obstante ello, se hace necesario y, como se detallará adelante en las conclusiones y recomendaciones generales del estudio, afinar los instrumentos legales, financieros y operativos que permitan que esta arquitectura institucional se articule principalmente a nivel territorial, que es donde realmente los niños del país demandan de una atención integral en respeto y garantía de cumplimiento de sus derechos. Es decir que los arreglos y el esquema de coordinación y articulación trascienda al ámbito territorial.
- La arquitectura institucional que actualmente opera responde al mandato legal, técnico y operativo que cada agente institucional percibe como adecuado para el cumplimiento de sus objetivos y requerimientos misionales, no obstante, es necesario fortalecer aquellas áreas institucionales que afectan de manera directa el desempeño institucional alrededor de la ejecución de la Estrategia, bien sea creando espacios de arquitectura institucional específicamente diseñados para ello (como puede ser el caso del Ministerio de Cultura, por ejemplo), o aun existiendo dicho espacio formal, asignando el profesional y equipo técnico responsable de su conducción técnica y operativa (Ministerio de Educación Nacional, por ejemplo), en cada caso la arquitectura institucional tendrá que tener un referente operativo no solamente en los niveles nacionales sino a nivel local que coordine debidamente las acciones operativas, evitando que se conviertan en “una tarea operativa más”, dentro de la ya compleja agenda local de gobernadores y alcaldes.
- En el nivel de implementación y ejecución, donde se debe garantizar el correcto y oportuno suministro de las prestaciones establecidas en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, es necesario formalizar una instancia encargada de la coordinación de la implementación de estrategia en el territorio, fortalecer algunos de los sectores que intervienen en Primera Infancia, como es el caso de cultura, así como la configuración de espacios para la coordinación entre lo departamental y lo municipal. Por ejemplo, de las 228 acciones de la Ruta Integral de Atención el 53% se realizan bajo un esquema articulado con otras instituciones.
- Por lo anterior y siendo la Política de Primera Infancia el eje central de discusión (EL QUE) y la estrategia “De Cero a Siempre” el instrumento llamado a asegurar su fortalecimiento (EL COMO), es importante asegurar que la confluencia articulada de los agentes institucionales, que a su vez disponen de sus propios marcos normativos, organizacionales y operativos. Este contexto exige no solo una sistemática y sostenida conducción política técnica desde los más altos niveles del estado, sino además del diseño y uso sistemático de instrumentos legales, técnicos y financieros innovadores que faciliten y hagan sostenible el desarrollo de los procesos de empoderamiento e

institucionalización a nivel local, para que la arquitectura institucional de los Departamentos y Municipios, este alineadas a las de sus pares del nivel nacional.

- Dentro de la arquitectura institucional, se evidencian importantes diferencias en medio del entramado institucional existente alrededor de la Política de la Primera Infancia, y por consecuencia, alrededor de la operación de la Estrategia “De Cero a Siempre”. Instituciones como el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Educación Nacional, son agentes institucionales de amplio arraigo nacional y regional en materia de acciones concretas alrededor del tema de Primera Infancia y que superan ampliamente en antecedentes y presencia regional, al desempeño mismo de la estrategia que en ocasiones puede ser observada especialmente a nivel local como “una tarea operativa más” ligada a una política de Gobierno y no de Estado, valoración que desde la misma arquitectura institucional es necesario de revertir en el inmediato plazo. Por eso dentro del conjunto de recomendaciones que plantea este estudio se incluyen acciones para conducir el proceso de transformación en la “Cultura Institucional” que facilite la transición hacia un nuevo modelo de operación y gestión.
- Por este último motivo, podría ser recomendable que los agentes institucionales que dispongan de mayor presencia, arraigo local y capacidad de liderazgo conduzcan coordinadamente la ejecución de la estrategia desde lo local, a partir de lo cual, la restante institucionalidad apoye sinérgicamente dichas acciones aportando lo que desde su propio mandato legal, arquitectura y capacidad operativa genere el valor agregado complementario que la estrategia requiere.
- En forma complementaria, la arquitectura institucional y operativa de la Estrategia, podría fortalecerse con la participación de otros actores. Por ejemplo, incluir programas especiales de protección a las madres que se encuentran afectadas por situaciones de violencia de género, violencia sexual e intrafamiliar o de acoso laboral. En consecuencia, se recomienda el vincular otras entidades tales como Ministerio de Trabajo y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, debido a que son las que estarían más relacionadas con la problemática descrita y que podrían complementar el trabajo que actualmente desarrolla la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

En resumen, Los ajustes y mejoras que se requiera implementar a nivel de arquitectura institucional, desde los mismos niveles de conducción estratégica de la estrategia, de rectoría Institucional, pasando por la Implementación / ejecución a nivel local y del aporte de las restantes instituciones encargadas de apoyar la operación de la estrategia habrán de pensarse desde la óptica de construir una arquitectura institucional “común” vista desde el punto de vista funcional, que viabilice la operación y sostenibilidad de la estrategia a futuro, que trascienda la fragilidad política de los periodos de Gobierno y sea valorada por todos los agentes involucrados como una verdadera política de Estado.

LA EVALUACION DE LAS CAPACIDADES Y RELACIONES INSTITUCIONALES.

El concepto de Capacidad Institucional (CI) tiene diferentes abordajes conceptuales y es interpretado de diferentes maneras en su medición. En esta sección del trabajo se presenta un marco conceptual que define el alcance, objeto y aplicación de la evaluación de CI en el contexto de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia y que a su vez sirve para definir el marco metodológico para valorar las CI y las relaciones interinstitucionales en el nivel nacional y territorial-

Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADCI)

La aplicación del SADCI se fundamenta en la identificación de siete dimensiones que fueron definidas con base en la propuesta de Oszlak y Orellana (2000) y ajustada por SIGIL CG con el propósito de evaluar las capacidades institucionales en los territorios seleccionados para formular, gestionar e implementar políticas dirigidas a la Primera Infancia². Estas dimensiones se desagregaron en variables y preguntas específicas para el nivel nacional y el nivel Territorial³. El trabajo de campo se basó en entrevistas semi-estructuradas, aplicando los instrumentos diseñados para cada nivel.

En el Nivel Nacional las preguntas fueron valoradas en una escala binaria (Si/No) y se agregaron por dimensiones. Los instrumentos SADCI se aplicaron a los Ministerio de Salud y Protección Social, Educación, Cultura y al ICBF. El formulario se diligenció en dos instancias, una a manera de autoevaluación por iniciativa de las Entidades entrevistadas, la otra por parte del Equipo Técnico de SIGIL CG. Estos datos fueron contrastados para fines de triangulación y validación de su consistencia (autoevaluación y valoración SIGIL). Los registros del Nivel Nacional se llevaron a una base de datos donde se ejecutaron los algoritmos para el procesamiento matemático y la generación de los índices de CI y los cruces entre dimensiones y variables.

Para el caso del Nivel Territorial se aplicaron los instrumentos a seis entidades territoriales: municipios de Quibdó y Manizales y el departamento de Boyacá), a representantes de las entidades se aplicaron entrevistas de tipo semi-estructurado en cada una de las instancias que intervienen dentro de la Ruta de Atención Integral de la Estrategia “De Cero a Siempre”. Para este nivel cada una de las preguntas de SADCI se valoró dentro de una escala de 1 a 5, donde 1 es el menor desarrollo de la capacidad percibido por el equipo de consultores de SIGIL y 5 la más alta, siempre basándose en la argumentación o evidencia proporcionada por el entrevistado.

Análisis de la dinámica de redes interinstitucionales (ADRI)

El ADRI es una herramienta complementaria para el análisis de las capacidades institucionales que se aplicó para identificar, inventariar y caracterizar la importancia relativa

² BID-CID. (2002). Evaluación de la capacidad organizacional. Marco para mejorar el desempeño. Washington.

³ Oszlak y, O. (2000). La capacidad del Análisis Institucional: Aplicación de la Metodología SADCI. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización pública. Documentos TOP sobre gestión Pública.

las diferentes instituciones y actores que intervienen, para entender y modelar la estructura y las relaciones de influencia, confianza y el intercambio de información entre las entidades del ámbito territorial o nacional.

La aplicación de ADRI en el presente estudio permite identificar la dinámica de interrelación entre las instituciones y medir su interconexión con relación a tres dimensiones: Redes de Influencia, Confianza e Información (ICI). La Red de Confianza mide la capacidad del actor para establecer estrategias cooperativas en las decisiones de política o en la implementación⁴ y se relaciona con la coordinación o cooperación entre los actores y con la construcción de gobernanza al interior de la institución. La Red de Influencia mide la capacidad de un actor para poner en agenda o imponer su interés sobre el resto de intereses en un escenario socio-político. La Red de Información mide la capacidad de los actores de intercambiar información. Estas tres redes (ICI interactúan para explicar la dinámica de interrelación en cada Unidad territorial.

El instrumento de ADRI a Nivel Nacional se aplicó al Departamento Nacional de Planeación, al ICBF y a los tres Ministerios (Salud, Educación y Cultura). Se tiene el caso particular de la dimensión Influencia, la cual se dividió en dos tópicos para poder realizar una observación específica al tema del Alineamiento Institucional. Siendo así, se tienen 3 dimensiones básicas para el Orden Nacional: Influencia, Confianza e Información y una complementaria Alineamiento Institucional, de esta forma se garantiza la estandarización en la aplicación de la metodología.

A nivel territorial ADRI se aplicó mediante encuestas semi-estructuradas a cada una de las entidades del nivel territorial y municipal, utilizando la una tipología para caracterizar las relaciones en cada Unidad Territorial.

RESULTADOS DE LA EVALUACION DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS INTERRELACIONES EN EL NIVEL NACIONAL

Como se indicó anteriormente, en Colombia se han definido las políticas públicas de infancia y adolescencia, como el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con participación de la sociedad y la familia para garantizar la protección integral de los niños y adolescentes⁵. La respuesta institucional para materializar este mandato se ha concretado en la creación y puesta en funcionamiento de la CIPI como instancia articuladora a nivel nacional.

Teniendo en cuenta la gestión de la CIPI y de la red de instituciones del nivel nacional, el análisis de las capacidades institucionales busca valorar el estado actual de las instituciones del orden nacional para gestionar, direccionar y ejercer la rectoría en los procesos centrales de la estrategia y la forma en que se interrelacionan para buscar llegar de forma articulada a los territorios y a los espacios de los niños. Por tanto, La evaluación de capacidades en el orden nacional se realizó para las entidades ministeriales, direcciones o instituciones, que son rectores y cumplen con la función de conducción y de direccionamiento sectorial.

⁴ Chevalier, J., Bucles, D., Guía para la investigación, la planificación y la evaluación participativas, SAS2 Dialogue, 2011.

⁵ Art 201 Ley 1098 de 2006 y Directiva 001 de Enero 26 de 200012. Procuraduría General de la Nación.

Capacidades institucionales para el orden nacional: resultados consolidados.

La valoración de las capacidades en el nivel nacional se basó en las calificaciones asignadas por el equipo evaluador, aunque también se realizó inicialmente un ejercicio de autoevaluación institucional, buscando que las entidades entrevistadas dentro del proceso del Estudio, expresaran las percepciones acerca de su desempeño. Los resultados de estas dos evaluaciones sirvieron para triangular y validar los resultados del ejercicio. Al respecto y conforme las diferentes variables analizadas en cada institución.

Los resultados del ejercicio de medición de las Capacidades Institucionales muestra el siguiente perfil: El ICBF como entidad rectora del SNBF con una capacidad Alta, el Ministerio de Salud y Protección Social con una capacidad en un nivel Medio Alto, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura con un nivel de capacidad Media. Se destaca que entre la entidad con mayor puntaje en CI y la de menor puntaje hay una diferencia de 24 puntos porcentuales.

RESULTADOS CONSOLIDADOS SADCI NACIONAL POR DIMENSIÓN SEGÚN ENTIDAD

Dimensión	ICBF	Ministerio de Cultura	Ministerio de Educación Nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	Total
Liderazgo y Gobernanza	100,0%	70,0%	66,7%	100,0%	84,2%
Marco legal y operativo	81,7%	85,0%	66,7%	76,7%	77,5%
Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales	70,7%	58,2%	73,6%	46,4%	62,2%
Organización interna	79,2%	20,8%	54,2%	58,3%	53,1%
Capacidad técnico operativa	80,0%	77,0%	58,0%	80,5%	73,9%
Recursos humanos	100,0%	45,8%	49,6%	69,2%	66,1%
Promedio Simple	85,3%	59,5%	61,4%	71,8%	69,5%
Promedio Ponderado	84,3%	60,3%	61,9%	71,0%	69,4%

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Al revisar la Capacidad Institucional de los tres Ministerios y del ICBF se puede concluir que las entidades que han asumido el reto de desarrollar la Política de Primera Infancia y la ejecución de la Estrategia de Cero a Siempre, presentan integralmente un Estado de Capacidades Institucionales Medio – Alto, interpretándose este indicador como la existencia de retos en el trabajo de la CIPI para llegar al estado “ideal” de operación.

Se destaca el pleno Compromiso de todas las Entidades con la Estrategia de Cero a Siempre (Liderazgo y Gobernanza: capacidad Alta), quienes además reconocen el valor del trabajo de coordinación y los logros en integración de sus Grupos de Trabajo en Primera Infancia, ven cada día más posible y real la sostenibilidad política y técnica de la Estrategia. Los resultados a nivel de variables, dentro de las dimensiones, permitieron identificar las principales brechas en términos de fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Análisis de la dinámica de redes institucionales a nivel Nacional

El análisis de la dinámica de las redes de Influencia, Confianza e Información evidencia que hay una tendencia a la alta capacidad de Interrelación de Confianza entre las Entidades de la CIPI en la ejecución de la Política de Primera Infancia y la implementación de la Estrategia, sin embargo en términos del grado de influencia, para inducir o jalonar iniciativas, propuestas y en términos del intercambio de información hay un espacio de mejora para llegar al pleno alineamiento de las Entidades.

En materia de **Alineamiento** institucional se observa que las instituciones analizadas tiene flujos positivos en la búsqueda y recepción de alineamiento a excepción del Ministerio de Educación En general se muestra que las Entidades del nivel nacional, están buscando el alineamiento de sus conceptos y acciones en pro de la Estrategia de Cero a Siempre, aunque falta fortalecer esta interacción a un porcentaje mucho mayor de 60%.

Por otra parte es de destacar que la **Influencia** en la Red, esta se genera desde los 3 principales actores en la operación de la Estrategia de Cero a Siempre como es el caso del Ministerio de Salud, ICBF y Ministerio de Educación Nacional, siendo conforme el análisis Ministerio de Salud el que más recibe influencia y el Ministerio de Educación Nacional el mayor generador de influencia en los procesos estratégicos de la CIPI.

Por su parte, el índice de **Confianza** supera considerablemente a las demás dimensiones analizadas. Se puede observar que todos los actores manifiestan una plena Integración a las restantes Entidades en torno a la Confianza. Las Entidades que más evidencian confianza en las demás (entrega) son Ministerio de Educación e ICBF, mientras Salud es a la que más confianza recibe de las restantes.

Por último se tiene la dimensión de **Información** que evidencia un alto estado de Integración. Esto indica una situación ideal en la interconexión dinámica que representa una fortaleza para el futuro del Sistema de Información de la Estrategia y/o los intercambios de información entre Entidades. Se destaca el Ministerio de Cultura por la limitada generación de información y el Ministerio de educación como una institución generadora de información.

RESULTADOS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS INTERRELACIONES EN EL NIVEL TERRITORIAL

Para complementar la visión nacional el presente estudio incluyó la evaluación de las Capacidades (SADCI) y de las relaciones interinstitucionales (ADRI) en el nivel territorial, para ello se seleccionaron tres unidades territoriales: el Departamento de Boyacá, y los municipios de Manizales y Quibdó. Para la red de entidades relacionadas con la implementación de la Política de Primera Infancia, el ejercicio evaluativo se realizó para un total de 18 entidades en los tres entes territoriales mencionados.

Es importante considerar, como marco de referencia, que la Estrategia de Cero a fue concebida en 2011 conforme a los artículos 136 y 137 de la Ley 1450 del mismo año, con la finalidad de promover y garantizar los derechos y el desarrollo de los niños y las niñas, como

se indicó en las secciones precedentes el trabajo, dado que el componente territorial para la ejecución de la estrategia es relativamente reciente y solo hasta el 2012 se inició la preparación y aprobación de los nuevos planes de desarrollo departamental, incorporando los planes, programas y proyectos específicos para la Primera Infancia. Por lo tanto, la aplicación de los instrumentos SADCI y ADRI se orientaron a la evaluación de las capacidades institucionales en términos de procesos y no de resultados, pues como se pudo evidenciar en el trabajo con las tres entidades territoriales seleccionadas, en la actualidad cada una de ellas se encuentra en un proceso de formulación y de planificación de la Estrategia de Cero a Siempre. Esto implica que la evaluación de capacidades y la dinámica de relaciones corresponden a un perfil de entrada de una etapa temprana en la implementación de la Estrategia.

Con base en lo anterior, se evidencia que las entidades a nivel territorial han asumido la importancia de las intervenciones en Primera Infancia a través de una clara intención y voluntad política, para promover, liderar y conducir la Estrategia, por lo que se han adelantado procesos de planificación de forma participativa y se han creado espacios intersectoriales que permitan la articulación y la coordinación de esfuerzos para buscar una llegada articulada a los territorios y a los entornos directos de los niños@s.

Sin embargo, a pesar de los avances en términos de planificación, y dado el direccionamiento desde el nivel de rectoría institucional frente a las metas y objetivos a alcanzar en Primera Infancia, como se analizará más adelante, se detectaron vacíos significativos a nivel territorial en términos de operación; por un lado, debido a la falta de procesos y procedimientos que clarifiquen el cómo alcanzar esos objetivos, incluyendo deficiencias en el desarrollo de sistemas de información, y por otro lado, por la insuficiencia financiera, de recursos humanos y de organización interna de estas entidades, que posibiliten la implementación adecuada de la estrategia en el territorio.

Capacidades Institucionales para el orden territorial: Resultados consolidados

La valoración de las capacidades para el nivel territorial corresponde en su conjunto a un nivel medio-alto, donde el nivel departamental representado en Boyacá tiene un valor ligeramente más alto que los dos municipios. Es importante aclarar que la muestra no permite extrapolar conclusiones a nivel nacional, ni departamental, ni municipal, pero sí permite analizar los perfiles de Capacidad Institucional e identificar las brechas en cada uno de los niveles analizados.

Lo anterior se evidencia al contrastar la capacidad institucional por el orden de gobierno, donde se visualizan las diferencias de capacidad entre el nivel municipal y el departamental, con una valoración media y media alta respectivamente. Sin embargo, una fortaleza común para los dos niveles reside en la legitimidad y gobernanza que sustenta la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre a nivel territorial, lo cual se expresa de la voluntad política, y del liderazgo (Coordinaciones y Gerencias en Primera Infancia), que estas unidades tienen en los procesos de planificación y formulación de las intervenciones en Primera Infancia.

En el nivel municipal se destaca la debilidad en la organización interna relacionada con una falta de institucionalización de las unidades con funciones relacionadas con la Primera Infancia, lo que es reforzado por la falta de recursos financieros y de personal. De igual forma para los dos niveles son necesarios los esfuerzos en el desarrollo de procesos y procedimientos relacionados con Primera Infancia, para apoyar la implementación departamental y municipal de la Estrategia de Cero a Siempre. En el nivel departamental una de las debilidades de capacidad se relaciona con la gestión de las relaciones interinstitucionales. Es factible que en el espacio departamental se tengan mayores limitantes para esta coordinación, que en los espacios municipales.⁶

RESULTADOS SADCI POR UNIDAD TERRITORIAL SEGÚN DIMENSIÓN

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

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Al consolidar territorialmente la información por sectores se encontró que los sectores con mayor Capacidad Institucional son Bienestar familiar y Salud mientras que los que presentan mayores debilidades son Planeación, Educación y Cultura.

Al revisar las capacidades de cada sector por dimensión, se observa que Bienestar Familiar (ICBF) presenta para las tres unidades territoriales evaluadas, importantes fortalezas en el campo financiero con una disponibilidad de recursos suficiente para que estos sean sostenibles en el mediano y largo plazo, adicionalmente se cuenta con una capacidad administrativa y operativa adecuada para asegurar una alta ejecución de los recursos asignados para Primera Infancia y además tiene la mayor CI entre los sectores evaluados.

También es de destacar la existencia de un marco legal, normativo y operativo que provee un escenario pertinente para las acciones del ICBF, respaldado por una alta capacidad técnica operativa y con procesos definidos para la planeación. Sin embargo aún se identifican vacíos para este sector (ICBF) relacionados con debilidades en las relaciones interinstitucionales con las demás entidades que realizan intervenciones en Primera Infancia, siendo necesario un trabajo más coordinado y articulado desde el ICBF para con las demás entidades.

⁶ Es importante destacar que el ejercicio tiene limitaciones en términos de análisis comparativo y de extensión de resultados para el contexto nacional teniendo en cuenta que no es una muestra representativa de las Unidades Territoriales.

De otro lado, el sector salud, si bien no cuenta con la capacidad financiera deseada que le garantice unos recursos suficientes y estables en el tiempo, constituyéndose este aspecto en su mayor debilidad, igualmente presenta fortalezas relacionadas con el marco legal, normativo y operativo que le brinda un escenario apropiado para la generación de intervenciones en Primera Infancia. De igual forma cuenta con una organización interna que se estructura de tal forma que visibiliza las personas dedicadas a la Primera Infancia.

RESULTADOS SADCI POR SECTOR SEGÚN DIMENSIÓN DEL NIVEL TERRITORIAL

Dimensión	Bienestar Familiar	Cultura	Desarrollo Social	Educación	Planeación	Salud
Legitimidad y Gobernanza	4,68	3,57	3,94	3,71	2,56	3,72
Marco legal, normativo y operativo	4,43	2,30	3,66	4,16	2,49	4,15
Relaciones interinstitucionales	3,52	3,08	4,24	3,68	3,3	3,25
Organización interna	4,17	2,05	2,42	2,79	2,96	3,67
Capacidad financiera	4,58	1,72	3,38	3,19	2,89	2,86
Capacidad técnico operativa	4,33	2,56	3,20	3,15	3,47	3,38
Recursos humanos	3,8	2,35	3,07	3,02	3,08	3,13
Promedio Ponderado	4.23	2.42	3.31	3.27	3.02	3.36

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Uno de la áreas que requiere de mayor atención y fortalecimiento es la que agrupa a entidades relacionadas con la gestión cultural, sus deficiencias están asociadas a las limitaciones presupuestales del sector desde el nivel nacional, las cuales se expresan en los presupuestos limitados y en la falta de una estabilidad y crecimiento en las asignaciones presupuestales y en los recursos para la Primera Infancia, y que conducen a limitaciones en la suficiencia y estabilidad financiera en el mediano y largo plazo. En el nivel territorial los limitados presupuestos se complementan con problemas en la organización interna lo cual limita una mayor visibilidad de la Primera Infancia como receptor de intervenciones específicas, fundamentado en un marco legal, normativo y operativo que no le brinda un escenario apropiado para la adecuada implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

Con relación al sector de Planeación Departamental y Municipal se encuentra una debilidad en materia de legitimidad y gobernanza de la Estrategia de Cero a Siempre, siendo aún necesario trabajar para que la Primera Infancia dentro de este sector sea una prioridad. Valga resaltar que si bien este sector no ejecuta intervenciones directas, sino que desempeña un papel de orientación y acompañamiento a los demás sectores, es necesario que desde esta dependencia, se brinden los lineamientos para una adecuada implementación y articulación de la Estrategia de Cero a Siempre. De forma coherente el marco legal, normativo y operativo a nivel de planeación se manifiesta como una debilidad, en razón de que no proporciona aún un escenario claro sobre el papel de este sector dentro de la Estrategia de Cero a Siempre.

El sector educación si bien presenta una capacidad medio alta, presenta una debilidad importante relacionada con la organización interna, en razón de la ausencia en el nivel territorial de una institucionalización del personal dedicado a la Primera Infancia, junto con la falta de desarrollo de procesos y procedimientos en Primera Infancia que posibiliten una orientación adecuada para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

En términos generales todos los sectores a nivel territorial han apropiado la importancia de las intervenciones en Primera Infancia (Excepción de Planeación que aún requiere esfuerzos en esta área), reflejado en una voluntad política, y programática que ha permitido incluir dentro de la agenda pública la Estrategia de Cero a Siempre, sin embargo es necesario trabajar en términos financieros, y de organización interna, para posibilitar una adecuada implementación de la estrategia y en el reforzamiento de CI para el sector de Cultura.

Relaciones Interinstitucionales para el orden territorial: Resultados consolidados

Para el Departamento de Boyacá se concluye que La dinámica de las redes de Influencia, Confianza e Información se concluye que existe una jerarquía desde la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense y el ICBF, sin embargo la Gerencia si bien genera flujos importantes de confianza e información, no genera la misma influencia, en su calidad de coordinadora en Primera Infancia, esto indica que posiblemente no está cumpliendo con su objetivo articulador dentro de la estrategia. El ICBF como actor natural en Primera Infancia, mantiene un posicionamiento de jerarquía sobre los demás agentes ya que si proporciona flujos de influencia, confianza e información. Pese a lo anterior se denotan grandes retos en torno a los sistemas de información y la articulación intersectorial, pues las secretarías de planeación, cultura y educación, no presentan un comportamiento en doble vía en el relacionamiento intersectorial.

El análisis de las redes interinstitucionales en Manizales expone una situación donde hay una clara jerarquía en los flujos de influencia, confianza e información desde el ICBF, y una desarticulación de las Secretarías de Planeación y el Instituto de Cultura y Turismo, dentro de las distintas redes. Con ello se puede afirmar que aún no se ha generado una dinámica de trabajo en torno a la Primera Infancia que genere unos flujos simétricos en la influencia, confianza e información, a pesar del trabajo por parte de la Secretaría de Educación a través de la Coordinación de Primera Infancia y la mesa de Primera Infancia. Dentro de las razones apreciables se destacan la falta de un sistema de información unificado, y la falta de objetivos y metas comunes (reglas del juego e incentivos) para trabajar articuladamente, y no sectorialmente y con una visión poblacional.

Para el caso de Quibdó hay una clara jerarquía en los flujos de influencia, confianza e información desde el ICBF y la Secretaria de Gobierno, lo cual es coherente con el rol que ejercen de ejecutor principal de las acciones de Primera Infancia y coordinación. Así mismo se observa una marcada desarticulación de Cultura y de la Secretaría de Planeación, dentro de las distintas redes. Con ello se puede afirmar que aún no se ha generado una dinámica de trabajo en torno a la Primera Infancia que genere unos flujos simétricos en la influencia, confianza e información, a pesar de la inclusión de la Estrategia en la agenda pública del municipio aún falta más influencia de la coordinación de Primera Infancia hacia los demás actores, lo que permitiría mayor articulación.

De igual forma se requiere establecer un sistema de información unificado y la clarificación de los objetivos y metas comunes en Primera Infancia, para que se establezcan relaciones recíprocas en pro de la implementación de la estrategia.

CONCLUSIONES DEL INFORME Y LINEAMIENTOS PARA EL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE LA RED INTERINSTITUCIONAL

El presente apartado sintetiza las principales conclusiones tanto del análisis de capacidades institucionales (nivel nacional y territorial) como de la dinámica de la red interinstitucional que hace parte de la conducción y operativización de la Estrategia “De Cero a Siempre” igualmente valorada desde las perspectiva del relacionamiento de los agentes institucionales intervinientes en el nivel nacional de la Política Pública (Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación nacional –DNP-, Ministerios de Salud, Educación y Cultura, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-), así como de los agentes institucionales y políticos (Gobernaciones y Alcaldías valoradas) vistas desde la perspectiva de la realidad local.

A continuación se enumeran algunas de estas conclusiones, conforme las siguientes categorías:

Desarrollo del mandato legal, nivel de liderazgo y conducción de la Estrategia desde el nivel Nacional

- Es claro en el trascurso del informe que las entidades que componen la CIPI reconocen el liderazgo entregado a la Alta Consejería Presidencial para Proyectos Especiales - ACPE, desde donde se han propuesto las instancias requeridas para lograr los objetivos fundamentales de la Comisión. Por tanto esta Consejería cumple con el papel de coordinación y concertación que le corresponde realizar con los sectores integrados en la CIPI.
- A nivel del Comité Técnico Intersectorial, se ha logrado integrar el trabajo de este grupo multidisciplinario y multisectorial. Con él se ha fortalecido la Coordinación, y se ha logrado avanzar, a grandes pasos, en los principios de articulación y armonización desde el ámbito nacional. No obstante esto, es igualmente evidente que aún falta por desarrollar estrategias institucionales e intersectoriales más innovadoras para lograr que ese nivel de articulación y coordinación logrado a nivel nacional, sea visible como parte de la ejecución operativa de acciones de la Estrategia “De Cero a Siempre” a nivel territorial y que la plataforma de coordinación y articulación se consolide.
- El desafío actual de la CIPI está relacionado con la operación técnica que se requiere para el fortalecimiento institucional entorno a la Primera Infancia. Este diseño deberá definir tanto la arquitectura institucional necesaria, así como sus procesos principales en apoyo a la articulación y coordinación intersectorial.

Institucionalización, construcción de capacidades técnicas y despliegue de dichas capacidades a nivel institucional

- A nivel sectorial, si bien, existe un claro mandato desde lo político y técnico en materia de conducir coordinadamente el desarrollo de la Estrategia “De Cero a Siempre”, se evidencian dificultades en algunas instituciones más que en otras, para asegurar que la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” dispongan de un espacio visible y formal dentro de la arquitectura institucional y organizacional.
- Una de las principales conclusiones de este apartado, tiene que ver con la necesidad de fortalecer la capacidad de conducción técnica de los agentes institucionales en especial en materia de personal calificado y en número suficiente para poder llevar a cabo las acciones técnicas que le competen en función de la Estrategia “De Cero a Siempre”, así como para ejecutar por mandato propio, el apoyo y cooperación técnica necesaria hacia sus referentes institucionales en el ámbito territorial.
- Es claro igualmente que el desarrollo de capacidades institucionales para el desarrollo de la Política de Primera Infancia y la ejecución de la Estrategia, va ligada al desempeño histórico de cada institución y al alineamiento de su mandato institucional con los mandatos de la Política y de la Estrategia. Lo cual indica la conveniencia de poner en marcha acciones para reforzar el cambio técnico del modelo con un proceso de cambio en la cultura organizacional.
- Este hecho establece evidencia mayores afinidades naturales entre aquellos agentes que históricamente y como parte de su mandato, ya han transitado por el campo de las políticas de infancia (ICBF, Salud, Educación), versus aquellos cuya aportación en concreto al tema, pudiera ser valorada más desde el ámbito del apoyo técnico a la formulación de las Políticas Públicas y los Planes de Desarrollo (DNP) o de la ejecución de políticas más globales donde el tema de infancia es un elemento no tan medular como en el caso de los tres primeros (Ministerio de Cultura).

Apropiación de la Estrategia “De Cero a Siempre” como parte de los procesos de planificación, gestión y operación a nivel territorial

- A nivel territorial el escenario analizado resultó bastante heterogéneo, por una parte la realidad contrastante de dos municipios (Manizales y Quibdó) con evidentes distancias en materia de gobernabilidad, nivel de desarrollo, recursos y capacidades instaladas, que a pesar de ellas, avanzan en el proceso de articulación local, y por otro lado, la experiencia de un departamento de nivel de desarrollo intermedio (Boyacá) que igualmente conduce la ejecución de la Política de Primera Infancia desde un enfoque de planificación territorial.
- No obstante las diferencias tan marcadas, el común denominador de la percepción territorial se focaliza en las dificultades de articular los mandatos sectoriales y acción intersectorial con las necesidades de integrar las prestaciones e intervenciones previstas por la Estrategia “De Cero a Siempre” y contenidas en la Ruta Integral de Atención (RIA).

- Un claro referente de esto son las manifiestas dificultades experimentadas a nivel local en materia de articular las acciones para la ejecución de la Estrategia “De Cero a Siempre” y en particular para ejecutar las intervenciones relacionadas con la RIA, algunas de las cuales pueden catalogarse hasta como atomizadas dado que no están obedeciendo a una planeación sistemática y centralizada desde la CIPI, sectorizadas porque mantienen el enfoque y aprovechamiento de los logros misionales históricos de los agentes institucionales respectivos en aras de cumplir con el Indicador de Gestión atribuido a su respectiva competencia y, descontextualizadas porque aún no se integran suficientemente a la realidad local, por ende, no logrando desbordar los logros sectoriales en pos de buscar un logro poblacional mucho más integral y articulado.

Capacidad operativa y articulación intersectorial

- Al respecto aún no existe un claro referente territorial que aglutine los esfuerzos intersectoriales de articulación y coordinación, predominando aún ciertas dificultades de comunicación interinstitucional, que pudieran resolverse desde lo local, con el fortalecimiento de un referente único en cada territorio para la conducción local de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” .
- Son claras las fortalezas que cada agente institucional dispone a nivel territorial para realizar dicho proceso de coordinación y articulación, pero igualmente es evidente que en muchos casos, dicho esfuerzo puede no llegar a ser lo suficientemente efectivo a efectos de asegurar la plena implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” y la entrega de la RIA.
- La necesidad de que las acciones operativas requeridas por la Estrategia “De Cero a Siempre” deban pasar por la voluntad política, liderazgo y coordinación técnica de las administraciones locales (Departamento / Municipio), exige un trabajo sostenido desde el nivel central del Estado para apoyar efectivamente dichas iniciativas y para que los arreglos institucionales que se generen en los niveles nacionales, se reflejen localmente a través de un liderazgo que integre acciones coordinadas entre sus pares institucionales a nivel territorial.
- En los tres casos territoriales analizados el común denominador ha sido el esfuerzo de las autoridades locales por sacar adelante la coordinación intersectorial para la entrega articulada de servicios previstos por la Estrategia “De Cero a Siempre” , pero a través de diversas estrategias, sea esta un consejo de planificación regional, un responsable técnico para articular la aplicación de la Política de PI y/o el desarrollo de la mesa técnica para la coordinación de acciones relacionadas con la RIA, cada uno de los cuales con diversos niveles de avance. Esto sugiere la conveniencia de implementar un Plan Maestro de Asistencia Técnica y acompañamiento territorial que reconozca, potencialice y aproveche estos modelos para la organización operativa de la Estrategia y que defina una condiciones básicas “piso mínimo” en términos de capacidad operativa y articulación intersectorial.

Sostenibilidad política, técnica y financiera

- En materia de sostenibilidad, el tema de fondo, es el claro choque entre el enfoque articulado de intervención poblacional que propone la Estrategia “De Cero a Siempre”, frente la costumbre de trabajo sectorial e individual a la cual están habituados estructural, cultural y normativamente los agentes públicos que deben intervenir en la implementación de la misma.
- La sostenibilidad de la estrategia se aprecia medida en varias dimensiones: a) Financiera, b) Organizativa y c) Normativa. A partir de lo cual el sistema de gestión de la calidad pudiera ser el instrumento que apoye el aseguramiento de esta sostenibilidad a futuro, sin detrimento de las acciones que sean requeridas para vincular el desarrollo de la Política de Primera Infancia y de la Estrategia “De Cero a Siempre” a una sostenida política de Estado.
- En el campo financiero son evidentes algunos vacíos en materia de sostenibilidad como son el hecho de que los aportes específicos para la Política de Primera Infancia vayan atados al comportamiento del crecimiento económico, la estabilización del empleo y los aportes del sistema productivo, variables macroeconómicas por demás históricamente fluctuantes. Siendo claras dos vías alternativas para asegurar los recursos necesarios para sostener la estrategia a futuro: a) Los aportes del SGP, y b) Los aportes al Sistema de Desarrollo Infantil destinados al ICBF.
- Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera es clara la necesidad de que la Política de Primera Infancia y más operativamente la ejecución de la Estrategia “De Cero a Siempre” cuente igualmente con la asignación específica de recursos para garantizar que desde los agentes institucionales del nivel central se cuente con la capacidad de organizar, fortalecer y desplegar acciones vitales hacia los niveles territoriales como pueden ser la capacitación de personal, la elaboración de instrumentos de planificación, gestión, monitoreo y evaluación de los planes y programas territoriales encaminados alrededor de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” .

El Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales incluye la identificación de las principales acciones encaminadas a resolver o minimizar los efectos de aquellas variables detectadas como debilidades en materia de conducción territorial, arquitectura organizacional, coordinación, y articulación de acciones para la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre”.

Por tanto, con base en estas principales conclusiones y otras contempladas en el informe final, los principales lineamientos para el Plan de fortalecimiento son los siguientes:

Lineamientos propuestos para el nivel nacional

Con base en los principales hallazgos presentados, el Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para el nivel nacional contempla acciones en los siguientes frentes: sostenibilidad, Asistencia Técnica, instrumentos gerenciales de apoyo a la implementación, apoyo a la gestión territorial, comunicación social, gestión del conocimiento, y sistemas de información, bajo el entendido que este último aspecto, será una tarea sustantiva pero conscientemente alcanzable solo en el medio y largo plazo dadas las dificultades ya descritas en materia de multiplicidad de subsistemas y bases de datos que hacen compleja su total compatibilización y armonización en el corto plazo.

- **Lineamiento 1.** Revisión y replanteamiento de la conducción estratégica de la Estrategia “De Cero a Siempre” mediante la vinculación de esta al Departamento para la Prosperidad Social o al Departamento Nacional de Planeación como entidad responsable de su conducción y fortalecimiento futuro.
- **Lineamiento 2.** Fortalecimiento financiero a través de un mecanismo que promueva la estabilidad y continuidad en el flujo financiero de recursos para la implementación de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” a través de la creación de una cuenta especial con destinación específica que haga parte del Sistema General de Participaciones – SGP - que provea los fondos hacia los entes territoriales para el desarrollo de las acciones operativas relacionadas con su implementación.
- **Lineamiento 3.** Reforzamiento normativo que eleve el rango de la Política de Primera Infancia al máximo nivel posible dentro de la escala legislativa del Estado a efectos de que su rango de jerarquía y alcance facilite su sostenibilidad como política de Estado y con una visión integral y de largo plazo.
- **Lineamiento 4.** Mejoramiento de las relaciones funcionales de influencia cruzada, intercambio de información y alineamiento entre los agentes institucionales intervinientes en la Política de Primera Infancia, con el objeto de asegurar arreglos institucionales desde lo nacional que faciliten la acción operativa en lo territorial.
- **Lineamiento 5.** Se debe reforzar la tarea de unificar instrumentos técnicos y operativos que faciliten el desarrollo conjunto de acciones relacionadas con la Estrategia “De Cero a Siempre” y específicamente la entrega de servicios a través de la RIA, conforme las competencias de cada agente institucional interviniente y mediante ejercicios de planificación conjunta tanto en lo Nacional como Territorial.
- **Lineamiento 6.** Unificación de criterios técnicos para la construcción de un sistema de información integrado para PI que integre las necesidades y posibilidades tanto nacionales como territoriales, lo cual asegure su implementación progresiva desde lo local.

- **Lineamiento 7.** Diseño y puesta en operación de instrumentos gerenciales para apoyar la toma de decisiones en el direccionamiento de la estrategia “De cero a Siempre” y que permitan avanzar en la tecnificación del proceso de cooperación técnica cruzada entre agentes institucionales Nacionales, y entre estos, con sus referentes territoriales.

Lineamientos operativos propuestos para el nivel Territorial

Conforme los hallazgos y conclusiones contenidas en el presente informe, los principales lineamientos operativos para el nivel territorial en materia de fortalecimiento de las funciones de sostenibilidad y conducción de la Estrategia son los siguientes:

- **Lineamiento 8.** Conformación de una dependencia o equipo de trabajo formal en Primera Infancia, claramente identificable dentro de la estructura interna territorial.
- **Lineamiento 9.** Conformación de equipos de gestión intersectorial para la Política de Primera Infancia conformados por técnicos de las instituciones más representativas del sistema a nivel territorial (ICBF, Salud, Educación, Cultura), que por mandato de las autoridades locales respectivas conduzcan la operación de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” en cada territorio.
- **Lineamiento 10.** Desarrollo de un Plan Maestro de Implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” a nivel territorial que incluya objetivos, metas operativas, indicadores de resultado y un sistema de monitoreo y evaluación que permita medir avances y logro de metas de desempeño.
- **Lineamiento 11.** Desarrollo de un Fondo o Cuenta Especial para el financiamiento de proyectos locales ligados a la implementación de intervenciones previstas por la Política de Primera Infancia a través de la Estrategia “De Cero a Siempre” y la RIA.
- **Lineamiento 12.** Desarrollo de una estrategia para la creación de convenios con el sector privado: sector empresarial y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.
- **Lineamiento 13.** Promoción desde lo local de procesos de aprendizaje e intercambio de experiencias exitosas que generen conocimiento cruzado y aprovechamiento de sinergias y colaboración entre equipos locales de implementación de la Política de Primera Infancia.

1 EL MARCO LEGAL Y LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACION DE LA ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE”

1.1 EL MARCO LEGAL Y NORMATIVO

Colombia ha venido avanzando en la construcción e implementación de políticas públicas, orientadas al desarrollo integral de la Primera Infancia, dentro de un entorno armónico, seguro y de calidad, que conduzcan a la consolidación de un enfoque intersectorial basado en la ampliación progresiva de la cobertura integral de servicios.

Esta evolución tiene como hito principal la suscripción de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1989, que posteriormente fue ratificada mediante la Ley 12 de 1991 y la consagración de los derechos fundamentales de la niñez en la Constitución Política, donde se estableció que sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás. No obstante, el país desde hace varias décadas había desarrollado normatividad que inicialmente estuvo enfocada al menor en estado de abandono o con problemas de conducta, hasta llegar a la expedición de la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”.⁷

En la tabla adjunta se presenta una síntesis de las orientaciones de política que han definido las intervenciones dirigidas a la Primera Infancia en el país hasta el año 2007, este resumen indica que en esta etapa se identifican intervenciones y acciones dirigidas en forma aislada, bajo un enfoque unidireccional y sectorial, sin embargo, en este periodo se construye la plataforma para abordar la atención integral con un enfoque territorial, fundamentada en los procesos de reforma del estado, de descentralización y autonomía territorial, como de transformación en la entrega de servicios sociales.

En este periodo, un primer avance importante es la Ley 1098 de 2006, que actualiza los derechos del niño y los adolescentes, buscando asegurar las condiciones para el ejercicio de tales derechos y consagrar los mecanismos que los posibilitaran mediante la “Protección Integral”, compartiendo la responsabilidad dentro de los 3 ambientes principales: Familia, Sociedad y Estado. Esta Ley fundamenta la generación de iniciativas concretas para la Primera Infancia, que posteriormente se verán reflejados en el documento CONPES Social 109 del 2007.

En efecto, en el siguiente periodo de Gobierno, la Política de Primera Infancia pasa a ser una prioridad en la agenda de la política pública y se desarrolla un marco legal y normativo basado en la integralidad, la calidad y con un enfoque de cobertura poblacional en la entrega de servicios.

⁷ Documento CONPES Social 109. Diciembre 2007.

Tabla 1. Síntesis de la evolución de las normatividad de Primera Infancia en Colombia hasta el 2007

CONCEPTO	1920-1926	1927-1968	1969-1989	1990 -2007
Beneficiarios	Menor en estado de abandono o con problemas de conducta.	Menor trabajador e hijos naturales y sus madres.	Estructuración de normatividad más enfocada a Primera Infancia.	Primera Infancia y maternidad
Alcance	Se crearon los Juzgados de Menores para proteger a los jóvenes con problemas de conducta y se creó el Consejo de Asistencia Pública, encargado de internar y educar a los menores desprotegidos.	Se establecen como obligatoria la educación primaria en el país, protección para el menor trabajador, reconocimiento de los hijos naturales y las obligaciones respectivas de los padres para con ellos y se restringen los derechos del padre a disponer de los bienes del menor y su madre. Se crea el ICBF con la misión de promover y proveer la protección de niños y adolescentes.	Se crearon los Centros de Atención Integral al Preescolar, para los niños menores de 7 años, se crea el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se destinan recursos para los HCB, se expide el primer Código del Menor y el país se suscribe a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.	Se establece la licencia de maternidad, se ratifica la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se establecen los derechos fundamentales de la niñez, se crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud, se reglamenta la educación preescolar y se establece la Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia".
Normas	Ley 98 de 1920, Ley 83 de 1923, la Ley 48 de 1924 y las Leyes 21, 22, 29 y 79 de 1926.	Ley 56 de 1927, Ley 67 de 1930, Ley 45 de 1932, Ley 83 de 1946 o Ley Orgánica de la Defensa del Niño y Ley 75 de 1968, también conocida como Ley Cecilia o de la Paternidad Responsable.	Ley 27 de 1974, Ley 7 de 1979, Ley 89 de 1988 y Decreto 2737 de 1989.	Ley 50 de 1990, Ley 12 de 1991, Constitución Política de 1991, Resolución 680 de 1991, Ley 100 de 1993, Ley 115 de 1994, Ley 412 de 2000, Ley 755 de 2002, Ley 1098 de 2006, CONPES 109 y 113 DE 2007
Rol del Estado	Protección de menores en estado de abandono	Asignación de derechos a la educación y reconocimiento de la paternidad.	Posicionamiento de las instituciones a favor de la Primera Infancia.	Construcción e implementación de políticas públicas integradas a favor de la Primera Infancia.

Fuente: SIGILCG 2013.

En las dos últimas décadas, los esfuerzos del Gobierno se han orientado al diseño de políticas públicas bajo un esquema participativo⁸, con las cuales se pretende articular y promover el desarrollo de planes, programas y proyectos que atiendan a las necesidades y prioridades de los niños y niñas, teniendo como referente el contexto social y económico en el cual se circunscriben, de manera que se logre fomentar y potencializar el desarrollo integral de la Primera Infancia. Es decir, desde su gestación hasta los 6 años de edad, creando una ventana de oportunidad en el largo plazo para mejorar sustancialmente el desarrollo social y económico del país.

En este contexto, a partir del 2007 se diseña la Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, en la que se establecen nuevos compromisos que dan como resultado una serie de normas que determinan aspectos esenciales en la construcción y formulación de los lineamientos para la implementación de la política, permitiendo además que se generen capacidades en los gobiernos locales para afrontar los nuevos retos y desafíos que impone la formulación de programas y proyectos encaminados a garantizar la protección de los derechos de los niños y niñas de Colombia y la consecución del bienestar a través basado en el desarrollo de capital social y humano.

Por tanto, el marco legal que sustenta el diseño de la estrategia “De Cero a Siempre” se desarrolla a partir del 2007, en el que se destacan los compromisos y orientaciones para que los gobiernos sub nacionales incorporen en sus planes de gobierno, la estrategia de atención integral a la Primera Infancia, y pretende colocar en escena la movilización del ámbito político y la apuesta técnica novedosa por el desarrollo de las capacidades de los niños y las niñas, a través de la protección de sus derechos fundamentales y de un enfoque de atención integral basado en una perspectiva de cobertura poblacional y de articulación intersectorial en la entrega de servicios.

En la tabla siguiente se describe, de manera detallada, el marco normativo, principales áreas temáticas que lo componen y principales agentes institucionales responsables, que dan piso a la implementación de la Política de Desarrollo Integral a la Primera Infancia, que a su vez viabiliza la plataforma político institucional, técnica y operativa que da soporte a la Estrategia “De Cero a Siempre”.

⁸ En su definición han participado instituciones públicas y privadas, de orden nacional e internacional, tales como: DNP, ICBF, MSPS, MEN, UNICEF, DAPS y BID, entre otros.

Tabla 2. Marco legal para la Atención Integral a la Primera Infancia

Norma o Lineamiento	Tema	Descripción	Responsables
Parágrafo Transitorio 2 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007	Destinación de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP)	Determina que los recursos adicionales del SGP, por efecto del crecimiento de la economía en una cifra superior al 4% debe destinarse a la atención integral de la Primera Infancia	DNP
CONPES 109 de 2007	Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la Primera Infancia "	Define la Primera Infancia "como una etapa crucial para el desarrollo pleno del ser humano en todos sus aspectos: biológico, psicológico, cultural y social. Además, de ser decisiva para la estructuración de la personalidad, la inteligencia y el comportamiento social" - Atención Integral. Tiene como uno de sus pilares básicos la construcción de la "Equidad y la inclusión social como principios fundamentales para el ejercicio de los derechos y su aplicabilidad desde la Primera Infancia" lo cual implica la realización de los "ajustes razonables" y la adopción de "diseños universales para el aprendizaje" que hagan viable la inclusión de niños y niñas con discapacidad a la Educación Inicial.	MSPS, MVCT, MEN, ICBF, Mincultura, DAPS, RNEC, DNP y ET.
CONPES 113 de 2007	Política de Seguridad Alimentaria	El objetivo principal de esta política es el de "garantizar que toda la población colombiana disponga, acceda y consuma alimentos de manera permanente y oportuna, en suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad". Para lograrlo, estableció 9 líneas de política que se interrelacionan y complementan entre sí, dentro de las cuales se destaca el fortalecimiento y creación de nuevos Centros de Recuperación Nutricional, cuyo objetivo es el de recuperar el estado de salud y nutricional de los niños y niñas menores de 6 años de edad con diagnóstico de desnutrición aguda y global severa o moderada, con el fin de contribuir en la disminución de las muertes por o asociadas a la desnutrición y a la detección temprana de la desnutrición	MSPS, MADR, MEN, ICBF, INCODER y DNP.
CONPES 115 DE 2008	Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establece la forma y los lugares en los que se deben invertir los recursos obtenidos por el crecimiento real de la economía superior al 4% que se dio en el 2006, por lo que se hace énfasis en: Construcción de infraestructuras adecuadas para la atención integral a la Primera Infancia. 2. Adecuación de la infraestructura de los Hogares Infantiles y/o Hogares Agrupados pertenecientes a los programas del ICBF o adecuación de infraestructuras municipales de 	Entidades territoriales según los lineamientos establecidos por ICBF y MEN.

ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES

Norma o Lineamiento	Tema	Descripción	Responsables
		programas de atención a la Primera Infancia. 3. Adquisición de materiales para la promoción del desarrollo de los lenguajes, la literatura y la expresión artística en la Primera Infancia.	
CONPES 123 de 2009	Distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones para la Atención Integral de la Primera Infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del programa de atención integral a la primera Infancia	Establece la forma y los lugares en los que se deben invertir los recursos obtenidos por el crecimiento real de la economía superior al 4% que se dio en el 2007, por lo que se hace énfasis en: 1. Financiación del Programa de AIPI. 2. Fortalecimiento de la Red de Frío del PAI. 3. Construcción de infraestructura necesaria para la AIPI. 4. Adecuación y mejoramiento de la infraestructura necesaria para la AIPI. 5. Dotación de material pedagógico para los hogares comunitarios de bienestar.	Entidades territoriales según los lineamientos establecidos por ICBF, MEN y MSPS.
Ley 1295 de 2009	AIPI Infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del SISBEN	Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición equilibrada, la educación inicial y la atención integral en salud.	DNP, MSPS, MEN, ICBF y entidades territoriales.
Artículos 21 y 22, del Decreto 3445 de 2010	Creación de la Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales	La ACPPE se creó con el propósito de apoyar al Gobierno Nacional en el logro de las metas de Política Social, enfocadas a la Atención Integral a la Primera Infancia y consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo "Prosperidad para Todos".	ACPPE
Ley 1385 de 2010.	Alcoholismo fetal	Por medio de la cual se establecen acciones para prevenir el síndrome de alcoholismo fetal en los bebés por el consumo de alcohol de las mujeres en estado de embarazo, como el diseño de nuevos programas para fortalecer las estrategias existentes en los colegios, referentes a educación sexual, a fin de prevenir la progenitura prematura, y el consumo de alcohol en los menores de edad.	MSPS, MEN, ICBF, Secretarías Distritales, Departamentales y Municipales de Salud.
Decreto 4875 de 2011	Creación de la CIAPI y la CESAIFI	La Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia se crea con el propósito de coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la Primera Infancia, siendo ésta la instancia de concertación entre los	CIAPI y CESAIFI

ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES

Norma o Lineamiento	Tema	Descripción	Responsables
		diferentes sectores involucrados. Y la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia debe presentar al Gobierno Nacional y a las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes, informes semestrales del desarrollo de la Ley 1295 de 2009 y hacer las sugerencias para el mejoramiento y el cumplimiento de las metas.	
Artículos 136o. y 137o. Ley 1450 de 2011.	Prosperidad para todos y su enfoque en Primera Infancia	Definir e implementar el esquema de financiación y ejecución interinstitucional de la estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Suscripción convenios por parte de las entidades territoriales para la cofinanciación de la estrategia de atención integral a la Primera Infancia e implementar un Sistema Único de Información de la Infancia - SUIN, que permita mantener el seguimiento del cumplimiento progresivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, valorando las condiciones socioeconómicas, los riesgos y la vulnerabilidad de los hogares, conforme a las fuentes disponibles.	Gobierno Nacional, y entidades territoriales
CONPES 140 de 2011.	Modificación a CONPES 91 de 2005	Inclusión de nuevos indicadores y al ajuste en las líneas de base, y metas de algunos de los indicadores inicialmente, metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio-2015	MSPS, MADS, MEN, ICBF, INCODER, DANE y DNP.
CONPES 152 de 2012	Distribución de los recursos para la atención integral de la Primera Infancia, vigencia 2012, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2010.	Establece la forma y los lugares en los que se deben invertir los recursos obtenidos por el crecimiento real de la economía superior al 4% que se dio en el 2010, por lo que se hace énfasis en: <ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura: finalización de obras inconclusas y suspendidas; adecuación de infraestructuras existentes; y construcción o ampliación de Centros de Desarrollo Infantil. 2. Formación de actores, agentes educativos, madres comunitarias y personal encargado de los centros de atención a la Primera Infancia. 3. Dotación: respecto a cadenas de frío y mobiliario para bibliotecas. 	Entidades territoriales; según los lineamientos establecidos por ICBF, MEN, MSPS. y Mincultura.
Fundamentos y lineamientos técnicos para la estrategia de AIPI	8 documentos base para discusión, con los fundamentos y lineamientos técnicos para el despliegue de la estrategia	Fundamentos técnicos de la estrategia de AIPI y lineamientos técnicos para: entornos que promueven el desarrollo, la Protección Integral del ejercicio de los derechos de las niñas y los niños desde la Primera Infancia, la Alimentación y Nutrición para la Primera Infancia, la Formación y Acompañamiento a Familias de Niños y Niñas en la Primera Infancia, Participación y Ejercicio de la Ciudadanía en la Primera Infancia, la Salud en la Primera Infancia ; junto con el	Gobierno Nacional, y entidades territoriales

ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES

Norma o Lineamiento	Tema	Descripción	Responsables
		documento Base para la Construcción del Lineamiento Pedagógico de Educación Inicial Nacional.	
¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio? 2012.	Guía para la estructuración de Políticas Públicas para Infancia y Adolescencia en las entidades territoriales	Promover en el nivel territorial el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia y la adolescencia en el marco de la garantía de los derechos humanos, con prevalencia en los derechos de la niñez y la adolescencia, para lo cual establecen una serie de orientaciones para fortalecer las capacidades municipales y departamentales para la planeación y gestión de políticas públicas a favor de los derechos de la infancia y la adolescencia.	Entidades territoriales

Fuente: SIGILCG; 2013.

La información previa, da cuenta de los avances que ha realizado Colombia en los últimos 20 años, a partir del compromiso que adquirió en 1989 al suscribir la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Sin desconocer estos avances, es claro que se debe continuar el proceso para ir cerrando brechas y ampliando la cobertura.

Por otra parte, el hito que marca la voluntad política del gobierno actual en la implementación de una política dirigida a la Primera Infancia basada en un enfoque de derechos, en las necesidades según el ciclo de vida, con un enfoque intersectorial que garantice la integralidad y calidad de los servicios, este mandato se establece en la Ley 1450 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos”.

En este Plan se establecen los lineamientos para la atención a la Primera Infancia, centrados primordialmente en implementar un modelo de cobertura universal para la atención integral de este grupo poblacional, considerando aspectos particulares de cada niño en referencia a su edad y condición, superando las brechas urbano – rurales, además de las particularidades y dificultades que cada entidad territorial evidencie. Como resultado de este compromiso, se diseña la estrategia nacional “De Cero a Siempre”, la cual propende por el acceso progresivo e integral a servicios básicos de salud, educación y recreación; dirigidos a los niños y niñas de cero a seis años de edad.

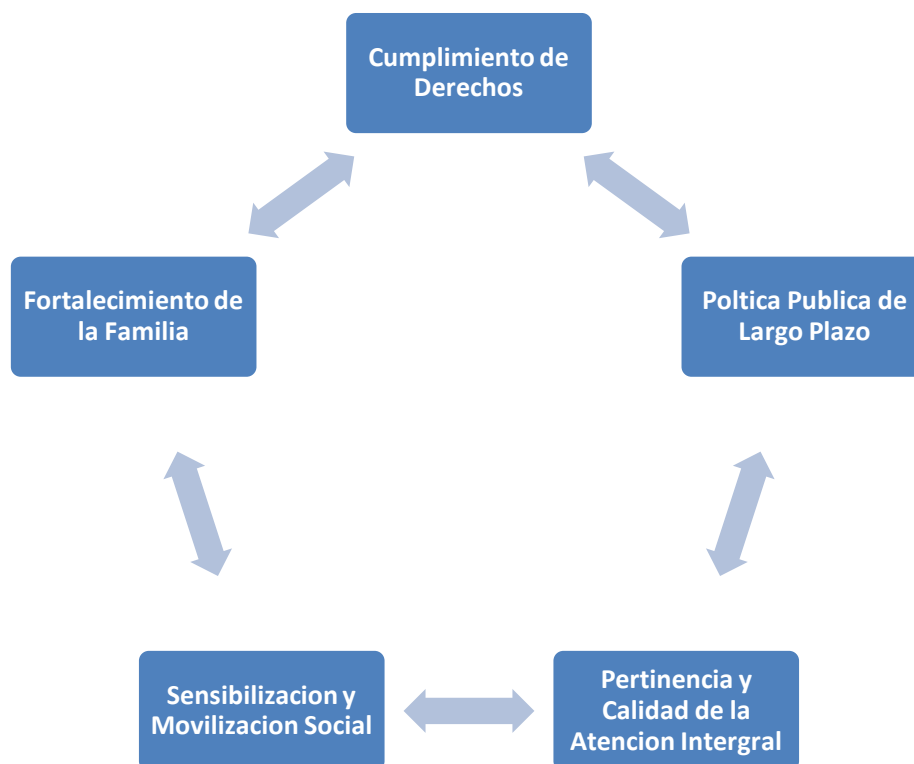
En términos generales, el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 establece el conjunto de estrategias contempladas en la política se pueden agrupar en seis temas principales⁹:

1. El fortalecimiento de la atención integral a la Primera Infancia en términos de oferta, educación inicial, calidad y articulación con el sistema de salud.
2. El mejoramiento de las condiciones de supervivencia y salud de la Primera Infancia y las madres gestantes y en lactancia.
3. El mejoramiento de los procesos de obtención del registro civil después del nacimiento.

⁹ Vizcaino, J. Ramírez. Cuellar, J. (2010). La Política Pública de Primera Infancia en Colombia: Algunas consideraciones en torno a su financiamiento e implementación. Bogotá: Instituto de Desarrollo e Innovación Educativa y, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

4. La garantía de la protección y restitución de los derechos.
5. El fomento de la participación de los niños y niñas menores de 6 años.
6. El posicionamiento de la Primera Infancia en la agenda pública, a través de seguimiento y evaluación, comunicación y movilización y formación e investigación.

Gráfica 1. Objetivos de la Estrategia



Fuente: Comisión Intersectorial de Primera Infancia. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia.

La Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, establece cinco objetivos que busca articular tres elementos claves: la concepción, y sus derechos, la atención y la gestión. En cuanto a la concepción la Estrategia reconoce a los niños en su ciclo vital en sus dimensiones humanas y como sujetos de derechos. En la Atención busca la integralidad en los servicios y el acercamiento a los territorios y escenarios donde se desarrollan los niños, mientras que en relación con la gestión, se busca la integralidad sectorial y una gestión solidaria en la cual convergen recursos, responsabilidades y procesos para garantizar los dos elementos anteriores.

Para ello, la estrategia establece la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, como el marco orientador de las intervenciones a la Primera Infancia y establece 21 prestaciones dirigidas a asegurar el conjunto de condiciones familiares, sociales y comunitarias que favorecen el desarrollo integral de las niñas y los niños durante la Primera Infancia.¹⁰

¹⁰ Comisión Intersectorial de Primera Infancia. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia.

Es importante destacar que desde el punto de vista de la implementación de la Estrategia hay cuatro componentes del marco de política que establecen el marco legal y normativo para la implementación y que están articulados entre sí.

En la Tabla adjunta indica la relación entre el CONPES 109, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia “De Cero a Siempre” y la Ruta Integral de Atenciones.

Tabla 3. Articulación Políticas Primera Infancia en Colombia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014	CONPES 109	ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE”.	RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN DE CERO A SIEMPRE	
Implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia - De Cero a Siempre - Reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con calidad	Mecanismos de seguimiento y evaluación para la Primera Infancia	Ofrecer atención integral a la Primera Infancia.	Desarrollar lineamientos técnicos nacionales para la atención integral a la Primera Infancia.	
		Lineamiento pedagógico.	Brindar asistencia técnica para su implementación.	Crianza (Formación y acompañamiento a familias).
			Brindar asistencia técnica para la definición y puesta en marcha de una política específica para la Primera Infancia.	
			Acceso y permanencia en el grado de transición.	
			Experiencias pedagógicas, en torno a la exploración del medio.	
			Experiencias pedagógicas, en torno a la literatura.	
			Oferta de actividad física y recreativa	
			Experiencias pedagógicas, en torno al arte.	
			Experiencias pedagógicas, en torno al juego.	
		Acceso a bibliotecas públicas		
Mejorar la supervivencia y la salud de los niños y niñas de 0 a 6 años y de las madres gestantes y en periodo de lactancia.	Atención en salud.	Asegurar y garantizar las condiciones del desarrollo infantil temprano de cada niño y cada niña.	Consulta preconcepciones.	
		Control Prenatal.		
		Control de crecimiento y desarrollo.		
		Atención al parto y al recién nacido.		
Mejorar los procesos de identificación en la	Prevención de vulneración y restablecimiento de los derechos de protección.	Realizar una gestión intersectorial para lograr el fortalecimiento de cada sector acorde con sus competencias.	Consulta odontológica.	
		Vacunación.		
			Expedición del Registro Civil de Nacimiento.	

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014	CONPES 109	ESTRATEGIA “DE CERO A SIEMPRE”.	RUTA INTEGRAL DE ATENCIÓN DE CERO A SIEMPRE
	Primera Infancia.		
	Promover el desarrollo integral de la Primera Infancia.	Asegurar y garantizar las condiciones del desarrollo infantil temprano de cada niño y cada niña.	Prevención de vulnerabilidad frente a amenaza de desastres.
		Fortalecer espacios institucionales y escenarios interinstitucionales.	
		Brindar asistencia técnica para la definición y puesta en marcha de una política específica para la Primera Infancia.	Alimentación y nutrición.
	Garantizar la protección y restitución de los derechos.	Alerta sobre señales de amenaza o vulneración a los derechos y activación de las rutas de Protección atención respectiva.	Aplicación de estrategias universales para la detección de señales de amenaza o vulneración de derechos de los niños y niñas
		Prevención de vulneración y restablecimiento de los derechos de protección.	
		Orientaciones diferenciales.	
		Fortalecer espacios institucionales y escenarios interinstitucionales.	
	Mejorar la calidad de la atención integral.	Establecer estándares de calidad para la atención integral a la Primera Infancia.	Transición de la atención y cuidado de la familia a un entorno institucional
		Favorecer el ajuste de las rutas de la atención integral a condiciones de contexto.	
	Fomentar la participación.	Participación y construcción de ciudadanía.	Acceso a bienes culturales
	Realizar seguimiento y evaluación.	Realizar el seguimiento niño a niño y territorio a territorio.	Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil
		Adelantar procesos de evaluación, inspección, vigilancia y control.	
		Contribuir al seguimiento y evaluación a la Estrategia.	
	Promover la comunicación y movilización por la Primera Infancia.	Sistemas de información y comunicación.	
	Promover la formación del talento humano y la investigación.	Formar al talento humano responsable.	

Fuente: SIGILCG, 2013.

La Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia incluye el conjunto de acciones intersectoriales que favorecen el desarrollo integral de los niños, a través de las intervenciones en espacios familiares, sociales y comunitarios. La Ruta establece 228 acciones distribuidas durante el ciclo de vida de la Primera Infancia, el 17% de las acciones se concentran entre la gestación y el nacimiento, el 54% entre el nacimiento y el primer año y el 29% entre el primer y quinto año de vida.

Por sector responsable de entregar los servicios, el 5% le corresponde a las instituciones relacionadas con cultura, el 42% a las instituciones del sector salud y el 53% a las de Desarrollo Infantil y Bienestar Familiar, como puede observarse en la tabla siguiente.

Tabla 4. Ruta Integral de Atenciones por ciclo de vida y sector

Etapa	Cultura	Desarrollo Infantil y Bienestar Familiar	Salud	Total
Pre-concepción		5	2	7
Gestación al parto	2	12	18	32
Nacimiento al Primer mes	1	16	8	25
2 a 5 meses	1	17	15	33
6 a 11 meses	1	16	15	32
1 año	2	18	13	33
2 años	2	18	12	32
3 a 5 años y 11 meses cumplidos	2	19	13	34
Total	11	121	96	228

Fuente SIGILCG con base en el RIA

Las intervenciones de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia cubren acciones específicas en los diferentes sectores

Tabla 5. Atenciones de la Ruta Integral de Atenciones por sector

Sector	Atención	Total
Cultura	Acceso a bibliotecas públicas	7
	Acceso a bienes culturales	4
Desarrollo Infantil y Bienestar Familiar	Acceso y permanencia en el grado de transición	1
	Aplicación de estrategias universales para la detección de señales de amenaza o vulneración de derechos de los niños y niñas	14
	Control Prenatal	2
	Crianza (Formación y acompañamiento a familias)	43
	Expedición del Registro Civil de Nacimiento	7
	Experiencias pedagógicas, en torno a la exploración del medio	6
	Experiencias pedagógicas, en torno a la literatura	6
	Experiencias pedagógicas, en torno al arte	6
	Experiencias pedagógicas, en torno al juego	6
	Oferta de actividad física y recreativa	6
	Prevención de vulnerabilidad frente a amenaza de desastres.	14
	Seguimiento descriptivo al desarrollo infantil	5
	Transición de la atención y cuidado de la familia a un entorno institucional	5
	Atención en Salud	Alimentación y Nutrición
Atención al parto y al recién nacido		13
Consulta odontológica		16
Consulta preconcepcional		1
Control de crecimiento y desarrollo		30
Control Prenatal		5
Crianza (Formación y acompañamiento a familias)		7
Vacunación		16

Sector	Atención	Total
Total		228

Fuente SIGILCG con base en el RIA

La implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia tiene un referente territorial y requiere de una alta coordinación en los espacios departamentales y municipales. De acuerdo con la asignación de responsabilidades establecida en la Ruta la síntesis de las atenciones por prestador indica que el 38% son ejecutadas por la Entidad Territorial con el concurso de otras entidades del ámbito departamental, el 57% por las Instituciones del Sector Salud (IPS; EPS, Equipos Básicos) con la participación e nivel territorial y de otras instituciones, el 0.4% por instituciones educativas y el 4% por otras instituciones de apoyo.

Tabla 6. Atenciones de la Ruta Integral según instancia responsable

Responsable de la entrega de servicios	Total
Entidad Territorial	7
Entidad Territorial - Consejo municipal de Gestión del Riesgo de Desastres	14
Entidad Territorial - Oferta actividad física y recreativa	6
Entidad territorial - Oferta cultural	4
Entidad Territorial - Oferta en educación inicial	43
Entidad Territorial - Oferta en educación inicial EPS-IPS	13
Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud EPS-IPS	27
EPS-IPS Entidad Territorial -Equipos Básicos de Salud Entidad Territorial - Oferta en educación inicial	6
EPS-IPS Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud	32
EPS-IPS Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud ICBF (Operadores) Responsabilidad Familiar ICBF (Operadores)	6
EPS-IPS Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud Institución educativa	1
EPS-IPS Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud Responsabilidad Familiar	1
EPS-IPS Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud Responsabilidad Familiar ICBF (Operadores)	1
EPS-IPS Entidad Territorial-Equipos Básicos de Atención en Salud Entidad Territorial-Oferta en educación inicial	50
EPS-IPS Entidad territorial - Seguridad alimentaria y nutricional	6
EPS-IPS	1

Responsable de la entrega de servicios	Total
Parteras	
Instituciones educativas EPS – IPS Entidad Territorial	1
Registradurías Auxiliares, Especiales o municipales del país, Notarias, EPS-IPS, Inspecciones de Policía o Corregimientos autorizados, de acuerdo con el lugar de nacimiento de quien se va a registrar.	2
Autoridad competente para el restablecimiento de derechos (Defensoría de familia - comisaría de familia, inspección de policía)	7
Total	228

Fuente SIGILCG con base en el RIA

En la tabla adjunta se presenta la relación de las entidades responsables de la implementación los resultados indican que de 228 intervenciones 108 se realizan en forma individual por cada institución (47%) y las 120 intervenciones restantes (53%) requieren una articulación con otras instituciones del mismo o de otro sector.

Uno de los sectores que requiere de mayor coordinación es el relacionado con la provisión de servicios de salud. Esta situación es particularmente importante para el análisis de la Dinámica de Redes por la articulación que requiere la implementación de la Estrategia.

Tabla 7. Relaciones institucionales para la prestación de Atenciones de la Ruta Integral de Atención

Responsable	Entidad sola	Entidad territorial - Seguridad alimentaria y	Entidad Territorial	Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud					Parteras	Registradurías Auxiliares Notarías	Total
			Instituciones educativas	Entidad Territorial - Oferta en educación inicial	ICBF (Operadores)	Instituciones educativas	Responsabilidad Familiar				
				Responsabilidad Familiar							
Entidad Territorial	7										7
Entidad Territorial - Consejo municipal de Gestión del Riesgo de Desastres	14										14
Entidad Territorial - Oferta actividad física y recreativa	6										6
Entidad territorial - Oferta cultural	4										4
Entidad Territorial - Oferta en educación inicial	43										43
EPS-IPS	27	6	1	69	7	1	1	3 2	1	2	147
Autoridad competente para el restablecimiento de derechos (Defensoría de	7										7

ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES

Responsable	Entidad sola	Entidad territorial - Seguridad alimentaria y	Entidad Territorial	Entidad Territorial -Equipos Básicos de Atención en Salud					Parteras	Registradurías Auxiliares Notarias	Total
				Instituciones educativas	Entidad Territorial - Oferta en educación inicial	ICBF (Operadores)	Instituciones educativas	Responsabilidad Familiar			
familia - comisaría de familia, inspección de policía)											
Total	108	6	1	69	7	1	1	3 2	1	2	228

Fuente SIGILCG con base en al RIA

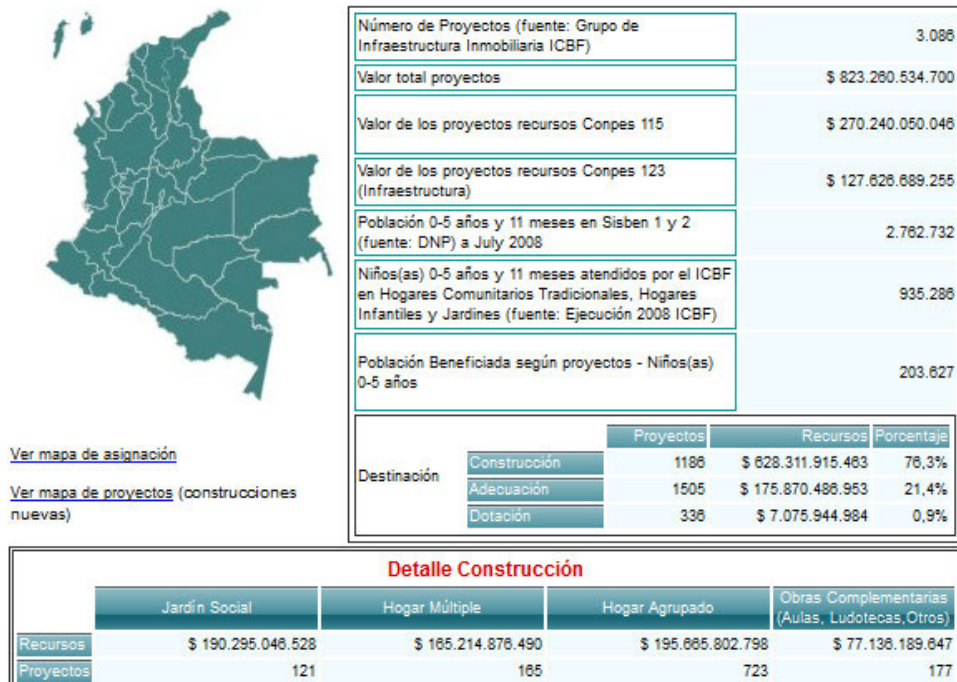
Por lo tanto el establecimiento de la denominada Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, da cuenta directa de los últimos avances logrados, sin embargo este tipo de información debe tener mayor difusión, de hecho, como parte de la institucionalización de una política para que se consolide en el largo plazo, debe fortalecerse el reconocimiento y apropiación demostrada por los beneficiarios directos, que en última instancia son quienes dan cuenta real de la calidad de los servicios que están recibiendo.

Por otra parte, los lineamientos técnicos son esenciales en el despliegue de la estrategia, pero hasta qué punto las familias de los niños y niñas menores de seis años, son conscientes de la existencia de la estrategia y de los servicios a los que tienen derecho?

Complementando lo anterior, se observa que a partir de la expedición del CONPES 109, los gobiernos tanto nacionales como sub nacionales, han ido fortaleciendo el andamiaje institucional que existía previamente y construyendo una nueva institucionalidad con los requerimientos de operación establecidos en la Política Pública de Primera Infancia.

Como ya se ha mencionado, esta situación se ha visto particularmente favorecida por la expedición del Acto Administrativo 04 de 2007, en el que se dispuso que los recursos obtenidos por el crecimiento real de la economía, superior al 4%, debían ser destinados a la adecuación, construcción y dotación de infraestructura destinada para la Atención Integral a la Primera Infancia, situación que se ve reflejada en los avances obtenidos:

Gráfica 2. Resumen logros CONPES 115 y 123



Fuente: http://conpes115.icbf.gov.co/conpes115/index_seguimiento.php?nivel_w=pais

En conclusión, el País ha avanzado en la construcción de un marco legal comprehensivo que define los compromisos, lineamientos y directrices, impartidos desde el nivel central y de aplicación en el nivel territorial, sin embargo en la actualidad la implementación de la Estrategia aún tiene varios retos y desafíos que superar, como son:

- Uno de ellos se relaciona con el vínculo que tiene que crearse entre el marco legal y normativo y la implementación de la Estrategia, por lo que una de las áreas de trabajo en los próximos años es la actualización, ajuste y desarrollo de los lineamientos para dicha implementación a nivel sub nacional.
- El segundo se relaciona con la sostenibilidad técnica, política y financiera de la estrategia y en este sentido el marco legal deberá definir los lineamientos para que la Estrategia se convierta en una política de largo plazo que cuente con el respaldo del Estado. Por ejemplo, en materia de sostenibilidad financiera, llama la atención dentro de la revisión del marco legal, el referente a la financiación de la estrategia en las entidades territoriales, puesto que la Ley 1450 de 2011, establece que éstas deben suscribir convenios para la cofinanciación de la estrategia, situación que no es sencilla de ejecutar especialmente en los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, en donde no siempre se cuenta con el recurso humano calificado para el desempeño de estas funciones específicas.
- En tercer lugar, es conveniente definir los horizontes temporales para la implementación. En la revisión de la normatividad se evidencia que no se establecen los márgenes de tiempo para su cumplimiento. Es altamente recomendable especificar el período de tiempo para su ejecución y considerando que sería una herramienta que aportaría significativamente al seguimiento y medición de impacto de la estrategia, con información actualizada y completa respecto a las atenciones recibidas por los infantes que se encuentren incluidos en los programas que forman parte de esta, las demoras en su implementación afectan directamente la posibilidad de entregar al Gobierno Central y los Gobiernos Locales, la información confiable y precisa para la toma de decisiones en torno a los programas dirigidos a la Primera Infancia.
- Finalmente, otro de los temas a fortalecer, tiene que ver con el acceso y calidad de la denominada educación inicial¹¹, puesto que junto con el cuidado de la salud y la nutrición esta tienen un efecto positivo en la reducción de las desigualdades socioeconómicas y de aprendizaje, ejerciendo a su vez un efecto positivo en la escolaridad posterior, concretado en un aumento documentado en la matrícula en la enseñanza secundaria. Sin embargo, se evidencia un vacío en la normatividad actual, respecto a la identificación de un responsable encargado de facilitar el acceso equitativo a los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y sus programas de educación inicial.

¹¹ Modalidad educativa que se brinda a niños de 0 a los tres años de edad, con el propósito de brindar apoyo al proceso natural del desarrollo y transformación de las capacidades.
(http://www.setab.gob.mx/edu_basica/inicial_y_preescolar/definicion.php)

Tal vez por esta razón y de acuerdo con Zubiría¹², para el 2012, dos de cada tres niños menores de tres años están sin escolaridad hasta cumplir los tres años y uno de cada tres no asiste a la escuela antes de los seis años. Situación, por demás lamentable, teniendo en cuenta la infinidad de estudios que destacan esta etapa de la vida como la más productiva en términos de crecimiento cognitivo, y socio-afectivo.

El hecho de que educación de la Primera Infancia en nuestro país, haya venido siendo orientada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Ministerio de Educación Nacional, de forma desintegrada, “hace una diferencia entre las políticas educativas para los niños y niñas de los sectores pobres que son los que atiende y orienta principalmente el ICBF, donde los factores asistenciales cobran una mayor relevancia, por las mismas necesidades del sector; y las políticas del MEN que son planteadas para el ámbito educativo, en las que si bien inciden en algunos programas dirigidos a los sectores pobres, mayoritariamente son asumidos por los sectores medios y altos que se encuentran en instituciones educativas privadas”¹³. Estas contradicciones conducen a incrementar las brechas que se generan desde los primeros años de vida, lo cual va en contravía de la esencia misma por la que fue creada la estrategia.

Finalmente, es necesario precisar la competencias institucionales de cara a delimitar de las funciones asignadas a los diferentes actores que participan en la implementación de las políticas dirigidas a Primera Infancia, puesto que en temas tan estrechamente relacionados como son el Bienestar y Salud, que están en cabeza del Departamento para la Prosperidad Social y del Ministerio de Salud y Protección Social, respectivamente, es posible que se presenten contradicciones en los lineamientos emitidos desde el nivel central, máxime cuando ambas entidades tienen entre sus funciones el coordinar que las temáticas que les competen sean asumidas operativamente por las entidades territoriales.

Por otra parte, no es clara la asignación de una función que permita ejercer control directo a la prestación de los servicios y respecto al cumplimiento de los estándares de calidad requeridos para garantizar la efectividad en la implementación de la estrategia en el largo plazo. En este sentido, es necesario que además de las competencias asignadas a las diferentes entidades que desarrollan la estrategia, se fijen funciones de inspección, vigilancia y control en las diferentes líneas de atención (puesto que actualmente solo las tiene directamente asignadas la Superintendencia Nacional de Salud), junto con las respectivas sanciones, de manera tal que los compromisos frente a la atención integral a la Primera Infancia, no se queden en el papel, sino que se manifiesten en hechos concretos por el bienestar de los niños y niñas menores de 6 años.

1.2 LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL

Los cambios en el marco legal para la atención integral a la infancia han exigido un ordenamiento institucional que convoca el concurso de varias instituciones alrededor de los temas de Primera Infancia.

¹² Zubiría, J. (2012). “Bogotá más y mejores centros de educación inicial”. Bogotá.

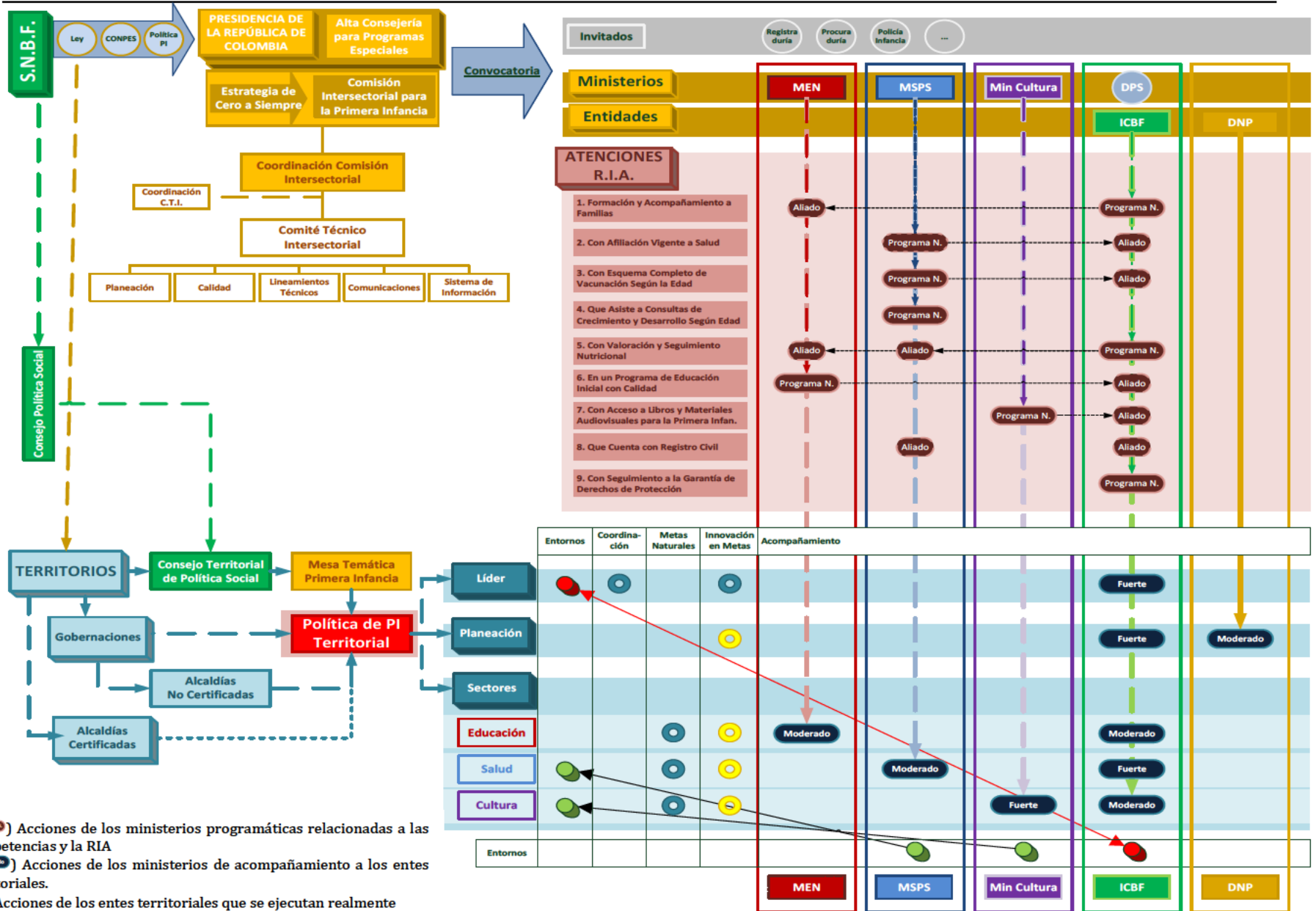
¹³ Lineamiento-Pedagógico-de-Educación-Inicial. Pag.16

La Estrategia “De Cero a Siempre”, desde el punto de vista del engranaje institucional plantea un esquema innovador en la forma en que se gestiona la política pública para la Primera Infancia debido a que incorpora conceptos como la intersectorialidad, la concurrencia organizada y articulada a los escenarios donde transcurre la vida cotidiana de los niños, el enfoque de calidad en la entrega de servicios y la gestión con un enfoque territorial.

Para orientar el análisis de la arquitectura institucional, en el diagrama siguiente se presenta el andamiaje institucional que se ha venido construyendo en torno a la Política de Primera Infancia y a la Estrategia. El diagrama muestra al SNBF como la base normativa para las Leyes, el documento del CONPES y Políticas relacionadas a la Infancia y Adolescencia. Este marco obliga a todos los niveles de gobierno a generar acciones efectivas que garanticen los derechos de los niños entre 0 y 5 años de edad, iniciando por la Presidencia de República, hasta las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías). Para cada uno de estos niveles se mencionan las entidades sectoriales relacionadas a la Política de Primera Infancia, sus competencias y acciones programáticas. El cruce de las acciones locales con los programas sectoriales de nivel nacional, es la conclusión del flujo esbozado en el diagrama.

La arquitectura institucional de la Estrategia se divide en 4 áreas, una dedicada al sustento legal que obliga a la Presidencia a generar acciones efectivas para garantizar los derechos de la Primera Infancia, y por lo cual se da origen a la Estrategia y a la CIPI (superior izquierda); la segunda mostrando la convocatoria institucional y asignación de competencias (superior derecha) con relación a la Ruta de Atención Integral; la tercera sobre la cadena legal que baja a los gobernantes locales y secretarías relacionadas con la obligación territorial de generar acciones efectivas sobre la Primera Infancia (inferior izquierda); y la última donde se mezclan las competencias territoriales con las acciones programáticas en Primera Infancia de las Entidades Nacionales.

ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES



(●) Acciones de los ministerios programáticas relacionadas a las competencias y la RIA

(○) Acciones de los ministerios de acompañamiento a los entes territoriales.

(●) Acciones de los entes territoriales que se ejecutan realmente

(○) Acciones que deben ejecutarse pero no se ven en la realidad local.

(●) Acciones efectivas en Entornos coordinados o propios

(●) Acciones efectivas en Entornos competidos con otras instituciones.

Para los fines de este estudio, la arquitectura institucional de la Estrategia se analiza teniendo en cuenta cuatro niveles. Un primer nivel de conducción estratégica que se encarga del direccionamiento, la articulación a nivel sectorial y la integración estratégica y programática de la Estrategia con los Programas del Gobierno. Un segundo nivel de Rectoría Sectorial que define y orienta sobre los parámetros normativos para la entrega de servicios. El tercer nivel de implementación y ejecución que agrupa a las entidades o programas directamente encargados de ejecutar la estrategia “De Cero a Siempre” en el nivel local. Y un cuarto nivel agrupa a entidades que sirven de apoyo en la implementación de la Estrategia.

Un reto fundamental para la implementación de la estrategia en términos de articulación consiste en articular la arquitectura institucional consolidada con la que se está requiriendo para incrementar el impacto a futuro de la estrategia. Esto con el fin de adaptar y adoptar las orientaciones técnicas propuestas.

1.2.1 Nivel de Conducción Estratégica

Este nivel lo conforman las entidades encargadas de direccionar la política a nivel nacional, garantizando la articulación en la prestación de servicios dirigidos a atender de manera integral las necesidades de la Primera Infancia, mediante permanente coordinación intersectorial.

Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales

Esta Alta Consejería apoya al Gobierno Nacional en el logro de las metas de Política Social, enfocadas a la Atención Integral a la Primera Infancia, y consagradas en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos”. Para esto realiza el diseño e implementación de programas y proyectos, aportando al fortalecimiento de la confianza institucional, contribuyendo a la consolidación de los gobiernos locales y actuando como nivel articulador de lo nacional con lo departamental y municipal, a través de la promoción de la participación ciudadana.

Dentro de los programas¹⁴ que actualmente lidera esta Alta Consejería, se encuentran:

- **Estrategia “De Cero a Siempre”.** Es la estrategia que reúne todos los principios, retos, metas, enfoques e inversiones con las que se busca transformar la vida de los niños y niñas entre cero y cinco años de edad, en especial la de aquellos que están en condiciones de pobreza y pobreza extrema.
- **Plan Padrino.** Tiene como objetivos formular, diseñar y acompañar la ejecución de proyectos de infraestructura en municipios apartados y con altos índices de pobreza. Los proyectos de Plan Padrino benefician a la comunidad en general y mejoran las condiciones de vida y acceso a la educación de los niños y las niñas de 0 a 5 años de edad, reafirmando que invertir en la Primera Infancia es apostarle al futuro. Plan Padrino lidera la conformación de alianzas entre los gobiernos nacional y local, el sector privado, la cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales, garantizando el cuidado y sostenibilidad de los recursos canalizados. Esta iniciativa parte de la base de la

¹⁴ <http://cppe.presidencia.gov.co/Consejeria/Paginas/Programas.aspx>

participación de una comunidad interesada en el mejoramiento de las condiciones educativas de los niños y niñas, y es la misma comunidad, con el apoyo del gobierno local y nacional quien prioriza, supervisa y se beneficia del proyecto.

- **Red de Gestores Sociales.** Como las comunidades deben convertirse en gestoras de su propio desarrollo, la Alta Consejería adelanta programas como la Red de Gestores Sociales que mediante la participación y movilización de los cónyuges de los gobernadores y alcaldes se entregan herramientas a la comunidad para que se involucren en la puesta en marcha de acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida, en especial las de los niños y las niñas menores de cinco años.

Para el desarrollo de estas funciones la Alta Consejería cuenta con un equipo de talento humano conformado por 10 servidores, de los cuales tan solo dos son de planta permanente (Asesor y profesional) y ocho contratistas, de los cuales cuatro son directos de la Alta Consejería y los restantes son vinculados a través de otras fuentes de financiación¹⁵.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI)

Esta Comisión fue creada por medio del Decreto 4875 del 2011 y tiene a su cargo la coordinación, orientación y seguimiento de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, siendo instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el desarrollo de la misma. Su misión es articular y armonizar las políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención integral a la Primera Infancia. Para cumplir con esta función, debe impulsar iniciativas nacionales y locales que permitan mejorar la calidad de la interacción con los niños y niñas, en relación con la protección de la vida, la salud, la nutrición y la generación de las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo emocional, físico, cognitivo y social de los niños y las niñas en la Primera Infancia.

La Comisión es una instancia integrada por la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-; y es considerada como “un instrumento básico para el impulso y consolidación de los esfuerzos y propósitos comprometidos en el Plan de Desarrollo con relación con la Primera Infancia ” ¹⁶

En este sentido, la Comisión ejecuta sus acciones en el marco de una intervención planificada sobre tres ejes: La coordinación de la implementación, la articulación y generación de sinergias, la formulación de lineamientos para la priorización de la Primera Infancia. De tal manera que en términos de la articulación y generación de sinergias entre los actores, sus funciones son¹⁷:

- Servir como instancia de concertación y articulación de los diferentes actores públicos y privados en torno a la política nacional para la Atención Integral de la Primera Infancia.

¹⁵ Información suministrada por la Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales.

¹⁶ Comisión Intersectorial de Primera Infancia. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia. 2012

¹⁷ Peña, Camilo. Síntesis Decreto 4875 de 2011 Presidencia de la República. 2012. Documento de Trabajo

- Liderar y orientar la estructuración de los esquemas de asociación público-privadas y mecanismos de cooperación entre entidades nacionales e internacionales, en materia de Atención Integral a la Primera Infancia
- Establecer los mecanismos de coordinación en los diferentes niveles territoriales de acuerdo con las funciones y competencias de cada uno de los actores vinculados a la estrategia "De Cero a Siempre".

Mientras que respecto a implementación y formulación de lineamientos sus funciones son:

- Establecer lineamientos para la priorización de la inversión, la gestión de esquemas de cofinanciación y ejecución que permitan la adecuada implementación de la Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre".
- Orientar el diseño e implementación de un esquema de financiación y ejecución interinstitucional progresiva y sostenible, que posibilite la ampliación de cobertura con alta calidad de la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia.

Para hacer operativo y eficaz su trabajo, la Comisión cuenta a su vez con un Comité Técnico integrado por profesionales designados por cada una de las entidades. Dicho comité tiene la responsabilidad de generar los insumos y apoyar el desarrollo de las tareas concertadas en la Comisión en relación con sus funciones. La Comisión, así como el comité mencionado, serán coordinados por una Secretaría Técnica a cargo de la Alta Consejería de Programas Especiales de la Presidencia, cuya misión es la de generar las condiciones logísticas e institucionales para que se cumplan los objetivos de la Comisión.

La CIPI cuenta con una Secretaria Técnica y con delegados institucionales que tiene funciones relacionadas con la asistencia técnica a los gobiernos departamentales, así como con el establecimiento y sostenimiento de canales de comunicación a nivel sectorial y territorial.

Actualmente, la CIPI es una instancia conformada, que opera con reuniones permanentes, lineamientos más claros para el logro de los objetivos de Política de Primera Infancia, pactos y acuerdos interinstitucionales especialmente los dirigidos a los temas técnicos para la atención integral, fortalecida en los conceptos de la estrategia, no siendo así en los temas de su operatividad, convirtiéndose este aspecto en el principal reto a corto plazo para ser superado: Operatividad efectiva de los objetivos de la Política de Primera Infancia a nivel territorial.

Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia

El Decreto 4875 de 2011 también creó la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la Primera Infancia como Organismo de seguimiento que vela por el cumplimiento de las metas y los objetivos estratégicos de la Estrategia. Esta Comisión es coordinada por el DNP y es conformada por delegados del Senado y la Cámara de Representantes y representantes de los gobernadores, alcaldes, universidades públicas, Normales Superiores y organizaciones de la

sociedad civil. Esta instancia cumple un rol de control político de la estrategia y sus decisiones se fundamentan en los Informes de Seguimiento de la CIPI.

Departamento para la Prosperidad Social (DPS)

Es la Entidad del Gobierno Nacional que encabeza el Sector de Inclusión Social y Reconciliación, y tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011¹⁸, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas (Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema-ANSPE, Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF, y Centro de Memoria Histórica) en coordinación con las demás entidades u organismos competentes.

En el tema de Primera Infancia tiene como responsabilidad ejecutar directamente programas que contribuyan al objetivo de la estrategia, como es el caso de Familias en Acción, así como a través de sus entidades adscritas tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza extrema, las cuales aseguran la atención integral a la Primera Infancia priorizando a los niños y niñas que se encuentran en mayor condición de vulneración y pobreza, y articulando oferta de servicios.

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Esta entidad modificó recientemente su estructura organizacional, mediante el Decreto 1832 de 2012, en donde se establecieron como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional, proponiendo estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, promoviendo la convergencia regional del país.

En cumplimiento de estos objetivos, dentro del desarrollo de la Estrategia “De Cero a Siempre” le fue asignada la responsabilidad de acompañar técnicamente la formulación, implementación y evaluación de la Estrategia, en sus componentes financiero, territorial y de política pública.

Esta responsabilidad ha sido asumida por la Dirección de Desarrollo Social, dependencia encargada de apoyar al DNP en el cumplimiento de sus funciones mediante acciones en los ámbitos de educación, salud, seguridad social, cultura, deporte, recreación, empleo, ingresos y estratificación, en coordinación con los organismos y entidades pertinentes.

¹⁸ <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=1908>

La Dirección de Desarrollo Social no cuenta con un equipo de trabajo formalizado sobre Primera Infancia, sin embargo se ha asignado la responsabilidad de asesoría y apoyo en temas de atención integral a la Primera Infancia a un profesional vinculado por contrato, encargado de efectuar la articulación interna entre las diferentes subdirecciones sectoriales y demás dependencias del DNP para responder adecuadamente a los requerimientos y competencias asignadas.

1.2.2 Nivel de Rectoría Sectorial

En este nivel se encuentran las entidades cabezas de sector, que por su experiencia, capacidad técnica y operativa en temas de infancia, fueron convocados para liderar el proceso de diseño y estructuración de la estrategia a nivel nacional. Por lo tanto, estas entidades forman parte de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y sus funciones se relacionan con:

- Definición de Política
- Definición de Planes Programas y Proyectos
- Definición de lineamientos normativos
- Regulación de la prestación de servicios
- Prestación de servicios (para el caso del ICBF)

Ministerio de Educación Nacional (MEN)

Define los lineamientos en las áreas pedagógicas y de formación de talento humano; establece procesos de formación de talento humano; se encarga del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los Centros de Desarrollo Infantil Temprano, así como de los sistemas de información para el seguimiento de éstos y del monitoreo de la atención integral niño a niño¹⁹.

Por su parte el MEN, mediante el Decreto 5012 del 2009 modificó su estructura interna, incluyendo entre otras áreas, a la Dirección de Primera Infancia como dependencia adscrita la Viceministerio de Educación Preescolar, Primaria y Media.

La Dirección de Primera Infancia, cuenta con una Subdirección de Cobertura y una de Calidad y de acuerdo con la estructura orgánica vigente, sus funciones son²⁰:

- Orientar la ejecución de la política educativa para la Primera Infancia y promover su correcta implementación, en el marco de la Política Nacional de Primera Infancia.
- Apoyar la realización de estudios intersectoriales que sirvan de orientación en la formulación de políticas de educación para la Primera Infancia.

¹⁹ Tomado de Competencias de las entidades que integran la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia. <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Competencias-Entidades-miembro-CIPI-Infancia.pdf>

²⁰ Artículo 24 del Decreto 5012 del 2009.

- Diseñar e implementar, conjuntamente con entidades nacionales y territoriales, estrategias que permitan el acceso de los niños y niñas menores de cinco años a una atención integral de calidad en educación inicial, cuidado y nutrición, buscando siempre el respeto por la diversidad y las características de las familias y las comunidades.
- Definir acciones que permitan recolectar y analizar la información de la población menor de 5 años atendida y no atendida, la cual permita determinar sus características para formular proyectos estratégicos que ayuden a generar las alternativas tanto nacionales como territoriales para garantizar el acceso de esta población a una atención integral.
- Definir estrategias para la apropiación del enfoque de competencias y desarrollo infantil para la Primera Infancia por parte de los agentes educativos encargados de su atención.
- Definir orientaciones pedagógicas con el fin de lograr interacciones educativas de calidad entre los niños, las niñas, su entorno y los distintos agentes educativos encargados de su atención.
- Establecer la calidad de la prestación del servicio a través del establecimiento de los requerimientos básicos que permitan garantizar una atención de calidad para todos los niños y niñas menores de cinco años, sin importar la condición de ingreso de sus familias.
- Definir estrategias de asistencia técnica, para promover el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación participativa de Planes de Atención Integral para la Primera Infancia.
- Coordinar con los respectivos sectores el acceso a una atención integral en nutrición, salud, cuidado, protección y educación inicial para todos los niños y niñas menores de cinco años del territorio nacional.
- Formular proyectos normativos para la implementación de la política educativa para la Primera Infancia.
- Ejecutar, monitorear y evaluar proyectos estratégicos que estén en el marco de la misión de la Dirección de Primera Infancia.
- Prestar asistencia técnica en lo de su competencia para fortalecer la capacidad institucional de los entes territoriales para su implementación en las instituciones educativas.

Para el Ministerio, la creación de la Dirección de Primera Infancia ha permitido movilizar y dinamizar el tema de Primera Infancia al interior del Ministerio y consolidar una instancia de coordinación. Sin embargo, la Dirección requiere de un fortalecimiento para gestionar la Asistencia

Técnica que la estrategia requiere y para cumplir con los mandatos que se han establecido para nivel sectorial. Para el desarrollo de estas funciones el Ministerio cuenta con un equipo conformado por 18 cargos en planta y 6 contratistas.

Ministerio de Cultura (Mincultura)

Es la entidad rectora del sector cultural colombiano y tiene como objetivo formular, coordinar, ejecutar y vigilar la política del Estado en materia cultural, deportiva, recreativa y de aprovechamiento del tiempo libre.

Dentro de sus objetivos estratégicos²¹ se destaca el de “Contribuir al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años, promoviendo el ejercicio de los Derechos Culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos”. Y en la implementación de la estrategia “De Cero a Siempre” tiene como responsabilidad definir los lineamientos y orientaciones para la participación y construcción de ciudadanía y para garantizar que los lineamientos técnicos y estándares construidos tengan en cuenta el enfoque diferencial.

En cumplimiento de lo anterior, el Ministerio de Cultura gestiona sus compromisos con la Primera Infancia a través de la Dirección de Artes, dependencia desde la cual se han implementado proyectos como “Cuerpo Sonoro” en el que se han definido lineamientos conceptuales y pedagógicos de la política de formación de formadores para la Primera Infancia con enfoque en música y danza; o el de “Criterios para seleccionar materiales de lectura y conformar colecciones para la Primera Infancia 2012” enmarcado en el Plan Nacional de Lectura y Escritura denominado “Leer Es Mi Cuento”, que tiene como propósito el ampliar la literatura infantil disponible en las bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y en los Centros de Desarrollo Infantil Temprano del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF.

Actualmente y de acuerdo con la información suministrada por la Asesora de la Dirección de Artes, encargada del esta tarea, está en proceso de expedición una Resolución interna, por medio de la cual se crea el Comité de Primera Infancia, como un comité asesor encargado de orientar las políticas del Ministerio de Cultura en relación con la Primera Infancia y coordinar las acciones de las diferentes instancias asesoras y dependencias de la entidad y de sus establecimientos públicos adscritos.

Este Comité estaría conformado por los Directores de las 6 direcciones misionales del Ministerio o sus delegados, quienes deben desarrollar las siguientes funciones:

- Integrar la Estrategia “De Cero a Siempre”. a las diferentes áreas de trabajo del Ministerio a su plan de acción y a su presupuesto
- Definir las estrategias y actividades que desde el Ministerio de Cultura se realicen en el tema de Primera Infancia

²¹ www.mincultura.gov.co

- Definir las metas de las actividades relacionadas al tema de Primera Infancia, hacer seguimiento a dichas metas y dar continuidad fijando alcances presupuestales a las iniciativas que se realizan desde las diferentes áreas del Ministerio de Cultura
- Definir la postura del sector cultura dentro de la Comisión Intersectorial de Cero a Siempre
- Velar por la capacitación sobre el tema de Primera Infancia en cada una de sus áreas de trabajo y los interlocutores del Ministerio de Cultura nivel regional y local
- Crear una mesa interna de trabajo que: 1) Sea un espacio de diálogo interno donde se generen conocimientos académicos y reflexiones alrededor del rol del sector cultura en el país en su atención integral a la Primera Infancia ; 2) proporcione los insumos necesarios para la divulgación de las actividades desarrolladas en Primera Infancia a través de los canales institucionales establecidos; 3) consolide grupos de trabajo con expertos y académicos con el fin de fortalecer las bases conceptuales de los temas en Primera Infancia, así como incentivar la gestión de recursos que fortifiquen y den continuidad a procesos misionales del Ministerio de Cultura que trabajen con la población de Primera Infancia, sus familias y sus comunidades y; 4) actualice periódicamente el Inventario de recursos y proyectos existentes (Portafolio de Proyectos de Primera Infancia - Ministerio de Cultura) y realizar el seguimiento permanente a los mismos.

Para el cumplimiento de estas competencias el Ministerio de Cultura ha asignado 1 persona de planta y 6 contratistas que apoyan las acciones relacionadas con Primera Infancia.

Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)

De acuerdo con su reciente Decreto de reestructuración, el Ministerio de Salud y Protección Social tiene como objetivos el “formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud, y participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos profesionales”, además debe dirigir, orientar, coordinar y evaluar el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales; y también debe formular, establecer y definir los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.²²

En el marco de estas competencias, para la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre”, el Ministerio ha sido designado como la entidad encargada de definir la política, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud, prevención de la enfermedad y vigilancia en la salud pública. Así como del aseguramiento y atención en los servicios salud del grupo familiar, con enfoque de atención primaria en salud; dentro de lo cual define los estándares de calidad, regula la prestación de servicios y realiza inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales.

²² Decreto 4107 de 2011 “Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social”,

En este orden de ideas, para la coordinación de las acciones relacionadas con la Primera Infancia el Ministerio ha conformado en la Dirección de Promoción y Prevención un Grupo Interno de Trabajo de “Primera Infancia, infancia, Adolescencia y Familia” liderado desde la oficina de Asesores del Despacho y que se encuentra conformado por personal de planta y contratistas que tiene la función de convocar y coordinar dentro del Ministerio los procesos técnicos (Aseguramiento y prestación de servicios, Salud Pública, Epidemiología), los procesos transversales (Calidad, Promoción Social, TICS) y los procesos de apoyo que se relacionan con promoción, prevención, aseguramiento de la calidad y vigilancia en salud.

Este Grupo orienta sus acciones dentro del marco de los lineamientos de la Ruta Integral de Atenciones y se encarga de impulsar, coordinar y articular dentro del Ministerio los temas de Primera Infancia. En el marco de los ejercicios de evaluación de capacidades instituciones se hizo evidente la necesidad de reforzar la coordinación intra y extrainstitucional.

El Ministerio tiene asignadas 11 personas, donde 6 están vinculadas por contrato y 5 de planta, quienes se encargan de impulsar institucionalmente los temas de Primera Infancia. Adicionalmente, el Ministerio cuenta de forma ocasional con aproximadamente cinco (5) contratistas para la entrega de productos específicos.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (ICBF)

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar “Cecilia De la Fuente de Lleras” es la entidad encargada de trabajar por el desarrollo y la protección integral de la Primera Infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas, para lo cual ha establecido los siguientes objetivos estratégicos²³:

- Lograr la atención integral de alta calidad a la Primera Infancia.
- Prevenir vulnerabilidades o amenazas y proteger a los niños, niñas y adolescentes.
- Lograr el bienestar de las familias colombianas.
- Lograr la máxima eficiencia y efectividad en la ejecución de los recursos.
- Incrementar la consecución de recursos.
- Lograr una organización apreciada por los colombianos que aprende orientada a resultados.

Con el propósito de fortalecer los programas desarrollados a favor de la Primera Infancia, en el año 2012 se crea la Dirección de Primera Infancia, a la que le fueron asignadas las siguientes funciones:²⁴

- Liderar la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relativos a la Primera Infancia en el ICBF, definidos por el Departamento para la Prosperidad Social y, por las demás Entidades y organismos competentes.

²³ <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortalICBF/EiInstituto>

²⁴ Decreto 0987 de 2012 “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar Cecilia De la Fuente de Lleras y se determinan las funciones de sus dependencias”, mediante el cual se creó la

- Definir los lineamientos que se deben seguir a nivel nacional y regional para llevar a cabo la detección de necesidades asociadas a la Primera Infancia en los programas del Instituto, dentro del marco de las normas vigentes y las políticas del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.
- Definir los criterios para la realización de diagnósticos y estudios, en coordinación con la Dirección de Planeación y Control de Gestión, que permitan conocer y mantener actualizada la información de la situación de la Primera Infancia en el país, los avances en el desarrollo de la Política Pública, la Atención Integral y el cumplimiento de los Derechos Impostergables de la Primera Infancia.
- Definir las acciones para la implementación y desarrollo de la política y la atención integral a Mujeres Gestantes, Madres Lactantes y niños de Primera Infancia.
- Diseñar los referentes de calidad para la atención integral de la Primera Infancia, en coordinación y articulación con las entidades que conforman la Comisión Intersectorial, y todos aquellos referentes conceptuales y operativos que se requieran para el desarrollo de la política y la atención integral.
- Establecer en coordinación con la Comisión intersectorial y la Dirección de Planeación y Control de Gestión, los criterios de focalización de la atención integral de la Primera Infancia.
- Definir los lineamientos y políticas generales que deben ser tenidos en cuenta en la implementación de los programas y proyectos de Primera Infancia.
- Diseñar las estrategias de Asistencia Técnica dirigida a Regionales, Centros Zonales, Prestadores de los servicios, para la divulgación y apropiación de lineamientos, estándares de calidad, y rutas de atención de Primera Infancia, medición y control de los avances en la atención, seguimiento y asesoría en la aplicación de los mismos.
- Definir los lineamientos y esquemas de operación de los servicios, que garanticen los principios del Buen Gobierno, eficiencia y eficacia en el manejo de recursos y avances en los resultados frente a la atención integral de la Primera Infancia. Determinar las estrategias y acciones requeridas para el fortalecimiento y migración de la oferta institucional de Primera Infancia, a esquemas integrales de atención.
- Establecer, en coordinación con la Dirección de Planeación y Control de Gestión, las variables, indicadores e instrumentos que se requieran para la evaluación y monitoreo de la política pública de Primera Infancia, medición de los avances de la atención integral y cumplimiento niño a niño de los derechos impostergables.
- Establecer y liderar junto con la Dirección de Planeación y Control de Gestión, las políticas para el desarrollo de la investigación sobre Primera Infancia en el Instituto y verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en esta materia.

- Definir las políticas y lineamientos de diseño, construcción y mejoramiento de la infraestructura de Primera Infancia conforme a los parámetros establecidos por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia frente a Estándares y Rutas de Atención.
- Organizar, a partir de los lineamientos de la Dirección General, la representación del ICBF, en el Comité Técnico de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

Las funciones a cargo de la Dirección de Primera Infancia, se direccionan a nivel territorial con el apoyo de la Dirección Sistema Nacional de Bienestar Familiar, instancia encargada de coordinar las actividades que realizan organizaciones públicas y privadas relacionadas con el SNBF en todo el territorio nacional, mediante la articulación de las entidades responsables de la protección integral de niños, niñas y adolescentes.

1.2.3 Nivel de implementación y ejecución

Este nivel hace referencia a las entidades encargadas de ejecutar la estrategia “De Cero a Siempre” en el nivel sub nacional (Departamentos y Municipios), para lo cual deben trabajar articuladamente para optimizar el uso de los recursos y evitar la duplicidad de funciones al momento de realizar las prestaciones que le corresponden a cada una, como parte del proceso de implementación de la estrategia. Como lo indican los lineamientos de la Estrategia “cada departamento y cada municipio debe adelantar un conjunto de acciones para poner en marcha la Estrategia “De cero a Siempre””²⁵

Entidades Territoriales (ET)

A las Entidades Territoriales les corresponde incorporar en los Planes de Desarrollo Territoriales, programas, metas, indicadores, inversión y estrategias sectoriales e intersectoriales, que permitan abordar y priorizar el tema de la Primera Infancia, garantizando además la disponibilidad de recursos suficiente para su cumplimiento, según los lineamientos establecidos en el Código de Infancia y Adolescencia y el CONPES 109.

Asimismo, deben formular la política municipal de Primera Infancia, según los lineamientos establecidos en el documento CONPES 109; y crear y/o fortalecer las Comisarías de familia, según lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, y coordinar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la línea técnica para su operación.

²⁵ Comisión Intersectorial de Primera Infancia. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia.

Gráfica 3. Mapa de Competencias y Relaciones Territoriales



Fuente: SIGILCG 2013.

El vínculo entre la Política de Primera Infancia a nivel de las instancias de conducción y rectoría y las Entidades Territoriales, se dan en dos momentos: Primero en el lineamiento CONPES 109 en donde se convoca a los gobiernos locales a incluir en su planeación territorial la Política de Primera Infancia, luego en las acciones realizadas por la CIPI para lograr la legitimización de la Política y su Estrategia (De Cero a Cinco), contenidas en la documentación de “Guía para Gobiernos Territoriales”²⁶ y “Agenda de Diálogos Territoriales”²⁷.

Siguiendo estos lineamientos, la implementación de la Política de Primera Infancia a nivel territorial convoca a la administración a generar una política de largo plazo en el territorio y a la implementación de la Estrategia, ambas tareas apoyadas con la asistencia técnica nacional de la CIPI y las entidades nacionales relacionadas (integrantes de la Comisión o no) y entregando el liderazgo para la ejecución al recurso local ordenado en equipos intersectoriales (en caso de tener suficiencia el gobierno local).

La transferencia de competencias desde el ámbito nacional o central, al ámbito territorial, se da en dos componentes: Uno por la convocatoria a los gobiernos territoriales para desarrollar una Política de Primera Infancia propia y, segundo por el acompañamiento que las instituciones de orden nacional deben hacer a sus representantes o enlaces a nivel territorial.

²⁶ ¿Cómo hacer una Política Pública de Infancia y Adolescencia en el Departamento o Municipio? Guía para gobiernos territoriales. Versión 3.4. Comisión Interinstitucional de Primera Infancia. 2 de febrero de 2012

²⁷ Estos diálogos se han realizados en varios municipios para observar sus necesidades y entender sus requerimientos.

En la gráfica anterior se puede observar que la ascendencia del mandato central sobre los planes de desarrollo de los gobiernos locales mediante la Política de Primera Infancia, que a su vez se soporta por otras como la Política Nacional de Niñez y Adolescencia, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social en Salud y la acción directa de las instituciones relacionadas con la CIPI, es un factor clave para que el objetivo de implementación sea logrado en óptimas condiciones (entendimiento de la Estrategia “De Cero a Siempre”, pleno cumplimiento de objetivos, sin desviaciones de recursos, con el soporte necesario para mejorar al recurso humano en el tema de Primera Infancia , etc.).

En este sentido, toda política o lineamiento establecido desde el nivel nacional, dentro de la Estrategia “De Cero a Siempre” o relacionada con programas orientados a garantizar el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se constituye en competencias directas que deben planear, programar e implementar las entidades territoriales dentro de sus planes de desarrollo, de manera tal que puedan garantizar que se ejecuten cada una de las prestaciones establecidas como mínimas en la Ruta Integral de Atención a la Primera Infancia, priorizadas de acuerdo con los diagnósticos previos y propios de cada territorio.

Por lo tanto, las entidades territoriales, en articulación con otras entidades del mismo nivel, tienen la responsabilidad de trabajar coordinadamente, ya que son las encargadas garantizar más del 80% de las prestaciones de la RIA, para lo que cuentan con los siguientes referentes a nivel sectorial:

Regionales y Centros Zonales del ICBF

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cuenta con 33 regionales y 201 Centros Zonales, ubicados en cada uno de los departamentos del país y el Distrito Capital, los cuales actúan como puntos de servicio para atender a la población de todos los municipios de Colombia.

Secretarías de Educación

Son las entidades que en el nivel territorial y bajo los lineamientos del Ministerio de Educación tienen como propósito: “Aunar esfuerzos técnicos, humanos y financieros para mejorar la calidad y disminuir las brechas de la educación de los niños, niñas y jóvenes del país; entendiendo la calidad como la oportunidad de “Formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejercen los derechos humanos, cumplen sus deberes sociales y conviven en paz. Una educación que genera oportunidades legítimas de progreso y prosperidad para ellos y para el país.

Una educación competitiva que contribuye a cerrar brechas de inequidad, centrada en la institución educativa y en la que participa toda la sociedad.”²⁸ Para lograr este objetivo, el MEN actualmente está desarrollando el Proyecto de Modernización de Secretarías de Educación.²⁹ En el tema de Primera Infancia han designado una figura Ad-Hoc denominada “Delegados de Primera Infancia ” que cumplen con la función de liderar dentro del departamento las acciones relacionadas con Educación Inicial y Básica dentro de los lineamientos de la Política de Primera Infancia .

²⁸ <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-248533.html>

²⁹ <http://www.modernizacionsecretarias.gov.co/>

Secretarías de Salud

De acuerdo con el Artículo 43 de la Ley 715 de 2001, son las encargadas de dirigir, coordinar y vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, atendiendo las disposiciones nacionales sobre la materia. Estas secretarías, al igual que las de educación se encuentran en los dos niveles territoriales, departamento y municipio, en este último sus competencias dependen de si se encuentra o no certificado en este servicio y su complejidad varía de acuerdo con la categoría en la que se encuentre el municipio. A nivel territorial son las encargadas de garantizar la prestación de las atenciones relacionadas con sus competencias, establecidas en la Ruta de Atención Integral.

Entidades o dependencias territoriales de cultura

Estas entidades son “instituciones municipales orientadas al fortalecimiento de la cultura de las comunidades desde procesos de pedagogía social”³⁰, por lo tanto forman parte del Sistema Nacional de Cultura (SNCU), el cual está definido como “el conjunto de instancias, espacios de participación y procesos de desarrollo institucional, planificación, financiación, formación, e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales”³¹ de acuerdo con los principios de descentralización, diversidad, participación y autonomía³².

Asimismo, de acuerdo con el artículo 9 del Decreto 1589 de 1998 deben cumplir con las siguientes funciones:

- Ejecutar el Plan de Cultura, en coordinación con el Ministerio de Cultura.
- Participar activamente en la formulación y seguimiento del Plan de Cultura en su jurisdicción.
- Ejercer la Secretaría Técnica del Consejo de Cultura de su jurisdicción.
- Articular, coordinar y ejecutar las políticas y programas de fortalecimiento institucional y promover procesos y espacios de concertación.

Cada una de estas competencias, debe privilegiar el acceso a bienes culturales, experiencias pedagógicas y artísticas a la Primera Infancia, en cumplimiento a las prestaciones de servicios establecidas en la Ruta Integral de Atención a la Primera Infancia.

1.2.4 Entidades de Apoyo

En este nivel se han identificado algunas entidades que dentro de sus funciones, pueden tangencialmente fortalecer y dar apoyo en el cumplimiento de compromisos y responsabilidades a las entidades de los niveles anteriores.

³⁰ Jairo Castrillón, Las casas de la cultura en Colombia. Documento de trabajo, Bogotá, Ministerio de Cultura, 2000.

³¹ Ley General de Cultura 397 de 1997

³² Decreto 1589 de 1998, por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura –SNCU– y se dictan otras disposiciones.

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Le corresponde fortalecer el Programa “Viviendas con Bienestar” realizando seguimiento a las condiciones y requisitos de los programas de vivienda de Interés Social que contribuyan a la prevención de la violencia intrafamiliar, la vivienda como espacio vital y el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños y niñas de 0 a 6 años para garantizar su atención y desarrollo integral. (CONPES 109).

Registraduría Nacional del Estado Civil

Tiene a su cargo implementar conjuntamente con el Ministerio de Salud y Protección Social estrategias a nivel nacional y local para que todos los niños y niñas, inmediatamente después de su nacimiento, sean registrados en IPS públicas y privadas. (CONPES 109)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En conjunto con el Programa Red de Seguridad Alimentaria – ReSa, del DPS, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural buscan la seguridad alimentaria y buena nutrición mediante la auto sostenibilidad de cultivos. Esta experiencia apoyaría los futuros programas para familias o comunidades de difícil acceso, étnicas o de extrema pobreza.

Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - COLDEPORTES-

COLDEPORTES es la entidad encargada de formular, coordinar y vigilar la práctica del deporte, la recreación, la educación física, el aprovechamiento del tiempo libre y la actividad física, orientados al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad colombiana³³.

En este sentido, trabaja desde su Dirección de Fomento y Desarrollo, adelantando acciones que articulen las estrategias del Programa Presidencial “Cero a Siempre”, mediante la promoción de la recreación y la actividad física como eje principal para fortalecer el trabajo de Atención Integral para la Primera Infancia.

Policía de Infancia y Adolescencia

Esta es una especialidad de la Policía Nacional cuyo fin primordial es la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, el restablecimiento de sus derechos, su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia en un ambiente sano.

Programas policía de infancia y adolescencia enfocada a Primera Infancia:

- **Semillas de padres e hijos:** Talleres orientados por los Policías de la especialidad para fortalecer los valores que contribuyan a mejorar la relación padres e hijos.

³³ www.coldeportes.gov.co

- **Día de la niñez y la recreación:** programa por el cual se hace un reconocimiento a la niñez, se propicia la promoción y el ejercicio lúdico de sus derechos y se sensibiliza sobre la importancia del juego para su desarrollo integral, se celebra durante todo el año.
- **Jugueteando:** Programa que busca que los niños, niñas y adolescentes Colombianos reconozcan por medio de la lúdica a la policía como uno de los promotores, defensores y protectores de sus derechos
- **Haz Paz:** Programa para la construcción de paz, la convivencia pacífica y familiar, la construcción de familias democráticas, tolerantes de las diferencias, respetuosas de la dignidad humana y de los derechos de cada uno de sus integrantes sin distinción de edad, genero, cultura, capacidad física o intelectual.
- **Abre tus ojos:** Programa de carácter lúdico – pedagógico dirigido a la comunidad y desarrollado en forma conjunta con instituciones a fines con el objeto de reducir y neutralizar la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes.

Procuraduría General de la Nación

Le corresponde coordinar y fortalecer, entre las entidades responsables, los programas existentes orientados a la protección de los niños y niñas en situación de abandono, desnutrición, discapacidad, desplazamiento forzado, maltrato, abuso y peligro, para restituir sus derechos haciendo énfasis en sus características y necesidades específicas.

Contraloría General de la República

Teniendo cuentas dedicadas para la Primera Infancia, la función de la Contraloría apoyaría la transparencia de las estrategias que se planteen para la Primera Infancia, lo cual le daría soporte a las estrategias de financiamiento que se diseñen con miras al desarrollo territorial de la Estrategia de Cero a Siempre.

Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)

En materia de Primera Infancia le corresponde el diseño curricular e implementación de programas de capacitación, dirigidos a la formación de capital humano en áreas de pedagogía y salud que favorezcan prácticas de crianza para el armónico desarrollo de los niños y las niñas menores de 6 años.

Comisarías de Familia

Las Comisarías de Familia son dependencias de las Alcaldía municipales, encargadas de prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y demás miembros de la familia, en las circunstancias de maltrato infantil, amenaza o vulneración de derechos suscitadas en el contexto de la violencia intrafamiliar.

Para ello aplicará las medidas de protección contenidas en la Ley 575 del 2000 que modificó la Ley 294 de 1996, las medidas de restablecimiento de derechos consagradas en la Ley 1098 de 2006 y, como consecuencia de ellas, promoverá las conciliaciones a que haya lugar en relación con la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas.

Cajas de Compensación Familiar

Dentro de sus funciones institucionales contemplan la atención a grupo poblacional de la Primera Infancia, además de obrar como operadores territoriales para la atención integral, al modelo de hoy en CDIs. Analizar la posibilidad de integrar más sus obligaciones misionales con las necesidades para la operación territorial puede apoyar los métodos de financiamiento para la Estrategia.

Entes deportivos municipales, distritales y departamentales

Hacen parte del Sistema Nacional de Deporte, cuyo objetivo es el permitir el acceso de la comunidad al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física.

Dentro de la implementación de la estrategia, estas entidades son las encargadas de garantizar el acceso a la oferta de actividad física y recreativa, acorde a la edad de los niños y niñas que hacen parte de la población objetivo.

EPS e IPS

Estas entidades tienen obligaciones misionales directamente relacionadas con los derechos de la Primera Infancia, por tanto deben alinearse, más que por conveniencia, por exigencia de las autoridades pertinentes. Representan un nodo importante en la RIA, siendo un Entorno fundamental y un generador de información básico.

1.2.5 Conclusiones sobre la Arquitectura Institucional de la Estrategia

Con relación a la arquitectura institucional descrita, podemos concluir preliminarmente los siguientes aspectos, algunos de los cuales que serán retomados con mayor detalle en los siguientes capítulos del presente informe:

- Una de las principales fortalezas de la estrategia, reside en la posibilidad de hacer confluir múltiples agentes institucionales alrededor de un mismo esfuerzo de conducción política, técnica y operativa, orientado a fortalecer las políticas de la Primera Infancia tanto a nivel nacional como territorial. Este mismo hecho, en sí mismo, se constituye en una de sus principales debilidades visto desde la óptica de la debida coherencia que debe generarse entre las necesidades del enfoque poblacional que caracteriza a la estrategia, versus, la tendencia natural de hacer prevalecer el enfoque sectorial y la constante necesidad de articular arquitecturas institucionales y “modos de pensar y actuar” históricamente desarticulados.

- El trabajo adelantado por las entidades que forman parte de los niveles de conducción estratégica y rectoría sectorial, demuestra que se ha logrado establecer instancias de articulación tales como la CIPI, que han permitido la alineación de los diferentes sectores frente a la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre”, así como el compromiso de las entidades nacionales que han efectuado un esfuerzo significativo para ajustar su estructura interna, con el fin, entre otras, de institucionalizar la instancia líder del tema de Primera Infancia al interior de cada entidad.
- Es claro el liderazgo que se ejerce desde los más altos niveles de la arquitectura institucional nacional en pro de alcanzar los objetivos de la Estrategia “De Cero a Siempre”, no obstante ello, se hace necesario y, como se detallará las adelante en las conclusiones y recomendaciones generales del estudio, afinar los instrumentos legales, financieros y operativos que permitan que esta arquitectura institucional se articule principalmente a nivel territorial, que es donde realmente los niñ@s del país demandan de una atención integral en respeto y garantía de cumplimiento de sus derechos.
- La arquitectura institucional que actualmente opera responde al mandato legal, técnico y operativo que cada agente institucional percibe como adecuado para el cumplimiento de sus objetivos y requerimientos misionales, no obstante, es necesario fortalecer aquellas áreas institucionales que afectan de manera directa el desempeño institucional alrededor de la ejecución de la Estrategia, sea creando espacios de arquitectura institucional específicamente diseñados para ello (como puede ser el caso del Ministerio de Cultura, por ejemplo), o aun existiendo dicho espacio formal, asignando el profesional y equipo técnico responsable de su conducción técnica y operativa (Ministerio de Educación Nacional, por ejemplo), en cada caso la arquitectura institucional tendrá que tener un referente operativo no solamente en los niveles nacionales sino a nivel local que coordine debidamente las acciones operativas, evitando que se conviertan en “una tarea operativa más”, dentro de la ya compleja agenda local de gobernadores y alcaldes.
- En el nivel de implementación y ejecución, es donde se debe garantizar el correcto y oportuno suministro de las prestaciones establecidas en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, por ello, es necesario formalizar una instancia encargada de la coordinación de la implementación de estrategia en el territorio, fortalecer algunos de los sectores que intervienen en Primera Infancia, como es el caso de cultura, así como la configuración de espacios para la coordinación entre lo departamental y lo municipal, pues que es allí en donde se concentra el 38% de las responsabilidades establecidas en la Ruta (Ver Tabla 6. Atenciones de la Ruta Integral según instancia responsable).
- Para asegurar esto, es necesario trabajar en un diagnóstico de las capacidades técnicas y de gestión en las territoriales, con el propósito de desarrollar herramientas y mecanismos, que permitan la nivelación de dichas capacidades, que en última instancia, conlleven a una adecuada implementación de la estrategia, acorde a los parámetros establecidos a nivel nacional.

- Por todo lo anterior y siendo precisamente la Política de Primera Infancia el eje central de toda la discusión (EL QUE) y la estrategia “De Cero a Siempre” el instrumento llamado a asegurar su fortalecimiento (EL COMO), que la confluencia de tal cantidad de agentes institucionales, que a su vez disponen de sus propios marcos normativos, organizacionales y operativos exige no solo una sistemática y sostenida conducción político técnica desde los más altos niveles del estado, sino además del diseño y uso sistemático de instrumentos legales, técnicos y financieros innovadores que faciliten y hagan sostenible el desarrollo de los procesos de empoderamiento a nivel local, para que la arquitectura institucional presente en Departamentos y Municipios, en ocasiones con intereses y agendas públicas disimiles y que funcionan bajo lógicas y realidades, en ocasiones distintas, a las de sus pares del nivel nacional.
- Dentro de la arquitectura institucional, se evidencian importantes diferencias en medio del entramado institucional existente alrededor de la Política de la Primera Infancia, y por consecuencia, alrededor de la operación de la Estrategia “De Cero a Siempre”. Instituciones como el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Educación Nacional, son agentes institucionales de amplio arraigo nacional y regional en materia de acciones concretas alrededor del tema de Primera Infancia y que superan ampliamente en antecedentes y presencia regional, al desempeño mismo de la estrategia, que en ocasiones puede ser observada especialmente a nivel local como “una tarea operativa más” ligada a una política de Gobierno y no de Estado, valoración que desde la misma arquitectura institucional es necesario de revertir en el inmediato plazo. Por eso dentro del conjunto de recomendaciones que plantea este estudio se incluyen acciones para conducir el proceso de transformación en la “Cultura Institucional” que facilite la transición hacia un nuevo modelo de operación y gestión.
- Por este último motivo, podría ser recomendable que los agentes institucionales que dispongan de mayor presencia, arraigo local y capacidad de liderazgo conduzcan coordinadamente la ejecución de la estrategia desde lo local, a partir de lo cual, la restante institucionalidad apoye sinérgicamente dichas acciones aportando lo que desde su propio mandato legal, arquitectura y capacidad operativa genere el valor agregado complementario que la estrategia requiere.
- En forma complementaria, la arquitectura institucional y operativa de la Estrategia, podría fortalecerse con la participación de otros actores. Por ejemplo, incluir programas especiales de protección a las madres que se encuentran afectadas por situaciones de violencia de género, violencia sexual e intrafamiliar o de acoso laboral, que pueden derivar en situaciones como la depresión postparto o pérdidas del embarazo, para lo cual también se hace necesario brindar apoyo psicológico.
- En consecuencia, se recomienda el vincular otras entidades tales como Ministerio de Trabajo y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, debido a que son las que estarían más relacionadas con la problemática descrita y que podrían complementar el trabajo que actualmente desarrolla la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia .

- La integración de estas entidades ayudarían a fortalecer la Atención Integral a la Primera Infancia, considerando que un entorno armónico y saludable para el desarrollo gestacional de un niño o niña, indiscutiblemente va a depender directamente de la estabilidad física, psicológica, emocional y económica de la mujer gestante. Aparte de esto, es importante pensar en un esquema de Política Pública que asegure la articulación integral de la Política de Primera Infancia y Adolescencia.
- Los ajustes y mejoras que se requiera implementar a nivel de arquitectura institucional, desde los mismos niveles de conducción estratégica de la estrategia, de rectoría Institucional, pasando por la Implementación / ejecución a nivel local y del aporte de las restantes instituciones encargadas de apoyar la operación de la estrategia habrán de pensarse desde la óptica de construir una arquitectura institucional “común” vista desde el punto de vista funcional, que viabilice la operación y sostenibilidad de la estrategia a futuro, que trascienda la fragilidad política de los periodos de Gobierno y sea valorada por todos los agentes involucrados como una verdadera política de Estado. Este planteamiento es el criterio orientador de las recomendaciones que se formularán en la parte final del presente estudio.

2 LA EVALUACION DE LAS CAPACIDADES Y RELACIONES INSTITUCIONALES

El concepto de Capacidad Institucional (CI) tiene diferentes abordajes conceptuales y es interpretado de diferentes maneras en su medición. En esta sección se presenta un marco conceptual que define el alcance, objeto y aplicación de la evaluación de CI en el contexto de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia y que a su vez sirve para definir el marco metodológico para valorar las CI y las relaciones interinstitucionales en el nivel nacional y territorial.

2.1 SISTEMA DE ANÁLISIS DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL (SADCI)

La aplicación del SADCI se fundamenta en la identificación de siete dimensiones que fueron definidas con base en la propuesta de Oszlak y Orellana (2000) y ajustada por SIGIL CG con el propósito de evaluar las capacidades institucionales en los territorios seleccionados para formular, gestionar e implementar políticas dirigidas a la Primera Infancia.³⁴ Estas dimensiones se desagregaron en variables y preguntas específicas para el nivel nacional y el nivel Territorial³⁵. El trabajo de campo se basó en entrevistas semi estructuradas, aplicando los instrumentos diseñados para cada nivel. En el Anexo 1 se presenta el instrumento para el nivel Nacional y en el Anexo 2 el aplicado para el nivel Territorial.

Para efectos del procesamiento se implementó un método Delphi, buscando definir mediante consenso de expertos, las ponderaciones para cada una de las variables y dimensiones del nivel nacional y territorial.

En el **Nivel Nacional** las preguntas fueron valoradas en una escala binaria (Si/No) y se agregaron por dimensiones. Los instrumentos SADCI se aplicaron a los Ministerio de Salud y Protección Social, Educación, Cultura y al ICBF. El formulario se diligenció en dos instancias, una a manera de autoevaluación por iniciativa de las Entidades entrevistadas, la otra por parte del Equipo Técnico de SIGIL CG. Estos datos fueron contrastados para fines de triangulación y validación de su consistencia (autoevaluación y valoración SIGIL). Los registros del Nivel Nacional se llevaron a una base de datos donde se ejecutaron los algoritmos para el procesamiento matemático y la generación de los informes pertinentes (Tablas y Gráficos).

El modelo así definido calculó la sumatoria y ponderación por cada dimensión y sus respectivas variables. El resultado final es el Índice de Capacidad Institucional (ICI) de cada Entidad. Para el nivel nacional se definieron ponderaciones específicas para las dimensiones y variables, como se indican en la tabla siguiente.

³⁴ BID-CID. (2002). Evaluación de la capacidad organizacional. Marco para mejorar el desempeño. Washington.

³⁵ Oszlak y, O. (2000). La capacidad del Análisis Institucional: Aplicación de la Metodología SADCI. Buenos Aires: Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización pública. Documentos TOP sobre gestión Pública.

Tabla 8. Ponderaciones de las dimensiones y variables para SADCI Nacional

DIMENSIÓN Y VARIABLE		PONDERACIONES
1	LIDERAZGO Y GOBERNANZA	15%
	1.1 Compromiso	10%
	1.2 Liderazgo	40%
	1.3 Conducción	50%
2	MARCO LEGAL Y OPERATIVO	15%
	2.1 Marco Legal	20%
	2.3 Marco Operativo	80%
3	CONDUCCIÓN, COORDINACIÓN Y RELACIONES INTERINSTITUCIONALES	20%
	3.1 Conducción de la Estrategia	20%
	3.2 Coordinación y Articulación	50%
	3.3 Valoración de las relaciones Interinstitucionales	30%
4	ORGANIZACIÓN INTERNA	15%
	4.1 Organización Administrativa	50%
	4.2 Procesos y procedimientos	50%
5	CAPACIDAD TÉCNICO OPERATIVA	20%
	5.1 Planificación	20%
	5.2 Seguimiento y evaluación	20%
	5.3 Gestión de Conocimiento	15%
	5.4 Sistemas de información	25%
	5.5 Asistencia Técnica al nivel Territorial	20%
6	RECURSOS HUMANOS	15%
	6.1 Caracterización del Recurso humano	25%
	6.2 Gestión del Recurso humano	30%
	6.3 Cualificación y Formación	45%

Fuente: SIGIL CG, 2013.

Para el caso del **Nivel Territorial** se eligieron dos representantes de municipios (Quibdó y Manizales) y un representante de departamento (Boyacá), con quienes se aplicaron entrevistas semiestructuradas en cada una de las instancias que intervienen dentro de la Ruta de Atención Integral de la Estrategia “De Cero a Siempre”. (Ver Anexo 5).

Para este nivel, cada una de las preguntas de SADCI se valoró dentro de una escala de 1 a 5, donde 1 es el menor desarrollo de la capacidad percibido por el equipo de consultores de SIGIL y 5 la más alta, siempre basándose en la argumentación o evidencia proporcionada por el entrevistado.

Luego se construyó la base de datos para registrar las encuestas aplicadas a cada una de las 18 entidades seleccionadas. Los datos se procesaron con el modelo cuantitativo con el fin de comparar los resultados entre las tres Unidades Territoriales. Para efectos de la presentación de los resultados, también se calcularon los promedios simples y ponderados para cada dimensión y sus respectivas variables. Las ponderaciones utilizadas para el nivel territorial se indican en la siguiente tabla.

Tabla 9. Ponderaciones de las dimensiones y variables para SADCI Territorial

	DIMENSIÓN Y VARIABLE	PONDERACIONES
1	LEGITIMIDAD Y GOBERNANZA	11%
	1.1 Compromiso	30%
	1.2 Liderazgo	30%
	1.3 Efectividad	20%
	1.4 Participación Ciudadana	20%
2	MARCO LEGAL, NORMATIVO Y OPERATIVO	7%
	2.1 Marco Legal	20%
	2.2 Marco Normativo	40%
	2.3 Marco Operativo	40%
3	RELACIONES INTERINSTITUCIONALES	10%
	3.1 Sistema de garantías	15%
	3.2 Mecanismos de interrelación	30%
	3.3 Coordinación	30%
	3.4 Calidad de las relaciones	25%
4	ORGANIZACIÓN INTERNA	15%
	4.1 Organización Administrativa	50%
	4.2 Procesos y procedimientos	50%
5	CAPACIDAD FINANCIERA	20%
	5.1 Programación financiera	10%
	5.2 Disponibilidad y Priorización de recursos	40%
	5.3 Capacidad de Ejecución	20%
	5.4 Suficiencia y estabilidad financiera	30%
6	CAPACIDAD TÉCNICO OPERATIVA	20%
	6.1 Planificación	20%
	6.2 Sistemas de información	30%
	6.3 Sistemas de apoyo	30%
	6.4 Seguimiento y evaluación	20%
7	RECURSOS HUMANOS	17%
	7.1 Caracterización del Recurso humano	20%
	7.2 Gestión del Recurso humano	30%
	7.3 Competencias Técnicas	30%
	7.4 Capacitación y Formación	10%
	7.5 Oferta del Recurso Humano	10%

Fuente: SIGIL CG, 2013.

La interpretación de los resultados ponderados de la CI para cada una de las Entidades entrevistadas y evaluadas, se basa en la comparación dentro de un Rango de Valoración, como se presenta en la tabla adjunta.

Tabla 10. Rangos de Valoración de la Capacidad Institucional

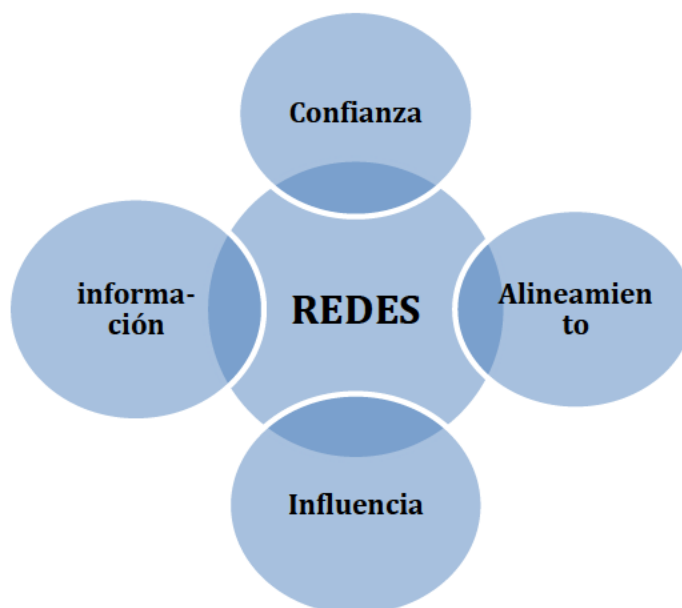
Calificación	SADCI Nacional	SADCI territorial
BAJA	Menos de 40%	Menos de 2
MEDIA	Entre 40% y 65%	Entre 2 y 3.25
MEDIA ALTA	Entre 65% y 80%	Entre 3.25 y 4.0
ALTA	Más del 80%	Más de 4

Fuente: SIGILCG, 2013.

2.2 ANÁLISIS DE LA DINAMICA DE REDES INTERINSTITUCIONALES (ADRI)

El ADRI es una herramienta complementaria para el análisis de las capacidades institucionales que sirve en el caso de la Primera Infancia para la formulación, gestión e implementación de políticas. El objetivo de su aplicación es identificar, inventariar y caracterizar la importancia relativa las diferentes instituciones y actores que intervienen, para entender y modelar la estructura y las relaciones de influencia, confianza y el intercambio de información entre las entidades del ámbito territorial o nacional

Gráfica 4. Dimensiones del ADRI



Fuente: SIGILCG, 2013.

La aplicación de ADRI en el presente estudio permite identificar la dinámica de interrelación entre las instituciones y medir su interconexión con relación a tres dimensiones: Redes de Influencia, Confianza e Información (ICI).

La Red de Confianza mide la capacidad del actor para establecer estrategias cooperativas en las decisiones de política o en la implementación³⁶. Entre mayor sea la confianza, mayor es la probabilidad asociada a la existencia de coordinación o cooperación entre los actores. La confianza se encuentra relacionada con las estrategias transparentes y con la construcción de gobernanza al interior de la institución.

La Red de Influencia mide la capacidad de un actor para poner en agenda o imponer su interés sobre el resto de intereses en un escenario socio-político. La influencia es la fuerza con la que un actor utilizará su poder para intervenir en la toma de decisiones políticas. Mide la homogeneidad o heterogeneidad de la red y de esta manera la capacidad de dependencia o independencia de la red de actores particulares.

La Red de Información mide la capacidad de los actores de intercambiar información. Esta capacidad institucional también se encuentra relacionada con la existencia de sistemas de información, espacios de negociación y retroalimentación, con las estructuras de dominancia dentro del grupo de análisis y con la confianza existente.

Estas dimensiones se caracterizaron en una encuesta, la cual fue diligenciada directamente por el entrevistado, para eliminar cualquier tipo de influencia en la respuesta por parte del entrevistador. Debido a las diferencias de coordinación e interacciones entre el Nivel Nacional y el Territorial, se diseñaron instrumentos separados. En el Anexo 3 se presenta el instrumento ADRI aplicado al nivel Nacional y en el Anexo 4 el instrumento aplicado al nivel Territorial.

El instrumento de ADRI a Nivel Nacional se aplicó al Departamento Nacional de Planeación, al ICBF y a los tres Ministerios. Se tiene el caso particular de la dimensión Influencia, la cual se dividió en dos tópicos para poder realizar una observación específica al tema del Alineamiento Institucional. Siendo así, se tienen 3 dimensiones básicas para el Orden Nacional: **Influencia, Confianza e Información** y una complementaria **Alineamiento Institucional**, de esta forma se garantiza la aplicación de la metodología propuesta para el estudio.

Los valores de las interrelaciones para ADRI, tanto en el nivel nacional como territorial, se estimaron con base en una escala de 1 a 7, en la cual el 1 representaba “Total Desacuerdo” y el 7 “Completamente de Acuerdo”. Con los resultados se construyeron matrices de interacciones, obedeciendo a la metodología de Dinámica de las Redes Sociales (Chevalier - 2006), con las que se utilizó un modelo de ponderación y cálculo para determinar el **indicador de Interconexión Dinámica entre los Actores (IDA)** para cada dimensión ICI y se identificaron las **Relaciones Contradictorias**³⁷.

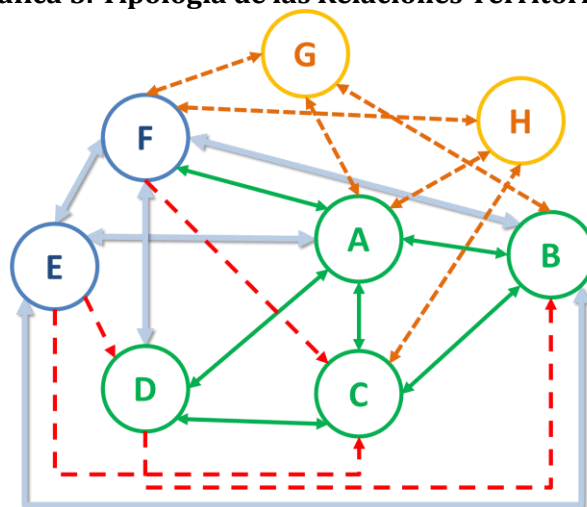
Para el caso particular de ADRI territorial se definió una tipología de relaciones entre instituciones, buscando abordar las asimetrías encontradas en campo e identificadas a través del mapa de relaciones, definidas así:

³⁶ Chevalier, J., Bucles, D., Guía para la investigación, la planificación y la evaluación participativas, SAS2 Dialogue, 2011.

³⁷ Jacques M. Chevalier, ‘SAS2 1.0: Dinámica de las Redes’, en Sistemas de Análisis Social2 1.0, <http://www-sas-pm.com/>.

- **Tipo 1** = Relación Imperfecta. Cuando la relación es de una vía, es decir la institución A valoró a B, pero no viceversa.
- **Tipo 2** = Relación Inexistente. Cuando la relación no se expresó por ninguna de las partes, es decir la institución A no valoro a B, y viceversa.
- **Tipo 3** = Relación Perfecta. Cuando las valoraciones se dieron en las dos vías, es decir la institución A valoró a la institución B y la institución B valoró a la institución A.
- **Tipo 4** = Otras Relaciones. Se refiere a aquellas instituciones nombradas por cumplir un papel importante en el circuito de la Política de Primera Infancia en el territorio pero que no fueron consideradas dentro de la metodología del estudio, por ejemplo la Secretaria de Recreación y Deportes, que cuenta con programas dirigidos a la Primera Infancia y maneja entornos con los cuales los niños pueden interactuar en su cotidianidad.

Gráfica 5. Tipología de las Relaciones Territoriales



Fuente: SIGILCG, 2013.

Con base en lo anterior, la gráfica ilustra los tipos de relaciones que fueron aplicados para caracterizar las relaciones interinstitucionales a nivel territorial:

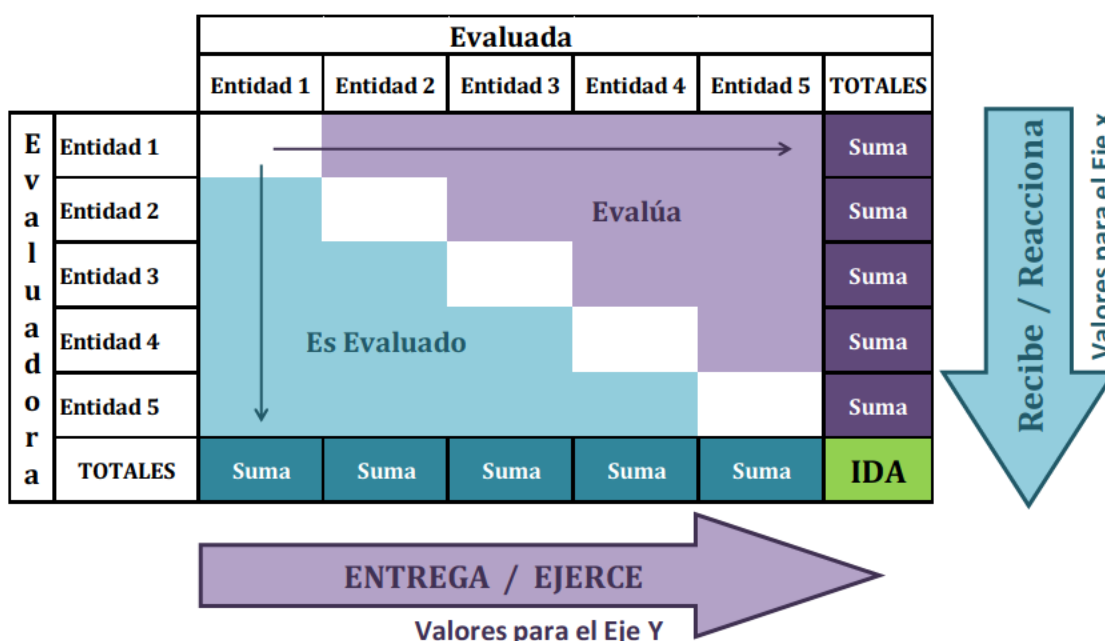
- **Punteadas rojas:** Relación en una sola vía (Unidireccional)- Tipo 1.
- **Azules:** Relación inexistente – Tipo 2.
- **Verdes:** Relación en dos vías (Bidireccional)- – Tipo 3.
- **Naranjas:** Otras relaciones – Tipo 4.

Para el caso de puntuación de cada tipología territorial, se especificaron valoraciones por dimensión, así:

- Tipo 1: Confianza se valora con 3, Influencia con 2 e Información con 3.
- Tipo 2: Valoración de 1 para todas las dimensiones.
- Tipo 3: Valoración real en escala de 1 a 7 (entregada por el entrevistado).

Como se menciono antes, se contruyeron bases de datos que se llevaron a matrices denominadas de Interacción ADRI, y que son la base para la caracterizaron las relaciones entre instituciones por cada una de las Dimensiones de ICI, mediante el indicador IDA.

Gráfica 6. Matriz de Interacciones ADRI



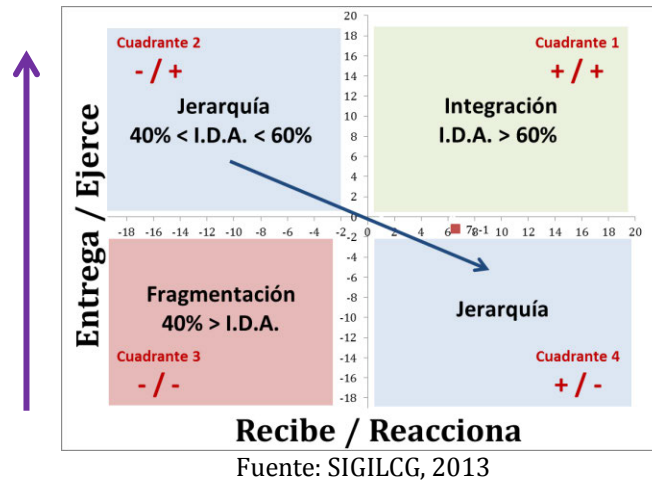
Fuente: SIGILCG, 2013.

Como resultado del análisis se pueden presentar 3 situaciones posibles (Ver Gráfico 20):

- 1. Existe Integración en la Red:** Se identifica esta situación cuando los actores analizados concentran su ubicación en el Cuadrante 1 del Diagrama ADRI (sombreado con verde), donde se recibe y se aporta más o en forma positiva, a la dinámica de la red. Normalmente estos casos se presentan para Indicadores IDA mayores al 60%.
- 2. Existe Fragmentación en la Red:** Es cuando se tienen muchos actores ubicados en el Cuadrante 3, siendo una condición de desconfianza, choque o enfrentamiento. Se dan cuando el IDA es menor a 40%.

3. **Existe Jerarquía:** Se presenta cuando la mayoría de actores se ubican en el Cuadrante 2 donde ejercen influencia, confían o informan a los actores ubicados en el Cuadrante 4. Acá el IDA estaría entre 40% y 60%. En el Diagrama del ejemplo se resalta esta relación con una flecha indicativa.

Gráfica 7. Criterios para la calificación de las relaciones ICI



También se analizan las **Relaciones Contradictorias** como se establece en la metodología aplicada, esto permite identificar con más precisión situaciones particulares de interacción. Básicamente es identificar con **flechas continuas o discontinuas**, los actores que presentaron relaciones no coherentes con la tendencia general de la Red, para conocer su nivel de acción o reacción (Ejerce / Reacciona, Entrega / Recibe) respecto al otro actor. Las flechas continuas señalan los actores de la parte inferior del Diagrama que ejercen Influencia, Confían o Informan a los actores ubicados en el lado izquierdo; Las flechas discontinuas señalan los actores de la parte superior que no Ejercen Influencia, Confían o Informan a los actores de la parte derecha del diagrama.

3 RESULTADOS DE LA EVALUACION DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS INTERRELACIONES EN EL NIVEL NACIONAL

Como se indicó anteriormente, en Colombia se han definido las políticas públicas de infancia y adolescencia, como el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con participación de la sociedad y la familia para garantizar la protección integral de los niños y adolescentes.³⁸ La respuesta institucional para materializar este mandato se ha concretado en la creación y puesta en funcionamiento de la CIPI como instancia articuladora a nivel nacional, la operación de la Comisión se puede dividir en dos etapas.

Gráfica 8. Etapas de la gestión de la CIPI



Fuente: SIGILCG, 2013

La primera va desde el segundo semestre del 2011 hasta la primera mitad del 2012 en la cual la CIPI ha trabajado en crear y consolidar una plataforma de apoyo para incidir en la formulación de los Planes de Desarrollo a nivel departamental y municipal y en la creación de espacios de análisis, discusión y articulación a nivel nacional y territorial.³⁹

La segunda etapa ha complementado el trabajo de la primera etapa, pero ha incorporado y priorizado el enfoque de lo territorial, para ello la CIPI apoyó la definición y aplicación de lineamientos técnicos mínimos de los Planes de Desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos diseñada por el DNP con el concurso los Ministerios de Salud y Protección Social, de Educación Nacional y el

³⁸ Art 201 Ley 1098 de 2006 y Directiva 001 de Enero 26 de 200012. Procuraduría General de la Nación

³⁹ Comisión Intersectorial De Primera Infancia Informe de Seguimiento y Evaluación a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Diciembre 2012

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y en la definición de mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión, necesarios para garantizar que los “Departamentos, Municipios y Distritos aseguren dentro de sus Planes de Desarrollo los recursos para la financiación de la atención integral a la Primera Infancia y su obligatoria articulación y cofinanciación con la Nación, para la ampliación sostenible de cobertura con calidad”.⁴⁰

Teniendo en cuenta la gestión de la CIPI y de la red de instituciones del nivel nacional, el análisis de las capacidades institucionales busca valorar el estado actual de las instituciones del orden nacional para gestionar, direccionar y ejercer la rectoría en los procesos centrales de la estrategia y la forma en que se interrelacionan para buscar llegar de forma articulada a los territorios y a los espacios de los niños.

La evaluación de capacidades en el orden nacional se realizó para las entidades ministeriales, direcciones o instituciones, que son rectores y cumplen con la función de direccionamiento sectorial. Para delimitar el ejercicio se identificaron 6 instituciones con sus respectivas dependencias como ejes para la aplicación de las metodologías.

Tabla 11. Instituciones y dependencias del Nivel Nacional entrevistadas

Institución	Dependencia
Presidencia de la República	Estrategia de Cero a Siempre
Ministerio de Educación – MEN-	Dirección de Primera Infancia Subdirección de Cobertura Subdirección de Calidad Proyecto de Modernización – CEINTE
Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS-	Asesora del Ministro para temas de Primera Infancia Dirección de Promoción y Prevención Grupo de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia
Ministerio de Cultura	Dirección de Artes – Coordinación de Primera Infancia Dirección de Fomento Regional Red Nacional de Bibliotecas Publicas
Departamento Nacional de Planeación – DNP	Unidad de Desarrollo Social - Coordinación de Primera Infancia
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF	Dirección del SNBF Subdirección de Articulación Territorial Subdirección de Articulación Nacional Dirección de Primera Infancia Subdirección de Gestión Técnica Subdirección de Operación

Fuente: SIGILCG, 2013

El presente capítulo inicia con un análisis de las capacidades institucionales aplicado al orden nacional con los resultados de SADCI globales y por entidad, posteriormente los resultados de ADRI para el conjunto de entidades con base en estos resultados se identifican brechas de capacidades y

⁴⁰ Artículo 137 de la Ley 1450 de 2011

los insumos para formular las recomendaciones y los lineamientos del Plan de Fortalecimiento que se presentan en el capítulo 5 de este informe.

3.1 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL ORDEN NACIONAL: RESULTADOS CONSOLIDADOS

La valoración de las capacidades en el nivel nacional se basó en las calificaciones asignadas por el equipo evaluador, aunque también se realizó inicialmente un ejercicio de autoevaluación institucional, buscando que las entidades entrevistadas dentro del proceso del Estudio, expresaran las percepciones acerca de su desempeño. Los resultados de estas dos evaluaciones sirvieron para triangular y validar los resultados del ejercicio.

Un primer conjunto de preguntas, no incluidas en el análisis SADCI, se relacionaban con el Direccionamiento de la Estrategia, los resultados obtenidos indican que en general hay una percepción clara que desde el nivel nacional hay un direccionamiento objetivo y un acompañamiento en el proceso de implementación en el ámbito nacional; Por otra parte, no todos los sectores coinciden en que se hayan fortalecido las alianzas que conlleven a las sinergias requeridas por la Estrategia especialmente cuando la competencia encargada a un sector no está alineada con el interés o el mandato de las demás.

Con relación al acompañamiento, los resultados indican un distanciamiento entre la definición de políticas y estrategias, por parte de los encargados de ordenar los programas y, en algunos casos, el nivel de ejecución de acciones dentro de los marcos operativos institucionales, y por ello, se observa una valoración relativamente baja en el nivel de acompañamiento y asistencia técnica del nivel nacional.

En general las entidades consideran que el Sistema de Gestión de Calidad es un marco orientador que recoge la estrategia sectorial de calidad en la prestación de los servicios. Las entidades valoran de forma positiva la existencia de mecanismos para la divulgación de la Estrategia, con una visión de promoción social pero resaltando la necesidad de llegar a una diseminación del enfoque conceptual y de la estrategia operativa que cubra a los diferentes sectores y niveles.

Con relación a la visión de la sostenibilidad para la Estrategia en los frentes, técnico, Financiero y Político, se aprecia, de manera general que se evidencian serias dudas sobre la sostenibilidad de la estrategia como Política Pública de Estado que trascienda un Plan de Desarrollo y como estrategia financieramente sostenible y con el flujo de recursos necesarios para garantizar la cobertura poblacional.

Tabla 12 Evaluación del Direccionamiento Nacional de la Estrategia

Pregunta	Si	No
Desde el nivel nacional se han impulsado las alianzas y sinergias institucionales para una gestión integrada en el nivel territorial?	75%	25%
El nivel nacional presta un nivel de acompañamiento y asistencia técnica adecuados a los retos y desafíos en la implementación de la Estrategia?	100%	
El Sistema de Gestión de Calidad en la entrega de servicios articula e	100%	

Pregunta	Si	No
integra el Sistema de Calidad de mi Entidad?		
La Estrategia cuenta con mecanismos definidos para su divulgación y socialización?	75%	25%
Los mecanismos de sostenibilidad política, técnica y financiera de la Estrategia están definidos?	50%	50%

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Estos resultados evidencian que hay un nivel de credibilidad y aceptación de los lineamientos de la estrategia y que uno de sus principales retos está en asegurar la sostenibilidad.

3.1.1 Resultados del SADCI por dimensión y variables

El resultado consolidado del Indicador de Capacidad Institucional muestra que a nivel nacional existe una capacidad Media Alta para implementar la Estrategia. Ahora bien, los resultados por dimensión indican que la Estrategia está bien arraigada dentro de los Equipos Institucionales del nivel nacional, el puntaje asignado a la dimensión Liderazgo y Gobernanza es el más alto de las siete dimensiones analizadas (84.2%), situación que es reforzada por la percepción de que existe un Marco Legal y Operativo explícito, a pesar de su necesidad de actualización y mejoramiento (77.5% en la dimensión Marco Legal y Operativo), más la existencia de Capacidades Técnico Operativas de las Entidades (73.9%) que están sujetas a mejoramiento.

Tabla 13 Resultados SADCI Nacional por dimensión

Dimensión	Total
Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales	62,2%
Liderazgo y Gobernanza	84,2%
Marco legal y operativo	77,5%
Organización interna	53,1%
Recursos humanos	66,1%
Capacidad técnico operativa	73,9%
Total (Promedio Ponderado)	69,4%

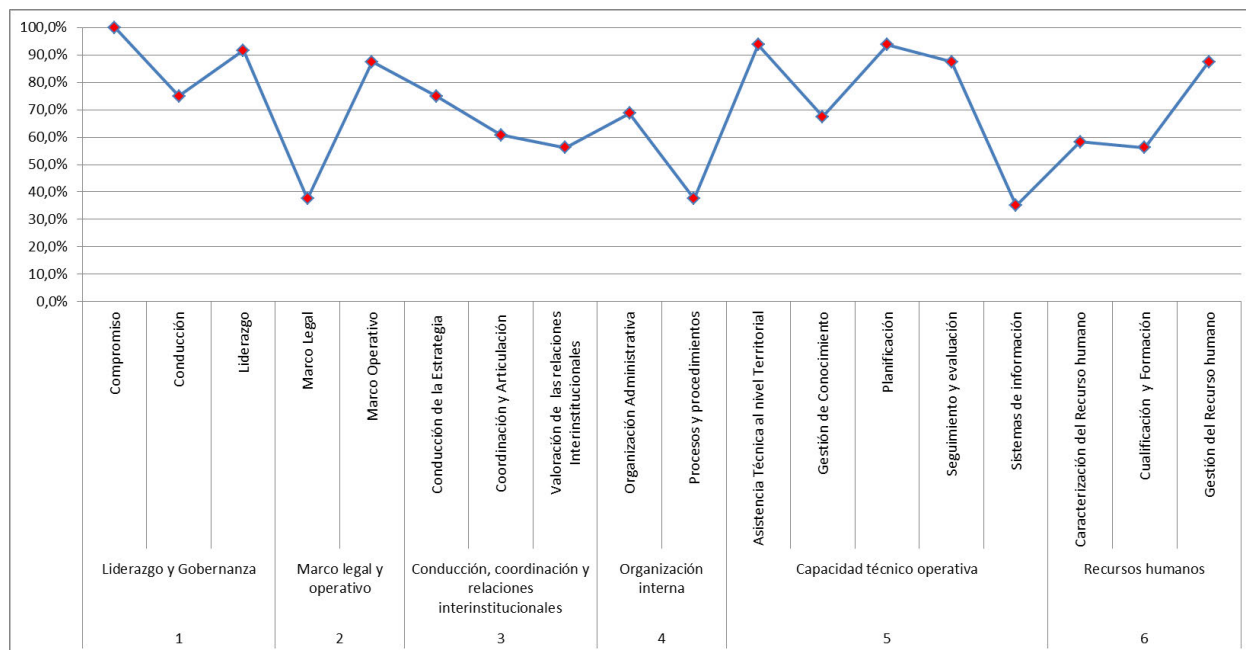
Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Se observa que las dimensiones y elementos a fortalecer se relacionan con el Recurso Humano (66.1%), el mejoramiento de las Relaciones Interinstitucionales (62.2%) y el desarrollo de los sistemas y procesos de Organización Interna (53.1%).

En general estos resultados indican que se percibe un nivel de Conducción y Liderazgo apropiado en la conducción de la estrategia, que existe un marco legal, por mejorar, que define el accionar estratégico y operativo, pero que a nivel interno de las instituciones hay limitaciones relacionadas con las capacidades del Recurso Humano, de los Sistemas de Organización Interna y de las Relaciones Interinstitucionales.

Al analizar la distribución de los puntajes de capacidad institucional para las diferentes variables que integran cada una de las dimensiones se identifican los factores específicos que explican las fortalezas y las debilidades en las Capacidades Institucionales agregadas de las 6 instituciones.

Gráfica 9. Resultados por variable y dimensión del SADCI Nacional



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Como se mencionaba antes, el nivel de compromiso de las Entidades es muy destacable. Los resultados evidencian el trabajo institucional que se ha dado para ajustar las Entidades al proceso de cumplimiento tanto de las competencias asignadas como las metas de cobertura definidas por la Estrategia.

La dimensión de Liderazgo y Gobernanza se caracteriza por un alto nivel en el Compromiso y Liderazgo de la Estrategia (100% y 91.7% respectivamente), pero de menor magnitud en la Conducción (75%). Esto muestra que existen factores de retroceso o estancamiento en la conducción que afectan el ajuste de las instituciones para el cumplimiento de los lineamientos de implementación de la Estrategia.

En cuanto al grupo de variables que componen el Marco Legal y Operativo, se destacan que el marco legal no define, en forma completa, las reglas del juego para la operación de la Estrategia y que hay deficiencias el marco legal sectorial (37.5%, capacidad Baja). Asimismo, como resultado de las reuniones sectoriales se identificaron cruces entre la reciente legislación en torno a la Primera Infancia y el marco legal de cada sector, lo que genera incoherencias tanto para la formulación de estrategias, planes y proyectos en Primera Infancia, como en la operación de mecanismos facilitadores de la ejecución y los sistemas y de seguimiento.

En las Relaciones Interinstitucionales se destaca que la Valoración de las Relaciones tiene una capacidad Media (56.3%), lo cual indica que no existen mecanismos claros y formales que induzcan dichas relaciones. Se resalta un puntaje aceptable a la Conducción de la estrategia (75%) y a la Coordinación y articulación (61%), esto indica un buen grado de conducción, pero con deficiencias en la articulación.

En la dimensión Organización Interna (53.1%), la capacidad Media observada se debe a que la Organización Administrativa (68.8%) no está totalmente alineada con la Política de Primera Infancia y especialmente hay una capacidad baja en los Procesos y Procedimientos (37.5%), los cuales requieren una actualización para desarrollar el marco operativo que requieren las acciones de la Estrategia y la Política de Primera Infancia.

La Capacidad Técnica se ha valorado con un nivel Medio Alto (73.9%), aunque es clara la necesidad de trabajo adicional para el fortalecimiento de los Sistemas de Información y esto implica una limitada capacidad para alinear los sistemas instituciones al Seguimiento Niño a Niño, siendo a este nivel su capacidad observada del 35% (capacidad Baja).

A este respecto, aunque algunas instituciones disponen de sistemas de información complejos y evolucionados, las capacidades de alineamiento e integración con la Estrategia de Cero a Siempre a través de un Sistema Único de Información para Primera Infancia, son limitadas. También se requiere fortalecer una estrategia de gestión de conocimiento para identificar, sistematizar y disseminar buenas practicas, casos éxitos y lecciones aprendidas desde la perspectiva sectorial.

Para las Capacidades Técnico Operativas, es de entender que al ser las entidades entrevistadas Ministerios, Direcciones o Instituciones del Orden Nacional, estas gozan de buenas capacidades para la planificación, seguimiento y evaluación, así como una alta capacidad para entregar Asistencia Territorial, que se identifica con un movimiento generalizado de recursos con dicho fin (93.8%). En las entrevistas se encontró que todas las Entidades entrevistadas cuentan con programas para el fortalecimiento y acompañamiento a sus pares sectoriales en los niveles territoriales. Aunque este movimiento no se está dando dentro del principio de articulación y coordinación requerido.

Al respecto, se pueden destacar dos experiencias muy interesantes, la del Ministerio de Cultura y la del ICBF, las cuales han llegado a influenciar con sus portafolios de programas en los procesos de planeación territorial, ya sea por innovación en la estrategia de socialización (Cultura), o por el aprovechamiento de las capacidades institucionales ya posicionadas históricamente y la integración de las entidades territoriales en su planeación nacional en espacios de participación (ICBF).

Para el análisis de la dimensión de Recurso Humano se observaron deficiencias y baja capacidad en la Caracterización y la Cualificación del personal dedicado a Primera Infancia (58.3% y 56.3% respectivamente), es decir que hace falta definir estándares sobre estructuras y cantidad de funcionarios en los Grupos de Trabajo de Primera Infancia y definir más claramente cuál es la cualificación ideal para los cargos a desempeñar dentro tales Grupos. La Gestión en el Recurso Humano muestra un nivel de capacidad Medio Alto (87.5%), soportada por las cualidades del Talento Humano actualmente vinculado.

En conclusión, desde la perspectiva global y consolidada del nivel nacional se tienen fortalezas desarrolladas por el trabajo colectivo de la CIPI en cuanto a Compromiso y Liderazgo de Entidades participantes, la iniciativa por el desarrollo de programas de Acompañamiento Territorial y las capacidades técnicas de esas Entidades para Planear, Seguir y Evaluar sus resultados. En efecto, las variables relacionadas a la Planificación (93.8%), Seguimiento y Evaluación (87.5%) obtienen calificación Alta en gran parte por estar vinculadas a procesos certificados en las Entidades entrevistadas.

Pero también se tienen retos de trabajo para elevar el nivel de actualización en el Marco Legal, modernización de los Procesos y Procedimientos que reflejen mejor el trabajo de Primera Infancia de cada Entidad, en la adecuación de los Sistemas de Información propios para lograr la integración en el Sistema Unificado para la Primera Infancia y el Seguimiento Niño a Niño, así como en la cualificación y formación del Recurso humano.

3.2 CAPACIDADES INSTITUCIONALES POR ENTIDAD

Los resultados del ejercicio de medición de las Capacidades Institucionales muestra el siguiente perfil: El ICBF como entidad rectora del SNBF con una capacidad Alta, el Ministerio de Salud y Protección Social con una capacidad en un nivel Medio Alto, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura con un nivel de capacidad Media. Se destaca que entre la entidad con mayor puntaje en CI y la de menor puntaje hay una diferencia de 22 puntos porcentuales.⁴¹

Tabla 14 Resultados consolidados SADCI Nacional por dimensión según Entidad

Dimensión	ICBF	Ministerio de Cultura	Ministerio de Educación Nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	Total
Liderazgo y Gobernanza	100,0%	70,0%	66,7%	100,0%	84,2%
Marco legal y operativo	81,7%	85,0%	66,7%	76,7%	77,5%
Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales	70,7%	58,2%	73,6%	46,4%	62,2%
Organización interna	79,2%	20,8%	54,2%	58,3%	53,1%
Capacidad técnico operativa	80,0%	77,0%	58,0%	80,5%	73,9%
Recursos humanos	100,0%	45,8%	49,6%	69,2%	66,1%
Promedio Simple	85,3%	59,5%	61,4%	71,8%	69,5%
Promedio Ponderado	84,3%	60,3%	61,9%	71,0%	69,4%

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Al comparar los coeficientes de correlación simple de las distribuciones de la Capacidad Institucional para las diferentes instituciones se aprecia que el Ministerio de Salud y el ICBF tienen un perfil similar en su capacidad institucional, como los Ministerios Sociales (Salud y Educación) tienen perfiles diferentes y los perfiles asimétricos entre el Ministerio de Educación y el ICBF. Estos resultados indican la necesidad de trabajar en un realineamiento de las capacidades institucionales sectoriales.

⁴¹ La comparación se realiza con base en el promedio ponderado que es la medida objetiva de la CI.

Tabla 15 Coeficientes de correlación CI nivel nacional

	ICBF	Ministerio de Cultura	de Ministerio de Educación Nacional	de Ministerio de Salud y Protección Social
ICBF	1,00			
Ministerio de Cultura	0,02	1,00		
Ministerio de Educación Nacional	-0,42	0,53	1,00	
Ministerio de Salud y Protección Social	0,68	0,53	-0,04	1,00

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

A continuación se presentan los resultados más relevantes en la evaluación del perfil de capacidad institucional en cinco instituciones del nivel nacional⁴².

3.2.1 Presidencia de la Republica

Caracterización Institucional

La Presidencia de la República de Colombia, es por mandato y Ley la instancia responsable de la formulación e implementación de la Política de Primera Infancia en el País, por tanto debe estructurar la estrategia para lograr los objetivos de desarrollo. Es por esto que ha entregado a la Alta Consejería Presidencial para Proyectos Especiales, la función de liderar los temas en Primera Infancia.

En esta dirección, la Alta Consejería constituyó un grupo de trabajo para encargarse de la Coordinación para la Política de Primera Infancia en Colombia. Este grupo de trabajo está compuesto por un Líder, un Coordinador Técnico para la inter sectorialidad, más el acompañamiento de 7 funcionarios encargados de tareas específicas: 3 asistentes (Gerencia, Administrativo y Logística), 4 profesionales especializados (Sistemas y Programación, Legal y Normativo, Enfoque Diferencial, Otro profesional). Este grupo de trabajo es complementado por grupo de asesores técnicos por cada tema de la Política de Primera Infancia.

La Capacidad de Liderazgo de la Alta Consejería es reconocida en todos los sectores que intervienen en la Política de Primera Infancia, tanto a nivel político como técnico, lo que representa la mayor fortaleza para conducir e integrar los equipos de trabajo en el Comité Técnico.

Es de gran prioridad para la Alta Consejería y su función de Coordinación, encontrar la arquitectura institucional para la CIPI que facilite la ejecución de la Política y su Estrategia, y fortalezca la sostenibilidad y la continuidad. Para tal fin, sus prioridades se concentran en revisar y ajustar la Política de Primera Infancia, inducir la eficiente articulación institucional y territorial, buscar la sostenibilidad política, técnica y financiera que viabilice las estrategias y programas que fortalezca el compromiso de los actores participantes.

⁴² Como se indicó en el Capítulo 2 el SADCI no se aplicó a la Presidencia (Alta Consejería Presidencial para Proyectos Especiales) y al DNP

Para la Alta Consejería se realizó un SADCI de tipo analítico que permite caracterizar su rol así:

- La viabilidad de la Estrategia de Cero a Siempre y los resultados deseados de la Política de Primera Infancia, se viabiliza contando con la voluntad política y el concierto técnico, situación que actualmente existe y se debe convertir en activo importante del movimiento Primera Infancia en Colombia.
- El desafío de la CIPI está relacionado con la operación técnica que se requiere para el fortalecimiento institucional en torno a la Primera Infancia. Este diseño deberá definir tanto la orgánica institucional como sus procesos principales. Además debe guiar la estructura requerida para generar el grupo de apoyo a la coordinación.
- Se reconoce la importancia para la Sostenibilidad que representa el arraigo territorial. Específicamente se identificaron importantes experiencias como los hogares comunitarios o el proceso de cambio del PAIPI desde el Ministerio de Educación Nacional hacia el ICBF.
- Se resalta el proceso de aprendizaje colectivo y construcción progresiva, que ha vivido tanto la CIPI como su Comité Técnico.
- Es muy destacable que, hoy en día, la Estrategia de Cero a Siempre ha inducido un esquema de trabajo intersectorial articulado

3.2.2 Departamento Nacional de Planeación

Caracterización Institucional

Las competencias asignadas para el DNP acerca de la Política de Primera Infancia, son coincidentes con su misión institucional, y sus funciones se relacionan con el acompañamiento técnico en temas de gestión de política y construcción de estrategias.

Sus competencias también lo direccionan a participar en los procesos de diálogo territorial donde deben lograr que sus pares territoriales apoyen las iniciativas para integrar la Primera Infancia en los Planes de desarrollo territorial. Este es la única instancia donde el DNP actúa efectivamente en campo, dado que la capacidad de la unidad de Primera Infancia y sus procesos internos no cubren el acompañamiento permanente al nivel territorial.

En el DNP las funciones de articulación de la estrategia están en cabeza de la Dirección de Desarrollo Social, esta Unidad tiene asignado un especialista. Cabe aclarar que esta Dirección no tiene mecanismos ni ascendencias sobre las Secretarías Territoriales de Desarrollo Social, las cuales dependen directamente del Mandatario Local (Alcaldes y Gobernadores).

Como en el caso anterior, para el DNP se aplicó un SADCI analítico de donde se destacan las siguientes observaciones:

- El DNP es identificado como un asesor importante para los temas técnicos de la política, más su posición es siempre neutral.
- Es importante fortalecer el rol del DNP con un equipo de trabajo que acompañe el seguimiento a la implementación y que desde el DNP establezca con otras unidades en vínculo con los entes territoriales.
- Para asegurar la gobernanza de la Estrategia de Cero a Siempre, se identifican 3 elementos que se deben considerar: La sostenibilidad financiera, la sostenibilidad corporativa u organizativa, que le de soporte para la eficiencia y aceptación territorial, así como la sostenibilidad normativa, que facilite los dos anteriores.
- También se identifica un nudo para la Ruta de Atención Integral: La incorporación de la Educación Inicial, por su complejidad en la organización de Entornos además de la indefinición en la asignación de funciones y competencias relacionadas.
- Es importante priorizar los temas de revisión y ajuste a la arquitectura institucional integral, centrada e intersectorialmente articulada, para llegar de forma (armonizada, coordinada y coherente) al nivel territorial.
- El DNP ha generado espacios para que los sectores territoriales informen a los demás que están realizando en temas de Primera Infancia, lo que generó un dialogo para integrar esfuerzos.
- Han encontrado que los territoriales cuentan con instancias dedicadas a la Política de Primera Infancia, como son las Mesas Técnicas para la Primera Infancia. Pero no se considera como la mejor estrategia generar nuevas instancias en ese Orden, sino fortalecer aquellas existentes, relacionadas o activas para la Primera Infancia.
- Tanto para nivel nacional como territorial no se tiene perfectamente definido que debe hacer quien, es decir la asignación exacta de competencias para la Estrategia de Cero a Siempre. Esto es muy importante, además porque la coordinación con los agentes territoriales es fundamental para no dispersar los recursos, buscando la eficiencia de la Estrategia de Cero a Siempre (Ej. Las iniciativas territoriales e independientes para el desarrollo del sistema de seguimiento Niño a Niño).

3.2.3 Ministerio de Salud

Caracterización Institucional

El Ministerio de Salud y Protección Social es asignado por la Política de Primera Infancia como el rector de la política relacionada con la promoción, prevención y atención de servicios salud, dentro del Sistema General de Seguridad Social, aunque para los temas de Nutrición comparte responsabilidades con el ICBF y el registro, seguimiento y control de los estados nutricionales de los Niños.

Por razones competentes a la Ley de Infancia y Adolescencia, el Ministerio de Salud en el marco del proceso de reestructuración, adoptó una estructura para dar respuesta coherente a sus competencias, realizaciones y objetivos asignados a la política Primer Infancia. Actualmente ha constituido un Grupo Especializado en Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Familia, que depende de la Dirección de Promoción y Prevención en el Vice Ministerio de Salud. Este grupo está conformado por 6 profesionales especialistas en diferentes campos relacionados con la salud en la Primera Infancia.

Es de destacar que los temas de Primera Infancia están dirigidos y coordinados desde el Despacho Ministerial lo cual asegura el liderazgo y compromiso del Ministerio ante la Política de Primera Infancia y la Estrategia.

Actualmente el Grupo de Primera Infancia se dedica al diseño de los programas que cubran las competencias y objetivos asignados por la CIPI al Ministerio de Salud, con énfasis en la estructuración de una estrategia de acompañamiento técnico a los territorios. Los lineamientos políticos sobre salud para la Primera Infancia, son de extenso manejo y experiencia para el Ministerio, dado que en su misional este grupo objetivo es de alta importancia. Asimismo trabaja en el la implementación de la Ruta de Atención Integral.

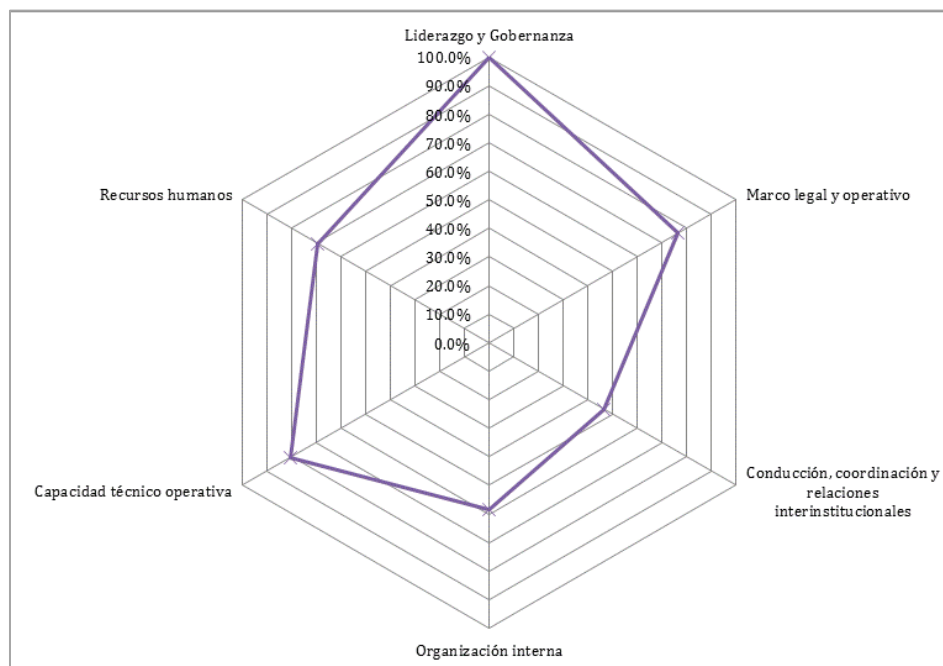
Resultados del SADC

El Ministerio de Salud y Protección Social como resultado de la aplicación del SADC tiene una capacidad Media Alta (71%).

Como se mencionaba antes, el Ministerio de Salud ha implementado un movimiento en Primera Infancia coherente con la Estrategia, soportado en su totalidad en el Liderazgo, el Compromiso y la Conducción (Alta capacidad 100%). Esto se da como resultado del compromiso asumido por el nivel directivo del Ministerio para priorizar y articular internamente los temas de Primera Infancia, y esta decisión se ha concretado en el apoyo al Grupo de Trabajo en Primera Infancia. De igual forma hay avances en materia de sostenibilidad financiera con la apropiación de \$32.000 millones del presupuesto del MSPS como cuenta específica para el desarrollo de acciones relativas a la estrategia a nivel territorial

Para el Marco Legal y Operativo se percibe la necesidad de actualización para las leyes que rigen el tema de salud para Primera Infancia (50%), aunque esto no ha significado el estancamiento del trabajo Operativo (83.3%), donde se notan iniciativas estructuradas y alineadas con la Estrategia. En materia normativa una de las principales dificultades tiene que ver con la “sobreoferta” de normas sectoriales muchas de ellas desactualizadas e incluso contradictorias, y principalmente enfocadas a servicios, por tanto poco articuladas y poco adaptables al enfoque poblacional. Igualmente y en materia de manejo de recursos, se recomienda armonizar y concertar dichas intervenciones con los organismos de fiscalización y control del estado (Contraloría, Procuraduría), en especial cuando tiene que ver con el flujo cruzado de recursos entre una entidad del estado y otra en función de las intervenciones de la RIA.

Gráfica 10. Resultados SADCI por dimensión Ministerio de Salud y Protección Social



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

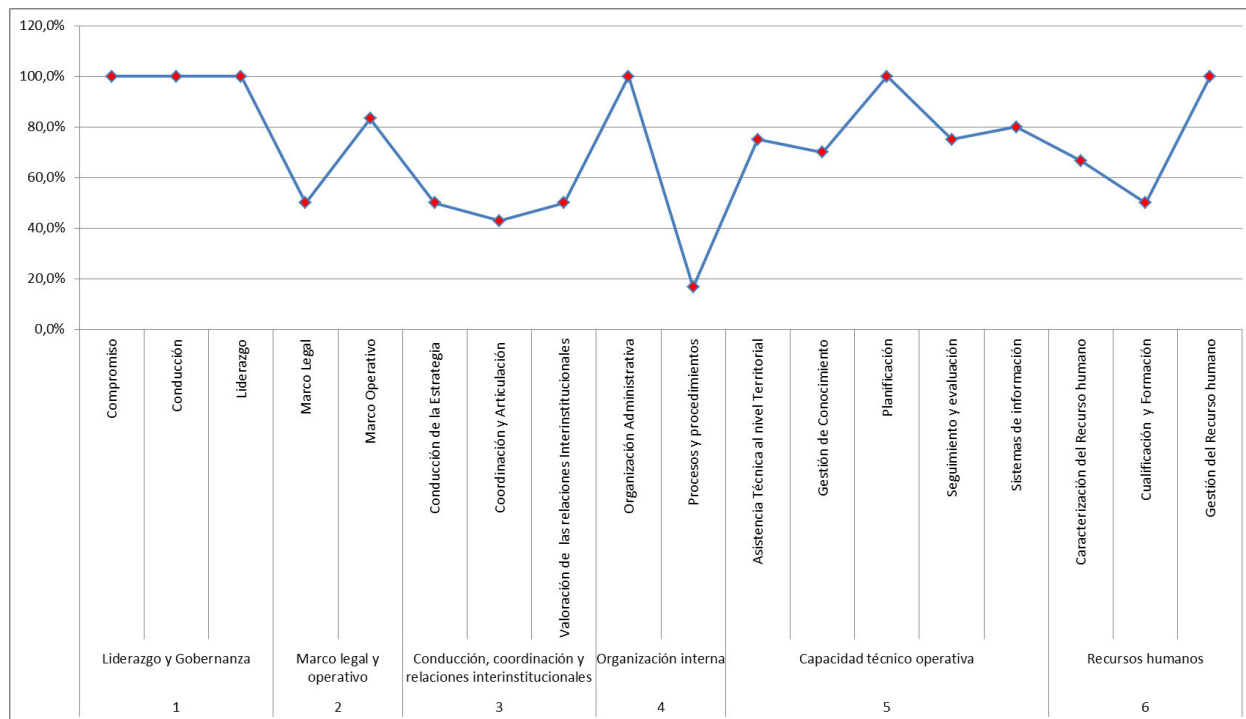
Es muy destacable también las observaciones sobre la Capacidad Técnico Operativa (80.5%), resaltándose el trabajo sobre las variables que incumben los Territorios, las Experiencias positivas y la Evaluación, cuyas capacidades (Medias Altas, arriba de 70%) demuestran trabajo estructurado especialmente en el diseño de acciones, pero que aún no calan al nivel que se requiere, por ejemplo el trabajo territorial ha logrado por el momento influencias las administraciones de gobernación.

En contraposición se observa que las capacidades analizadas para las dimensiones Relaciones Interinstitucionales (46.4%), Organización Interna (58.3) y Recursos Humanos (69.2), se clasifican en un nivel Medio Bajo, en especial lo relacionado con el proceso de actualización de los manuales de funciones y procedimientos. También se destaca que a nivel de planificación existe una gran ventaja para el Sector Salud (Plan Decenal de Salud), con lo que se logra una incidencia directa sobre los PDT.

Estos niveles de capacidad Medios Bajos, se dan por varias razones: La integración con otros sectores no es la óptima (Conducción de la Estrategia 50%, Articulación 42.9% y Valoración de las Relaciones 50%); Procesos y Procedimientos (16.7%) alineados hacia la Primera Infancia, pero no formalizados ante la organización institucional. Para el Talento Humano hace falta caracterización de sus requerimientos (66.7%) así como más Cualificación y Formación (50%).

En materia de Sistemas de Información (80%), se identificaron dificultades técnicas para la Estrategia de Cero a Siempre. El MSPS tiene en este momento 33 bases de datos (sistemas independientes en propiedad de terceros) que son muy difíciles de integrar, por lo que lograr hacer el seguimiento Niño a Niño en temas de salud aun no es posible desde este Ministerio.

Gráfica 11. Puntajes SADCI por variable según dimensión Ministerio de Salud y Protección Social



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Se resalta en el Ministerio de Salud sus altos niveles de Compromiso, Conducción y Liderazgo al enfrentar los retos de la Política de Primera Infancia, las capacidades de la Organización Administrativa que apoyan las iniciativas de Primera Infancia, así como las capacidades técnicas para la Planificación, Seguimiento y Evaluación de sus programas, más la Gestión del Recurso Humano.

Pero se debe trabajar con énfasis en el desarrollo de capacidades para las Relaciones Interinstitucionales, su Coordinación y Articulación de programas. También debe revisarse y actualizar el Marco Legal y las estrategias para Cualificar el Recurso Humano.

Dentro de las observaciones cualitativas que se dieron en el proceso SADCI, se tiene que:

- Se nota un mayor acercamiento temático con los demás Sectores a través de las Mesas Intersectoriales, no obstante esto no impide que desde lo intersectorial se tengan diversas lecturas no necesariamente coincidentes sobre el alcance de la RIA.
- Un avance importante tiene que ver con el Observatorio de la infancia y la adolescencia que desarrolla en este momento el MSPS.
- Lo anterior puede verse complementado por la intención de desarrollar la edición y tiraje de un boletín anual de la Estrategia que recoja las principales actividades y experiencias conjuntas de los diferentes sectores participantes en la misma, así como los resultados relevantes de la cooperación técnica realizada por los niveles nacionales hacia las unidades territoriales.

3.2.4 Ministerio de Educación Nacional

Caracterización Institucional

El Ministerio de Educación Nacional actualmente es el Rector asignado para los temas de Educación Inicial, especialmente en materia de su sistema de calidad. Inicialmente el Ministerio fue designado como el eje para la Estrategia, dado que era el operador del Programa para la Atención de la Primera Infancia – PAIPI, actualmente el ICBF es el operativo de la Estrategia.

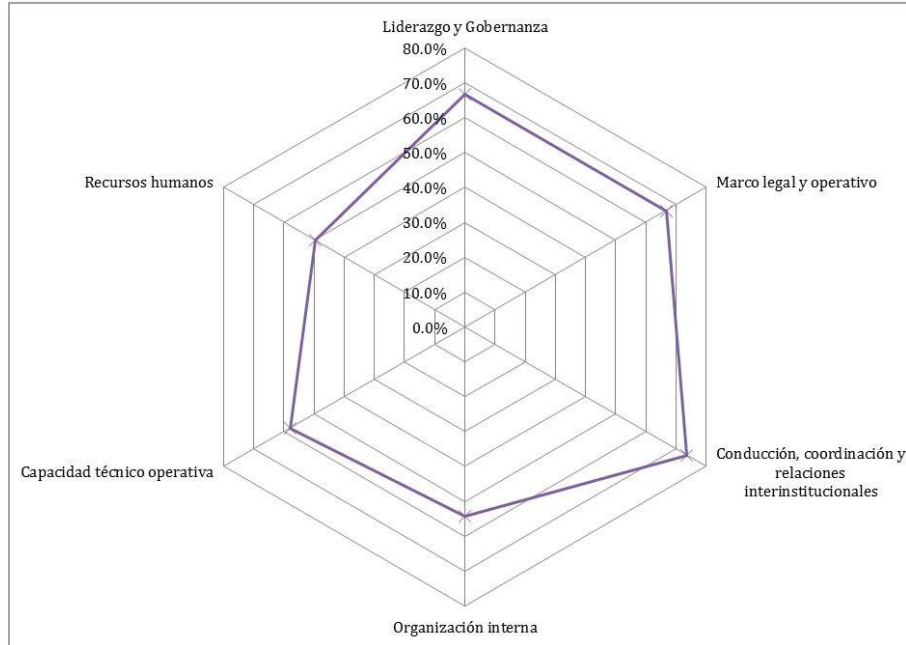
Esta situación ha generado un vacío procedimental en la atención al segmento de niños entre los 4 y 5 años de edad. Este grupo poblacional se afecta de un cruce de competencias sobre el sistema al cual debe pertenecer, si es al lineamiento de los Centros de Desarrollo Integral – CDI - del ICBF o corresponde al lineamiento de Preescolar del Ministerio de Educación. Más crítica aún la situación cuando el Ministerio debe mantener la operación de algunos programas relacionados con el PAIPI, para asegurar los derechos de un grupo poblacional, lo que conlleva al manejo de recursos de Primera Infancia.

A pesar de estos vacíos institucionales, el Ministerio ha avanzado en su integración a la Estrategia, para lo cual cuenta con una Dirección de Primera Infancia bajo el mandato del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media. Esta dirección la componen dos Subdirecciones, una de Cobertura y otra de Calidad. El grupo de trabajo los componen 16 funcionarios, 8 por cada subdirección. Esta Dirección se ha convertido en el espacio que coordina y lidera, dentro del Ministerio, los temas de Primera Infancia. A pesar de que opera funcionalmente se requiere de un fortalecimiento en sus capacidades técnicas y de recursos para conducir la coordinación que se le ha encomendado.

Resultados del SADCI

Como resultado de la aplicación del instrumento SADCI el Ministerio de Educación presenta una capacidad Media (62%). El Grupo de trabajo en Primera Infancia del Ministerio, muestra un alto grado de Compromiso con la Estrategia (100%), más cuando enfrenta retos dentro de la institución para poder cumplir con sus metas particulares. Estos retos se reflejan en los Bajos niveles de capacidad para la Conducción (60%) y el Liderazgo (66.7%), estos resultados son coincidentes con el diagnóstico cualitativo realizado en el taller del ejercicio SADCI.

Gráfica 12. Resultados SADCI por dimensión Ministerio de Educación Nacional



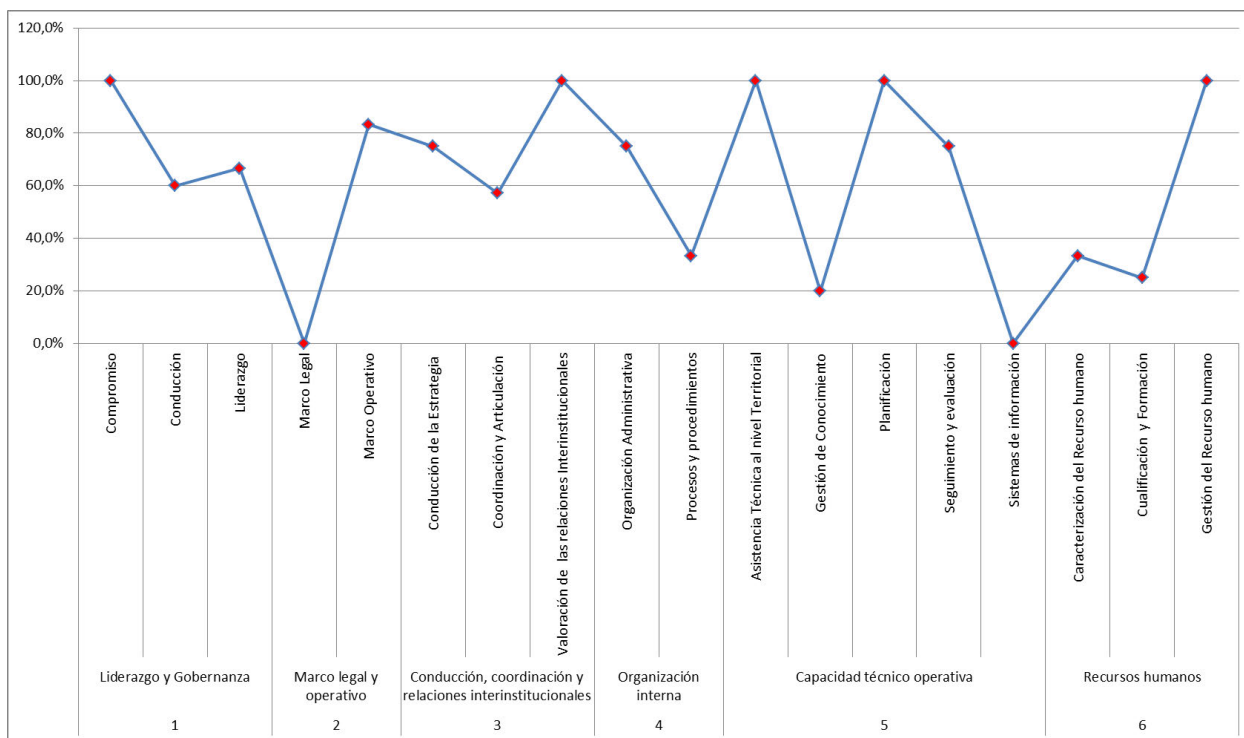
Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Se encontró que el Marco legal (0%) tiene fuertes limitaciones para la implementación de la estrategia, se calificó “sin capacidad”, lo cual requiere de un reto es la actualización de la normatividad en educación enfocada a la Primera Infancia. Esto ha condicionado en gran parte el logro de la Estrategia en su componente de Educación Inicial.

Es de resaltar el grado de integración que ha logrado el Grupo de trabajo en Primera Infancia del Ministerio en los temas técnicos de la CIPI (Valoración de las Relaciones 100%), pero se nota que se está desprotegiendo la articulación con otros actores (capacidad Media 57.1%). En general es evidente el trabajo sostenido y esfuerzo por lograr una mejor Coordinación (73.6% que es un nivel Medio Alto) con otros agentes institucionales.

La Dirección de Primera Infancia en el Ministerio de Educación Nacional, está en construcción de su Estructura Organizacional (73.6%), faltando logros mas sostenidos en materia de integración de Procesos y Procedimientos basados en Primera Infancia, con el sistema de calidad del Ministerio (33.3%).

Gráfica 13. Puntajes SADCI por variable según Ministerio de Educación Nacional



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

La Capacidad Técnico Operativa es afectada por la baja capacidad en la variable de Gestión del Conocimiento (20%) puesto que no se identificaron procesos ni planes que busquen aprovechar este factor de mejoramiento y, sobre todo, por el Sistema de Información (nivel de capacidad Bajo – Bajo 0%). Para esta última variable, se explica que a pesar de que el Ministerio es el principal referente para el desarrollo del Sistema de Información para la Primera Infancia, la plataforma actualmente en funcionamiento no permite acercar las necesidades de la Estrategia, además dentro de las capacidades instaladas no es viable implementar una funcionalidad tan exigente como la del Seguimiento Niño a Niño.

La Asistencia Territorial es catalogada como de Alta Capacidad (100%) dado que la Dirección de Primera Infancia del Ministerio ha realizado una serie de talleres para sensibilizar los niveles territoriales. Aunque vale la pena destacar que la Dirección de Primera Infancia tiene planes más intensos para realizar Asistencia Territorial que no se han podido ejecutar plenamente al verse bloqueada por el estándar que maneja el Ministerio sobre este factor, que no facilita su aplicación.

En cuanto al Recurso Humano, se tiene Baja capacidad en las variables de caracterización y cualificación (33.3% y 25%), que a pesar de tener identificadas los requerimientos de cualificación, no se tienen estrategias claras para su crecimiento.

En resumen, el Ministerio de Educación Nacional se caracteriza por tener un total compromiso con la Primera Infancia, una alta valoración de las relaciones interinstitucionales, por contar con capacidades suficientes para soportar la Asistencia Técnica a Nivel Territorial y por soportar sus programas en un proceso de planificación adecuado y tener claras políticas para la Gestión del Recurso Humano.

No obstante se debe trabajar mas intensamente en los temas referentes a la modernización del marco legal para integrar la Primera Infancia a los sistemas nacionales de educación, mejorar los mecanismos para la articulación con otros sectores, actualización de Procesos y Procedimientos que están diseñados para obedecer la Política de Primera Infancia pero aún no están formalizados ante el sistema de calidad del Ministerio de Educación Nacional.

Gran parte del trabajo futuro se debe concentrar en el diseño de estrategias para la Gestión del Conocimiento, y en el desarrollo de un Sistema de Información especializado en Primera Infancia y el fortalecimiento del Recurso Humano en cuanto a la caracterización y cualificación se refiere.

Como complemento la evaluación se presentan las siguientes observaciones cualitativas que resultaron del taller con los actores institucionales:

- Se reconoce que en los pares territoriales del Ministerio de Educación Nacional, la percepción de la Ruta de Atención Integral es de ser una función más sin representar una obligación para los convocados.
- Se identifica que la operación técnica del Grupo de Trabajo en Primera Infancia, representa una lucha institucional para lograr el apoyo necesario de todas las dependencias del Ministerio y su reconocimiento institucional.
- Dentro del diálogo se identificó un Fundamental de Trabajo, basado en la idea de una bolsa de proyectos y en las líneas de trabajo en conjunto por temas técnicos.
- En el campo intersectorial, el Ministerio de Educación Nacional ha tenido experiencias parecidas que no han logrado las metas esperadas, como por ejemplo los Programas de Formación para el Trabajo en conjunto con el SENA. Se tuvieron barreras normativas especialmente para la integración de presupuestos.
- Hay una mezcla en la operación, pues el Ministerio aún opera 33 mil cupos del PAIPI, que se no pudo entregar al ICBF por la particularidad de las poblaciones atendidas.

3.2.5 Ministerio de Cultura

Caracterización Institucional

Al Ministerio le corresponde liderar lineamientos de participación y construcción de la Política Cultural y su inserción dentro de la estrategia y la Política de Primera Infancia. Actualmente el Ministerio de Cultura ejecuta programas de promoción de la lectura y escritura dirigidas a la Primera Infancia, operados en conjunto con el ICBF y acompañados técnicamente por el Ministerio de Educación Nacional.

A pesar de tener algunos Entornos propios donde se puedan ejecutar programas, el Ministerio de Cultura se ve limitado en la ejecución de actividades, especialmente por su Baja Capacidad Financiera; pero ha encontrado alternativas para lograr viabilidad especialmente en el Orden Territorial. Básicamente este Ministerio implementó una estrategia de promoción y acompañamiento a los niveles territoriales, a quienes incentivan para generar propuestas de trabajo y lograr incorporar en los Planes de Desarrollo Territorial el componente cultural, junto al aprovechamiento de la Cultura como pilar de la comunidad, desde donde consiguen apoyos de terceros especialmente económicos de entes privados.

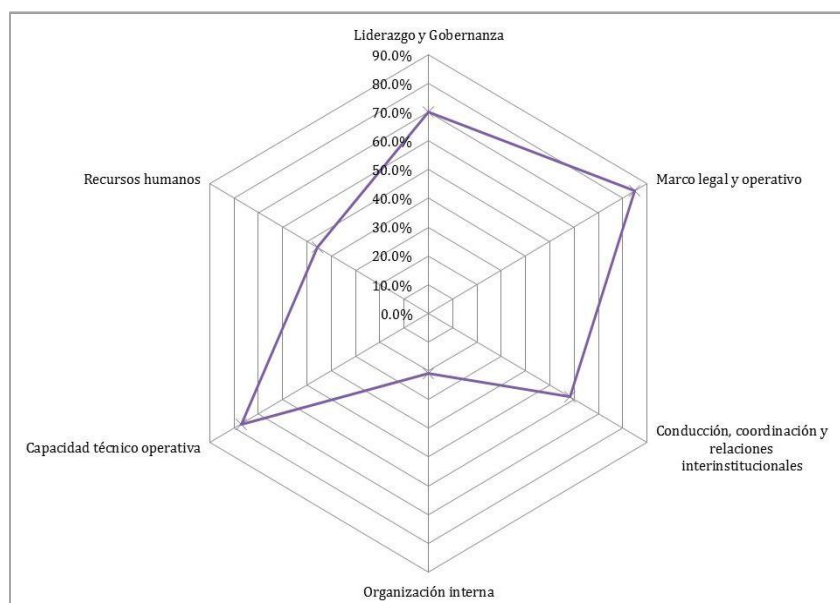
Un aspecto importante a destacar es la decisión institucional que tomó el Ministerio hace unos años, de cerrar la Dirección de Primera Infancia. Actualmente trabaja el tema con una Referente ubicada en la Dirección de Artes y encargada de coordinar las competencias de Primera Infancia asignadas a Cultura a través de una Mesa Técnica. Este es un referente que opera funcionalmente, pero que no cuenta con los instrumentos para gestionar una mejor articulación intra y extrainstitucional.

Resultados del SADCI

El Ministerio de Cultura como resultado de la aplicación del SADCI tiene una capacidad Media Alta (60%), este es el puntaje más bajo con respecto a las cuatro instituciones evaluadas.

La Mesa Técnica de Primera Infancia en el Ministerio de Cultura presenta alto nivel de Compromiso y Liderazgo para su sector (100%), pero se ve reducida por la baja capacidad de conducción (40%) dada la falta de una unidad de trabajo especializada y dedicada a la Primera Infancia, como si existe en otras instituciones. La Mesa Técnica es altamente calificada y eficiente, pero su desempeño sería mucho más alto si contara con equipo técnico con dedicación exclusiva y con instrumentos de gestión para facilitar la coordinación.

Gráfica 14. Resultados SADCI por dimensión Ministerio de Cultura



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

En los temas normativos, se observa una limitada capacidad en el marco legal (25%) cuando se asignan las competencias y se facilitan los procesos referentes al tema Cultural para la Primera Infancia. La Estrategia define unas Competencias para la Cultura que no se facilitan en la normatividad vigente, ni se articulan con los planes de trabajo. Se resalta la oportunidad de aprovechar la Ley de Cultura, por ejemplo con el principio: “La Salud es Cultura, la Cultura es Salud”.

De igual forma, las Relaciones Interinstitucionales presentan Baja capacidad (58.2%), especialmente afectadas por la visión en la Valoración de las Relaciones (25%). La Conducción de la Estrategia y la Articulación presentan nivel de capacidad Media (75% y 71.4%). Hay ejemplo de articulaciones como el Proyecto de Artes, Lectura y Escritura, donde se combinan acciones del Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación y el ICBF. Además de ello se integran varias Direcciones: Artes, Red Nacional de Bibliotecas Públicas y Mueso Nacional. Como consecuencia de la falta de una Unidad en Primera Infancia, el Ministerio de Cultura no cuenta con ningún tipo de formalización y estandarización del trabajo, por tanto esta capacidad es de nivel Bajo (tan solo alcanza el 20%). Esto mismo afecta las capacidades relacionadas con los Recursos Humanos (capacidad Media 58%).

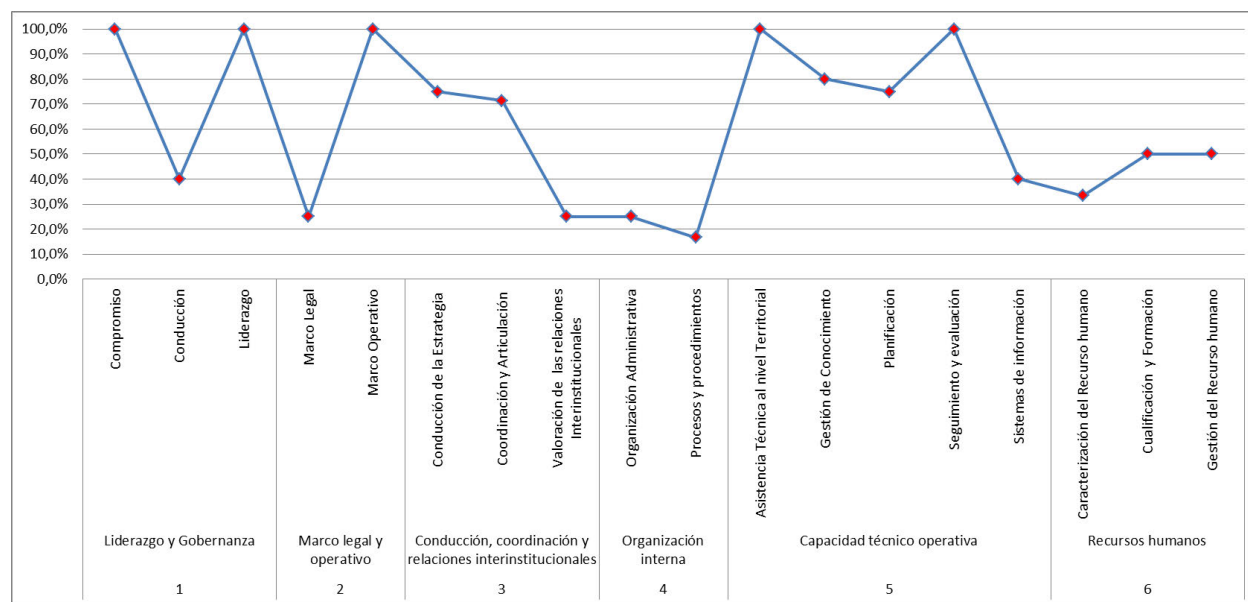
A pesar de ello, las alta capacidad desarrollada por el Ministerio en lo relacionado con los temas de acompañamiento y asistencia a nivel territorial (100%), donde logran llevar sus iniciáticas a los pares locales y lograr establecer metas relacionadas en los Planes de Desarrollo Territorial. Al respecto es importante valorar el rol de la Dirección de Fomento Territorial por el acercamiento que tiene con los niveles departamentales y municipales. Es de resaltar que los procesos de acompañamiento del Ministerio de Cultura cubren 500 municipios y 32 departamentos para promover sus programas. Estos territorios se priorizan por variables definidas en el DNP. La capacidad técnico operativa es limitada por el Bajo nivel en la capacidad de sus sistemas de información (40%).

La experiencia de la Dirección de Cobertura muestra que territorialmente la ejecución de la Estrategia está en manos del alcalde a pesar de todos los esfuerzos nacionales. Esto lo convierte en un proceso de negociación para que la Estrategia de Cero a Siempre sea incluida en el PDT. Se debe mencionar el hecho, dadas las Bajas Capacidades Financieras del Ministerio de Cultura, que limitan el desarrollo de estrategias con miras a fortalecer los procesos institucionales de la Primera Infancia. La Normatividad en Primera Infancia requiere que se generen procesos de reingeniería en este Ministerio lo cual demanda fuentes de financiamiento que aún no se tienen.

A pesar de la Baja capacidad identificada en los Recursos Humanos (45.8%), se debe reconocer que la capacidad del Ministerio de Cultura se reconoce en el talento y disposición de su equipo técnico, tanto en el Orden Nacional como en los niveles territoriales.

El Ministerio de Cultura muestra fortalezas destacables en el Compromiso y el Liderazgo que se lidera desde el Grupo de Trabajo en Primera Infancia, en el diseño y desarrollo de un Marco Operativo especializado en Primera Infancia, en estar ejecutando una estrategia altamente eficiente para la Asistencia Técnica Territorial, junto a sus Sistemas de Seguimiento y Evaluación.

Gráfica 15. Puntajes SADC por variable según dimensión Ministerio de Cultura



Fuente: SIGIL CG tabulados SADC.

Pero de igual forma, el Ministerio de Cultura debe priorizar su esfuerzo para elevar las capacidades su Organización Interna y de los temas referentes al Recurso Humano, básicamente con la creación de una Unidad de Trabajo que supere las capacidades del modelo actual (Referente y Mesa Técnica Interna). Luego tiene los retos para elevar sus capacidades en el Marco Legal que le compete, formalizar los mecanismos para mejorar la gestión de las Relaciones Interinstitucionales, la construcción de un Sistema de Información estructurado bajo los lineamientos de la Estrategia de Cero a Siempre.

Dentro de las observaciones cualitativas resultantes del ejercicio SADCI, fueron las siguientes:

- Para el Ministerio de Cultura la promoción del desarrollo infantil es parte de su prioridad institucional. A pesar de ello aún no están suficientemente claros los mecanismos de sostenibilidad de la estrategia vista al medio y largo plazo.
- Existen iniciativas de fortalecer este marco normativo a través de la ley de Cultura para integrar esfuerzos del Min Cultura entre otros aspectos misionales, también en materia de fomento e institucionalización de las acciones hacia la Primera Infancia.
- La acción intersectorial tiene dificultades claras e implicaciones organizacionales, sin que exista un claro referente territorial en materia de articulación, donde predominan aún ciertas dificultades de comunicación interinstitucional, que pudieran resolverse fácilmente desde lo local si existiera un referente claro a este nivel para la política de Primera Infancia.
- Si bien el CIPI tiene un alto reconocimiento en materia de liderazgo y convocatoria para la acción intersectorial y ayuda a conducir la acción de las políticas, en materia normativa su alcance y capacidad es mucho menor, aunque el esfuerzo sigue siendo válido y la existencia de mesas temáticas intersectoriales, la elaboración de informes conjuntos y reportes a los organismos de control, son muestra de que se va avanzando en este sentido.
- La conducción e implementación de la estrategia, no existe un referente formal en su estructura organizativa, siendo su accionar más de tipo funcional que estructural, lo cual pasa igualmente en materia de manuales de procesos, funciones y procedimientos, que no están pensados específicamente para que estén alineados con la estrategia, ni orientados específicamente hacia las acciones de Primera Infancia.

3.2.6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Caracterización Institucional

El ICBF es el órgano rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y un operador clave de la Política de Primera Infancia, la entidad cuenta con la experiencia y capacidades en los temas de Primera Infancia de los territorios, cuenta con una estrategia de acompañamiento hasta el nivel local basada con una red de promotores institucionales, así como de oficinas regionales y zonales.

Sobre el eje operativo del ICBF, la Estrategia ha resuelto aplicar las acciones de la primera etapa de trabajo, aunque se mantenga un remanente del PAIPI bajo la operación de Ministerio de Educación Nacional, lo que ha generado que un porcentaje del presupuesto asignado al ICBF se transfiera y ejecutara por el Ministerio de Educación Nacional y no se tenga una legislación pertinente a la situación (especialmente de cara a la acción de los entes de control como la Contraloría y la Procuraduría).

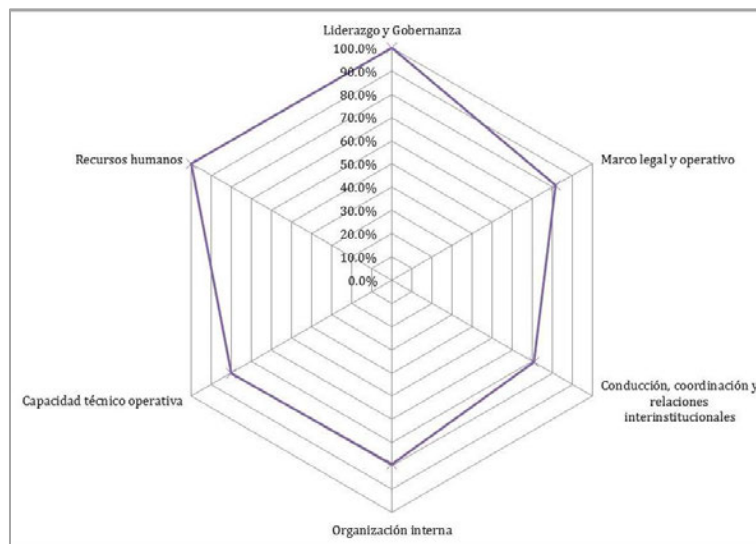
Todos los programas de Primera Infancia, el ICBF los ha llevado a dos modalidades principales de atención: la Institucional en Centro de Desarrollo Integral – CDI, enfocada a niños de 0 a 5 años de edad; y la Familiar, en Hogares Comunitarios dirigida a niños entre 0 y 2 años, especialmente en territorios de difícil acceso o rurales.

Dentro de la organización institucional del ICBF los temas de Primera Infancia se conducen a través de la Dirección de Primera Infancia y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, en opinión de los participantes del taller de SADCI es evidente que alrededor de estas dos instancias se configuran dos líneas de trabajo que nos están completamente integradas y articuladas.

Resultados del SADCI

Las mediciones realizadas muestran la alta capacidad con las que cuenta el ICBF, y permite identificar aquellos temas sobre los cuales debe trabajar para fortalecer el desempeño con mira a la Estrategia y la Política de Primera Infancia, teniendo en cuenta además que el Instituto es el eje operativo para la implementación de una buena parte de las intervenciones de la Estrategia. Como resultado de la aplicación del SADCI tiene una capacidad Alta (84%), este es el puntaje más alto con respecto a las demás instituciones evaluadas.

Gráfica 16. Resultados SADCI dimensión Instituto Colombiano de Bienestar Familiar



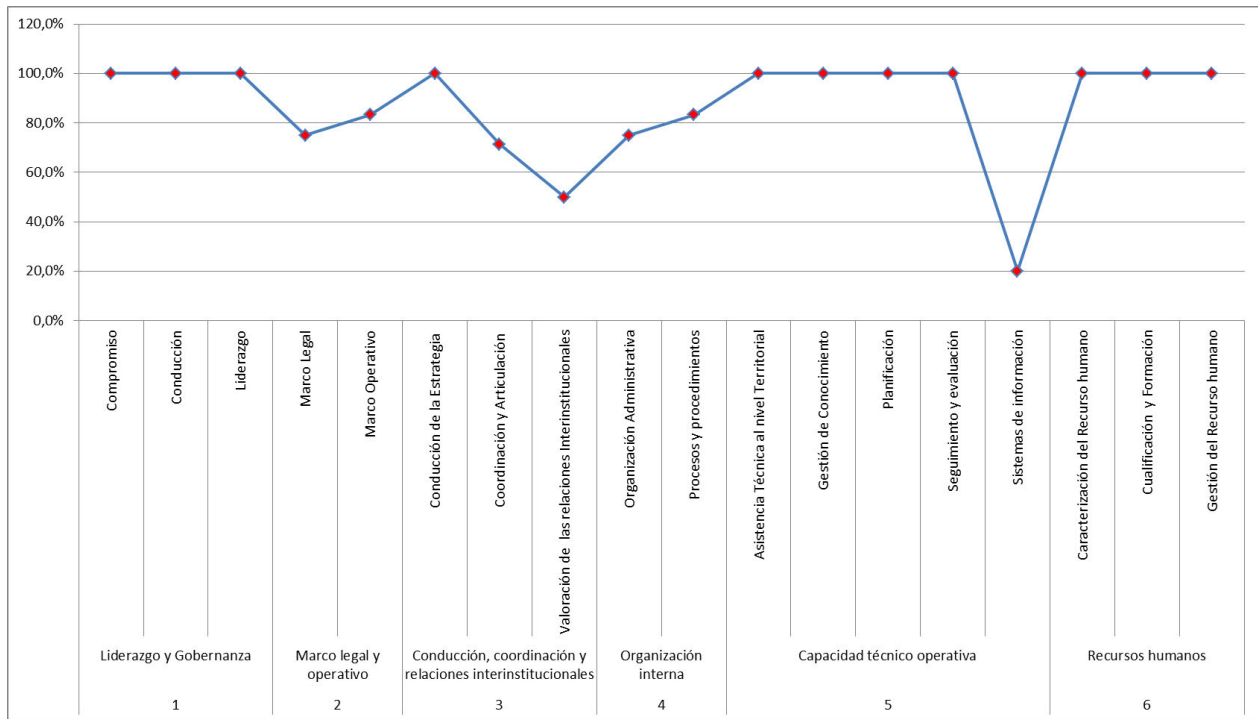
Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Aunque todos los puntajes obtenidos son altos la medición de capacidades permitió identificar las áreas de mejora que se indican a continuación. Por ejemplo, sobre el Marco Legal (75%) se identifica la necesidad de mejorar el ajuste institucional ante la legislación vigente y, coordinar más y de mejor forma las acciones aplicadas a los entornos afectados por el Instituto.

En las relaciones interinstitucionales (50%) se identifican necesidades para fortalecer la integración con otras Entidades o fortalecer las relaciones existentes, tal vez con la estandarización de los procesos que se cruzan entre instituciones. Para la organización interna, se observa la necesidad de fortalecer los procesos administrativos internos (75%) con miras a apoyar los procesos dedicados o que impactan en la Primera Infancia, por ejemplo fortalecer los procesos de pago a proveedores / operadores para asegurar el cubrimiento de necesidades de los niños como sería el desayuno diario.

La Capacidad Técnico Operativa del ICBF es Alta en la mayoría de sus variables (100%), a excepción de los Sistemas de Información (20%); Como es sabido, el Instituto no es el mayor referente en temas de sistematización de la información (20%- capacidad Baja), pero se identificaron iniciativas con miras a mejorar este aspecto, aunque están en proceso de diseño estratégico. Siendo el mayor operador y generador de acciones que afectan la Primera Infancia, por su misión institucional, el ICBF debe propender por el buen desarrollo del sistema de información, alineado a la Estrategia y coherente con los procesos del Instituto, sus proveedores y poblaciones afectadas.

Gráfica 17. Puntajes SADCI por variable según dimensión Instituto Colombiano de Bienestar Familiar



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Se resaltan las observaciones para las Dimensiones: Liderazgo y gobernanza y Recurso Humano, las cuales fueron totalmente certeras con el ideal (100%), lo que demuestra el cumplimiento de la misión institucional, el compromiso con la Estrategia y la iniciativa de trabajo.

Para los Recursos Humanos es destacable que la cualificación requerida tanto por experiencia, territorialidad y Primera Infancia, la tenían los operadores de los programas familiares e institucionales. Es por esto que el mayor presupuesto de la estrategia en el ICBF se va a la capacitación de madres comunitarias, buscando fortalecer dicha cualificación. Además, el Instituto tiene programados cursos cortos y un postgrado en SNBF. También cuentan con un kit de asistencia técnica territorial para alcaldes y gobernadores.

El ICBF muestra una buena capacidad para cumplir con las competencias y realizaciones entregadas a su cargo por parte de la CIPI para la Estrategia de Cero a Siempre. Es la Entidad que ha obtenido mayor porcentaje en las calificaciones SADCI, lo que demuestra las adecuadas decisiones de la CIPI para definir al Instituto como eje de la Estrategia, entregándole la responsabilidad de operación y presupuesto para el alcance de los objetivos de APII, CDI, Nutrición y parte de la Educación Inicial.

En el tiempo de vida de la Estrategia de Cero a Siempre, el ICBF ha adecuado su organización y procesos con miras a asumir las competencias asignadas. Aunque se hace evidente que aún está en el proceso de desarrollo de sus capacidades de gestión, especialmente en lo relacionado con actualización del Marco Legal, perfeccionamiento de su marco operativo, fortalecimiento de los procesos para la articulación y gestión de relaciones interinstitucionales. También se debe trabajar en el mejoramiento de las condiciones de la organización administrativa y sus procesos y procedimientos. Pero el tema crítico es el diseño y desarrollo del Sistema de Información que cumpla con los parámetros definidos por la CIPI tanto para el registro como para la traza y seguimiento Niño a Niño.

Para el Instituto se tienen las siguientes observaciones cualitativas, generadas en las diferentes actividades de diálogo con el SNBF y la Dirección de Primera Infancia:

- El ICBF tiene la mayor cobertura, pero la capacidad técnica de acompañamiento está lejos del 100%, actualmente tienen presencia directa en 150 municipios (de 1.220 totales en Colombia), y 750 cuentan con un convenio marco firmado al ICBF para la implementación de al menos un CDI. Además tiene el modelo de Centros de Atención Integral, ejes para la estrategia y, Hogares Comunitarios, que son alternativas para los territorios difíciles.
- Desde la experiencia local, en el gobierno municipal se desarrollan muchas mesas técnicas y comités, lo que hace percibir a la Mesa Técnica para Primera Infancia como una carga administrativa más. Actualmente se realizan alrededor de 34 comités regionales. Por eso se debe buscar una alternativa para instancia dedicada a la Primera Infancia.
- En general, no se tiene la información o diagnóstico para basar la planeación de la Política en Primera Infancia de los niveles territoriales. El diagnóstico debe cubrir la niñez, familia y tejido social.
- La fluidez de los procesos administrativos y logísticos impactan en la realidad del niño, dado que siempre recae en la demora de la dotación en su entorno, ejemplo en el caso de transferencias monetarias a las madres comunitarias para la compra de alimentos.

3.2.7 Síntesis e implicaciones de la valoración de capacidades en el nivel nacional

Al revisar la Capacidad Institucional de los tres Ministerios y del ICBF se puede concluir que las entidades que han asumido el reto de desarrollar la Política de Primera Infancia y la ejecución de la Estrategia de Cero a Siempre, presentan integralmente un Estado de Capacidades Institucionales Medio – Alto, interpretándose este indicador como la existencia de retos en el trabajo de la CIPI para llegar al estado ideal de operación. En la tabla siguiente se indican los resultados de la calificación de la capacidad para cada institución y sus dimensiones.

Primero se destaca el pleno Compromiso de todas las Entidades con la Estrategia de Cero a Siempre (Liderazgo y Gobernanza: capacidad Alta), quienes además reconocen el valor del trabajo de coordinación y los logros en integración de sus Grupos de Trabajo en Primera Infancia, ven cada día más posible y real la sostenibilidad política y técnica de la Estrategia.

Tabla 16 Resultados consolidados SADCI nivel nacional por dimensión

Dimensión	ICBF	Ministerio de Cultura	Ministerio de Educación Nacional	Ministerio de Salud y Protección Social	Total general
Liderazgo y Gobernanza	Alta	Media alta	Media alta	Alta	Alta
Marco legal y operativo	Alta	Alta	Media alta	Media alta	Media alta
Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales	Media alta	Media	Media alta	Media	Media
Organización interna	Media alta	Baja	Media	Media	Media
Capacidad técnico operativa	Alta	Media alta	Media	Alta	Media alta
Recursos humanos	Alta	Media	Media	Media alta	Media alta
Promedio Ponderado	Alta	Media	Media	Media alta	Media alta

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Con el propósito de aportar elementos para la formulación de los lineamientos del Plan de Fortalecimiento Institucional, los temas a reforzar basados en la calificación Media – Alta, son:

1. Modernización del Marco Legal, especialmente para definir con más precisión las competencias y procesos de la Política de Primera Infancia encargados a las Entidades (Saber Qué y Saber Cómo). También para dirimir los choques de interpretación normativa como es el caso del que se presenta en la Educación Inicial para el grupo poblacional entre 4 y 5 años de edad.
2. Mejoramiento de las Capacidades Técnico Operativas, mediante la actualización de Manuales, Guías y Herramientas dirigidas a la formalización de Procesos y Procedimientos que involucren las acciones institucionales sobre Primera Infancia, más las competencias asignadas por la Estrategia de Cero a Siempre a cada Entidad y los mecanismos para fortalecer la gestión de Relaciones Interinstitucionales (mediante formalización y estandarización).
3. Definición, diseño y desarrollo de un sistema para la Gestión del Conocimiento, que contemple instancias de diálogo y construcción participativa, exposición de experiencias, intercambio de información y asistencia a pares (como por ejemplo foros electrónicos), reconocimientos a buenas ideas y al desempeño, entre otras.

4. Centralización del proceso de diseño, desarrollo e implementación, del Sistema Unificado de Información para la Primera Infancia, el cual tenga sus capacidades instaladas propias, desarrolle sus estándares de calidad, procesos, procedimientos, registro y generación de informes, con sus estrategias técnicas para la integración o interacción con los sistemas propios de las Entidades de la CIPI y aquellos terceros que sean fuente importante de datos.
5. Unificación de programas de Asistencia Técnica para los Territorios, desde la Coordinación de la Estrategia de Cero a Siempre, para unificar metodologías, herramientas, abordajes y, espacios de convocatoria, buscando aumentar la efectividad de las acciones y la eficiencia de los recursos humanos, técnicos y financieros.
6. Ajuste de las capacidades del Talento Humano, como consecuencia del punto 2, para diseñar las estructuras organizacionales adecuadas a las competencias y retos que entrega la Política de Primera Infancia a cada Entidad, basadas estas en la clara especificación del recurso necesario (funciones, cantidades y cualidades en su perfil) y fortalecidas mediante programas especializados en formación y capacitación en Primera Infancia, con alcance para todos los funcionarios de cada Entidad.

Las prioridades de trabajo, que son aquellos factores que tan solo lograron una calificación de capacidad Media. Estos representan el mayor foco de esfuerzo para la CIPI:

7. La integración del punto 1 y 2, dan como resultado la base normativa y técnica para desarrollar un eficiente circuito de Relaciones Interinstitucionales, que se verá más alineada con la Estrategia de Cero a Siempre y la Política de Primera Infancia en general, coordinada con más facilidad por la CIPI, articulando entre las Entidades convocadas el uso de recursos, la evaluación de resultados, el control del riesgo en los procesos y programas y, las acciones correctivas para asegurar el nivel de logro esperado.
8. Crear y Formalizar las estructuras organizativas especializadas en Primera Infancia de cada Entidad, para asegurar que sus Procesos y Procedimientos se integren a los sistemas de calidad de la institución, pero manteniendo la coherencia con los puntos 1 y 2, ganando así el espacio de trabajo requerido para ejecutar las acciones en Primera Infancia (importancia y compromiso de la comunidad interna, tiempo y liberación de cargas al recurso humano involucrado, informes de gestión más pertinentes a la calidad).

3.3 ANÁLISIS DE LA DINÁMICA DE REDES NIVEL NACIONAL

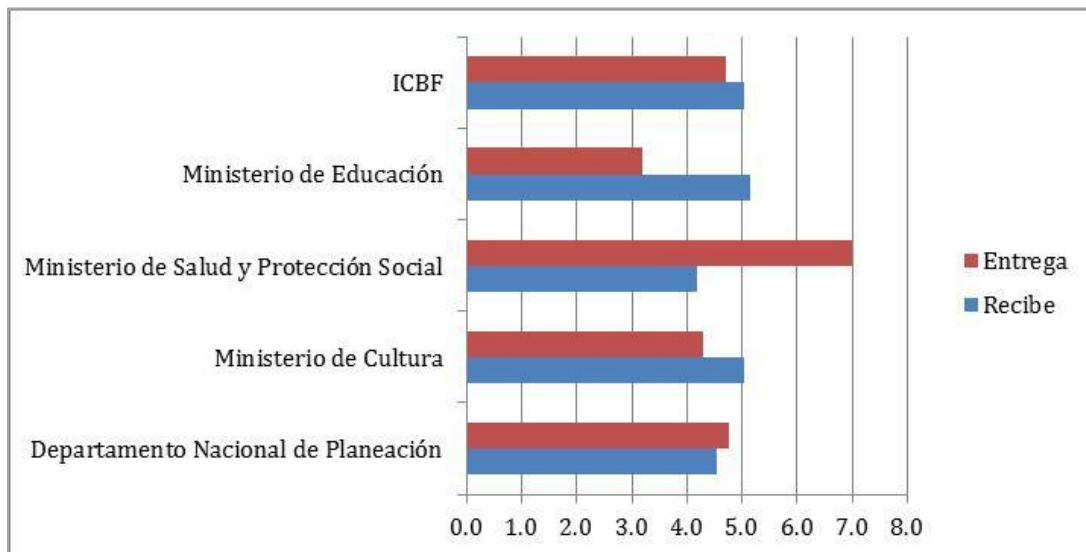
Como se indicó en el capítulo 2 la metodología el ADRI se aplicó a 5 instituciones del nivel nacional para caracterizar la dinámica de Influencia, Confianza e Información y adicionalmente se incluyó una dimensión denominada “Alineamiento” con el propósito de analizar el grado en que las entidades compartes una visión y objetivos comunes con relación a la Estrategia.

3.3.1 Análisis de la dinámica de alineamiento entre las Instituciones

La dimensión de Alineamiento Institucional alcanzó un nivel de interconexión de 57%. Esto significa que está muy cerca al estado mínimo de Integración en la Red.

El análisis del balance entrada/salida de alineamiento indica que el Ministerio de Salud entrega un nivel alto de alineamiento y presenta un déficit en su recepción, mientras que los Ministerios de Cultura y Educación reciben un nivel alto de alineamiento en sus relaciones pero entregan una intensidad menos proporcional, el DNP y el ICBF presentan un balance entre la entrada y salida de alineamiento institucional

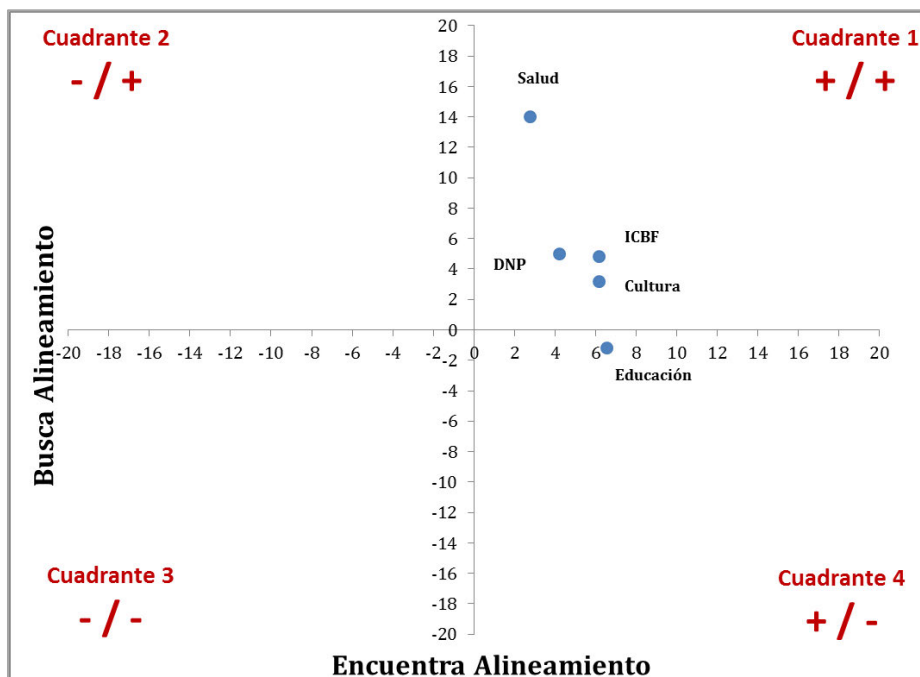
Gráfica 18. Relaciones ICI por instituciones nivel nacional



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

El análisis grafico indica que la mayoría de actores se ubican en el Cuadrante 1 (buscan y efectivamente encuentran alineamiento), a excepción del Ministerio de Educación, el cual es casi neutral a la hora de buscar alineamiento pero percibe que las demás Entidades coinciden con su alineamiento para la Estrategia de Cero a Siempre.

Gráfica 19. Relaciones de alineamiento institucional nivel nacional



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

Se destaca que el Ministerio de Salud es quien más busca alinearse con las demás Entidades y la Estrategia de Cero a Siempre (punto más arriba en el Diagrama). Son muy similares las percepciones de encontrar alineamiento para el ICBF, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación.

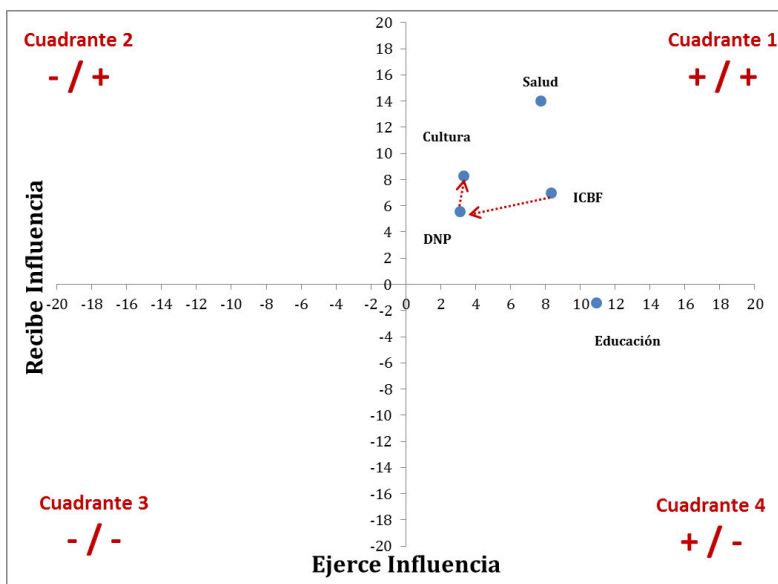
En general se muestra que las Entidades del nivel nacional, están buscando el alineamiento de sus conceptos y acciones en pro de la Estrategia de Cero a Siempre, aunque falta fortalecer esta interacción para pasar el IDA de 57% a un porcentaje mucho mayor de 60%. En esta dimensión no se identificaron Relaciones Contradictorias entre los actores.

3.3.2 Análisis de la influencia

La dimensión Influencia alcanzó un índice del 61.6%. Esto significa que las relaciones se encuentran dentro del área de Integración.

En la gráfica adjunta se observa que la mayoría de actores se ubican en el Cuadrante 1 (Ejercen y reciben influencia), con la misma dinámica del Ministerio de Educación ubicado en el Cuadrante 4, pero muy cerca del eje Recibir Influencia (posición casi neutral) y percibe que Ejerce Influencia sobre las demás (es el punto más ala derecha del Diagrama).

Gráfica 20. Relaciones de influencia nivel nacional



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

De igual forma el Ministerio de Salud se destaca por ser quien Recibe más Influencia de las demás Entidades y la Estrategia de Cero a Siempre, pero su nivel de percepción para Ejercer Influencia es casi igual al del ICBF. Por su parte, DNP tiene una posición casi neutral y Cultura igualmente tiende a ser neutral para Ejercer Influencia pero más presto a Recibir.

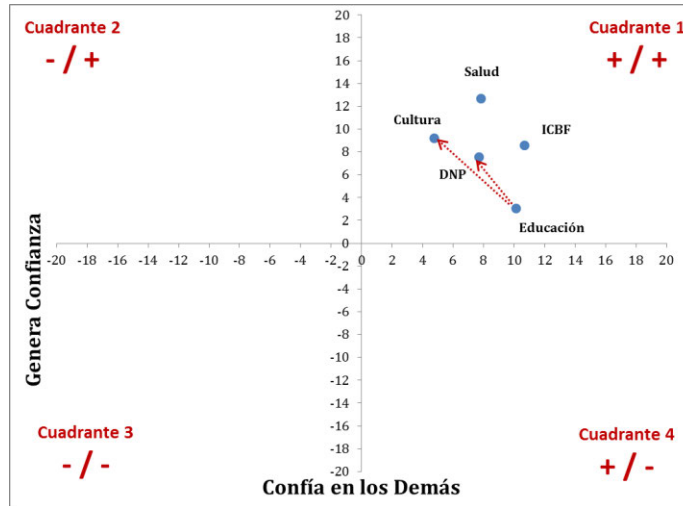
Se identifican dos Relaciones Contradictorias con las flechas discontinuas mostrando que ICBF y Cultura no Ejercen Influencia sobre DNP. Estas contradicciones hacen evidente la independencia y la percepción de Neutral que tiene esta Dirección ante el Comité Técnico. Estas Relaciones Contradictorias no desequilibran la Dinámica de la Red en términos de Influencia, dado que se dan dentro del mismo Cuadrante 1.

Es de destacar que la influencia en la Red se genera desde los 3 principales actores en la operación de la Estrategia de Cero a Siempre (puntos más a la derecha en el Diagrama): Salud, ICBF y Ministerio de Educación Nacional, siendo Salud la más dispuesta a recibir influencia (punto más arriba) y el Ministerio de Educación Nacional el mayor generador de influencia en los procesos estratégicos de la CIPI (punto más al extremo derecho).

3.3.3 Análisis de la confianza

El índice para la dimensión Confianza fue de 66.1%, superando considerablemente a las demás dimensiones analizadas. Se puede observar en el Diagrama que todos los actores se ubican en el Cuadrante 1 por lo que se determina una plena Integración de las Entidades en torno a la Confianza. Las Entidades que más evidencian confianza respecto a las demás son Ministerio de Educación e ICBF, mientras Salud es a la que más confianza recibe de las demás instituciones.

Gráfica 21. Relaciones de confianza nivel nacional



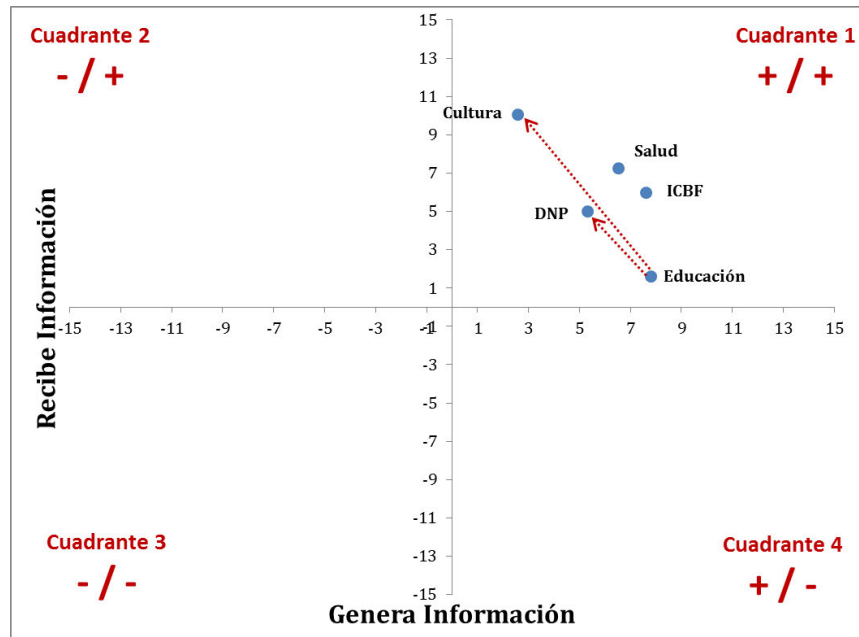
Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

Se identificaron dos relaciones contradictorias, que no desequilibran la Dinámica de la Red en términos de la Confianza (se ubican dentro del Cuadrante 1). Lo anterior en el caso de las flechas discontinuas que muestran que el Ministerio de Educación expresa un menor grado de confianza respecto a los demás, para los temas operativos de la Estrategia de Cero a Siempre ante el DNP y el Ministerio de Cultura.

3.3.4 Análisis de la gestión de información

Por último, se tiene la dimensión de Información con un índice de 59.5% pero concentrando todos los actores en el Cuadrante 1, por lo que se identifica un pleno estado de Integración. Esto evidencia una situación ideal en la Interconexión Dinámica que representa una fortaleza para el futuro del Sistema de Información de la Estrategia y/o los intercambios de información entre Entidades.

Gráfica 22. Relaciones de intercambio de información nivel nacional



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

Se identifican dos Relaciones Contradictorias, como son las del Ministerio de Educación frente al Ministerio de Cultura y frente al DNP. Esta situación se da principalmente porque Cultura no está generando información que requiera el Ministerio de Educación Nacional y este a su vez no lo hace para el DNP. Conforme los resultados registrados, la Entidad que menos recibe Información (o dentro de los parámetros de calidad) es Educación, el que más y mejor información recibe es Cultura y quienes más generan información son Salud, Educación e ICBF.

3.3.5 Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI

La dinámica de las redes de Influencia, Confianza e Información se concluye que hay una tendencia a la alta capacidad de Interrelación de Confianza entre las Entidades de la CIPI y Alto nivel de logro en el Consenso sobre la Política de Primera Infancia, la Estrategia de Cero a Siempre y la CIPI. Es menor la Capacidad de Interrelación para lograr un Fuerte Sistema de Información y para el Pleno Alineamiento de las Entidades.

Los resultados consolidados para ADRI fueron los siguientes:

- Alineamiento 57%: Evidencia que las Entidades del Comité Técnico están muy cerca de lograr el perfecto alineamiento de sus conceptos y acciones en pro de la Estrategia de Cero a Siempre.
- Confianza 66.1%: Significa que el circuito de relaciones que vive la CIPI es cercano al pleno estado de confianza, lo que viabiliza cualquier propuesta de trabajo que se genere desde esta Instancia.
- Influencia 61.6%: Demuestra que las Entidades están influenciándose positivamente unas a las otras, siendo esto el inicio del estado sinérgico deseado.

- Información 59.5%: Esta situación resalta una fortaleza para los procesos de integración técnica entre las Entidades de la CIPI, especialmente en el Sistema de Información que facilite el intercambio de conceptos, estrategias y bases de datos.

4 RESULTADOS DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y LAS INTERRELACIONES EN EL NIVEL TERRITORIAL

Para complementar la visión nacional el presente estudio incluyó la evaluación de las capacidades y de las relaciones interinstitucionales en el nivel territorial, para ello ADRI se seleccionaron tres unidades territoriales: el Departamento de Boyacá, y los municipios de Manizales y Quibdó. Para la red de instituciones relacionadas con la implementación de la Política de Primera Infancia, se realizó el ejercicio mediante la aplicación de los instrumentos SADCI y ADRI. El ejercicio evaluativo se realizó para un total de 18 entidades.

Tabla 17. Unidades y dependencias del Nivel Territorial

Unidad Territorial	Dependencia
Departamento de Boyacá	Secretaria de Salud Secretaria de Cultura y Turismo Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense Secretaria de Educación Secretaria de Planeación Regional ICBF Boyacá
Ciudad de Manizales	Secretaria de Salud Instituto de Cultura y Turismo Secretaria de Educación – Coordinación Primera Infancia Secretaria de Planeación Regional ICBF Caldas
Municipio de Quibdó	Secretaria de Salud Cultura y Turismo Secretaria de Educación Secretaria de Gobierno – Coordinación Primera Infancia Secretaria de Planeación Regional ICBF Chocó

FUENTE: SIGIL CG, 2013.

Es importante considerar, como marco de referencia, que la Estrategia de Cero a fue concebida en 2011 conforme a los artículos 136 y 137 de la Ley 1450 del mismo año, con la finalidad de promover y garantizar los derechos y el desarrollo de los niños y las niñas. Como se indicó en las secciones precedentes el trabajo, el componente territorial es relativamente reciente y solo hasta el 2012 se inició la preparación y aprobación de los nuevos planes de desarrollo departamental, incorporando los planes, programas y proyectos específicos para la Primera Infancia. Por lo tanto, la aplicación de los instrumentos SADCI y ADRI se orientaron a la evaluación de las capacidades institucionales en términos de procesos y no de resultados, pues como se pudo evidenciar en el trabajo con las tres entidades territoriales, en la actualidad todas se encuentran en un proceso de formulación y de planificación de la Estrategia de Cero a Siempre.

Con base en lo anterior, se evidencia que las entidades han asumido la importancia de las intervenciones en Primera Infancia a través de una clara intención y voluntad política, para promover, liderar y conducir la Estrategia, por lo que se han adelantado procesos de planificación de forma participativa y se han creado espacios intersectoriales que permitan la articulación y la

coordinación de esfuerzos para buscar una llegada articulada a los territorios y a los entornos directos de los niños@s.

Sin embargo, a pesar de los avances en términos de planificación, y dado el direccionamiento desde el nivel de rectoría institucional frente a las metas y objetivos a alcanzar en Primera Infancia, se detectaron vacíos significativos en términos de operación; por un lado, por la falta de procesos y procedimientos que clarifiquen el cómo alcanzar esos objetivos, incluyendo deficiencias en el desarrollo de sistemas de información; y por otro lado, por la insuficiencia financiera, de recursos humanos y de organización interna de estas entidades, que posibiliten la implementación adecuada de la estrategia en el territorio.

En el presente capítulo se presentan los resultados de la valoración de capacidades y en nivel de interrelación de las entidades en el ámbito territorial, el análisis inicia con una caracterización general de las capacidades a nivel agregado, luego se analizan las capacidades institucionales para cada unidad territorial y su red de instituciones a partir de SADCI y se concluye con el análisis del instrumentos ADRI igualmente para cada unidad territorial.

4.1 CAPACIDADES INSTITUCIONALES PARA EL ORDEN TERRITORIAL: RESULTADOS CONSOLIDADOS

La valoración de las capacidades para el nivel territorial corresponde en su conjunto a un nivel medio-alto (3.31), donde el nivel departamental representado en Boyacá tiene un valor ligeramente más alto que los dos municipios. Es importante aclarar que la muestra no permite extrapolar conclusiones a nivel nacional, ni departamental, ni municipal, pero si permite analizar los perfiles de Capacidad Institucional e identificar las brechas en cada uno de los niveles.

Lo anterior se evidencia al contrastar la capacidad institucional por el orden de gobierno, donde se visualizan las diferencias de capacidad entre el municipio y el departamento, con una valoración media y media alta respectivamente. Sin embargo una fortaleza común para los dos niveles reside en la legitimidad y gobernanza que sustenta la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre a nivel territorial, lo cual se expresa en la voluntad política y el liderazgo (Coordinaciones y Gerencias en Primera Infancia), que estas unidades tienen en los procesos de planificación y formulación de las intervenciones en Primera Infancia.

Tabla 18 Resultados SADCI Territorial por dimensión y nivel territorial

Dimensión	Municipal	Departamental	Total
Legitimidad y Gobernanza	3,47	4,01	3,65
Marco legal, normativo y operativo	3,41	3,77	3,53
Relaciones interinstitucionales	3,68	3,09	3,48
Organización interna	2,84	3,33	3,01
Capacidad financiera	2,95	3,41	3,10
Capacidad técnico operativa	3,25	3,55	3,35
Recursos humanos	3,06	3,11	3,08
Promedio Ponderado	3,17	3,43	3,26

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

En el nivel municipal se destaca la debilidad en la organización interna relacionada con una falta de institucionalización de las unidades técnicas con funciones relacionadas con la Primera Infancia, lo que es reforzado por la falta de recursos financieros y de personal. De igual forma para los dos niveles son necesarios los esfuerzos en el desarrollo de procesos y procedimientos relacionados con Primera Infancia, para apoyar la implementación departamental y municipal de la Estrategia de Cero a Siempre. En el nivel departamental una de las debilidades de capacidad se relaciona con la gestión de las relaciones interinstitucionales. Es factible que en el espacio departamental tiene más limitaciones la coordinación que en los espacios municipales.

El análisis comparativo agregado de las tres unidades territoriales evaluadas indica que en sus perfiles de Capacidad Institucional existen diferencias marcadas en términos de la capacidad financiera, siendo Quibdó la unidad territorial con mayores debilidades en ésta área (Capacidad Baja 2.51), debido a las limitaciones en recursos propios limitados. Por su parte la Ciudad de Manizales y el Departamento de Boyacá cuentan con una mayor disponibilidad de recursos con una valoración media alta de 3.39 y 3.41 respectivamente.

Es de destacar igualmente las similitudes en la capacidad de recursos humanos para las tres unidades territoriales (Calificación Media) que se caracteriza por deficiencias relacionadas con la forma de vinculación en contratos de prestación de servicios, que imposibilita una estabilidad en la composición del personal.

En concordancia aún faltan esfuerzos relacionados con la generación de procesos y procedimientos en Primera Infancia para una adecuada adopción de la Estrategia de Cero a Siempre.

Tabla 19 Resultados SADCI por Unidad Territorial según dimensión

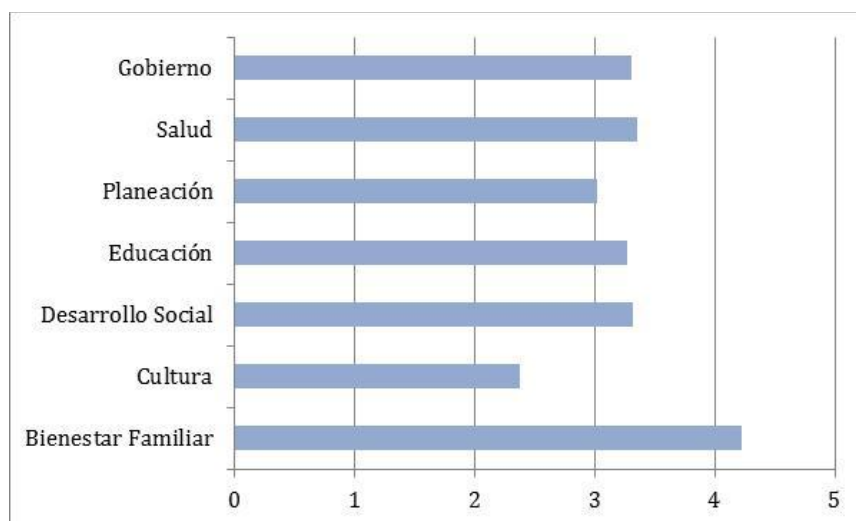
Dimensión	Municipio Manizales	de Gobernación de Boyacá	Municipio de Quibdó
Legitimidad y Gobernanza	3.29	4.01	3.66
Marco legal, normativo y operativo	3.39	3.77	3.44
Relaciones interinstitucionales	3.80	3.09	3.56
Organización interna	3.17	3.33	2.52
Capacidad financiera	3.39	3.41	2.51
Capacidad técnico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

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

4.1.1 Análisis comparativo por sectores

Al consolidar territorialmente los sectores se encontró que los sectores con mayor Capacidad Institucional son el de Bienestar familiar (Capacidad Alta: 4.23) y Salud (Capacidad Media Alta: 3.36), y los que presentan mayores debilidades son Planeación (Capacidad media: 3.02), Educación (Capacidad media: 3.27) y Cultura (Capacidad media: 2.46).

Gráfica 23. Resultados por sector SADCI Territorial



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

El análisis de correlación entre sectores indica que en general las Capacidades Institucionales son diferentes entre los sectores, las mayores relaciones se observan entre Gobierno y educación (85%), Gobierno y Cultura (68%), Salud y Educación (56%), Educación y Desarrollo Social (55%).

Al revisar las capacidades de cada sector por dimensión se observa que Bienestar familiar manifiesta para las tres unidades territoriales evaluadas fortalezas en el campo financiero (Capacidad alta: 4.58), con una disponibilidad de recursos suficiente para que estos sean sostenibles en el mediano y largo plazo, adicionalmente se cuenta con una capacidad administrativa y operativa adecuada para asegurar una alta ejecución de los recursos asignados para Primera Infancia.

También es de destacar un marco legal, normativo y operativo (Capacidad alta: 4.43) que provee un escenario pertinente para las acciones del ICBF, respaldado por una capacidad técnico operativa (Capacidad alta: 4.33) con procesos definidos para la planeación. Sin embargo aún se identifican vacíos para este sector relacionados con debilidades en las relaciones interinstitucionales (Capacidad media alta: 3.52) con las demás entidades que realizan intervenciones en Primera Infancia, siendo necesario un trabajo más coordinado y articulado desde el ICBF para con las demás entidades.

De otro lado, el sector salud si bien no cuenta con la capacidad financiera deseada que le garantice unos recursos suficientes y estables en el tiempo, constituyéndose este aspecto en su mayor debilidad (Capacidad media: 2.86), igualmente presenta fortalezas relacionadas con el marco legal, normativo y operativo (Capacidad alta: 4.15) que le brinda un escenario apropiado para la generación de intervenciones en Primera Infancia. De igual forma cuenta con una organización interna (Capacidad media alta: 3.67) que se estructura de tal forma que visibiliza las personas dedicadas a la Primera Infancia.

Tabla 20. Resultados SADCI por sector según dimensión del nivel territorial

Dimensión	Bienestar Familiar	Cultura	Desarrollo Social	Educación	Planeación	Salud
Legitimidad y Gobernanza	4,68	3,57	3,94	3,71	2,56	3,72
Marco legal, normativo y operativo	4,43	2,30	3,66	4,16	2,49	4,15
Relaciones interinstitucionales	3,52	3,08	4,24	3,68	3,3	3,25
Organización interna	4,17	2,05	2,42	2,79	2,96	3,67
Capacidad financiera	4,58	1,72	3,38	3,19	2,89	2,86
Capacidad técnico operativa	4,33	2,56	3,20	3,15	3,47	3,38
Recursos humanos	3,8	2,35	3,07	3,02	3,08	3,13
Promedio Ponderado	4.23	2.42	3.31	3.27	3.02	3.36

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Los sectores más débil en el nivel territorial es Cultura, para este sector sus debilidades estas asociadas a deficiencias en la capacidad financiera (Capacidad baja: 1.72), relacionadas con la falta de disponibilidad de recursos para la Primera Infancia, y que determinan una insuficiencia y baja estabilidad financiera en el mediano y largo plazo para proporcionar adecuadamente las intervenciones en Primera Infancia. De igual forma en las unidades territoriales se identificó una ausencia en la institucionalización de la Estrategia de Cero a Siempre para este sector, siendo aún insuficiente su organización interna (Capacidad media: 2.05) que dificulta la visibilización de la Primera Infancia como receptor de intervenciones específicas, fundamentado adicionalmente en un marco legal, normativo y operativo (Capacidad media: 2.30) que no le brinda un escenario suficiente y apropiado para la adecuada implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

Con relación al sector planeación se encuentra una debilidad en la legitimidad y gobernanza (Capacidad media: 2.56) de la Estrategia de Cero a Siempre, siendo aún necesario trabajar para que la Primera Infancia dentro de este sector sea una prioridad. Valga resaltar que si bien este sector no ejecuta intervenciones directas, sino que desempeña un papel de orientación y acompañamiento a los demás sectores, es necesario que desde esta dependencia con la voluntad requerida se brinden los lineamientos para una correcta implementación de la Estrategia de Cero a Siempre. De forma coherente el marco legal, normativo y operativo (Capacidad media: 2.49) se manifiesta como debilidad, en razón de que no proporciona aún un escenario claro sobre el papel de este sector dentro de la Estrategia de Cero a Siempre.

El sector educación si bien presenta una capacidad medio alta, presenta una debilidad importante relacionada con la organización interna (Capacidad media: 2.79) en razón de la ausencia en el nivel territorial de una institucionalización del personal dedicado a la Primera Infancia, junto con la falta de desarrollo de procesos y procedimientos en Primera Infancia que posibiliten una orientación adecuada para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

En términos generales todos los sectores han apropiado la importancia de las intervenciones en Primera Infancia (Excepción de Planeación que aún requiere esfuerzos en esta área), reflejado en una voluntad política, y programática que ha permitido incluir dentro de la agenda pública la Estrategia de Cero a Siempre, sin embargo, es necesario trabajar en términos financieros, y de organización interna, para posibilitar una adecuada implementación de la estrategia.

4.2 CAPACIDADES INSTITUCIONALES DE BOYACA

El Departamento de Boyacá, tiene 1.2 millones de habitantes que representa el 2.76% del total nacional. Del total departamental 137.174 son niñ@s menores de 5 años (0 a 59 meses). En desarrollo de los programas departamentales de Atención a la Infancia en el marco del SNBF, en el 2010 se atendieron un total de 24.018 menores en la modalidad de educación formal, con unas cifras para pre jardín - jardín y transición de 4.601 y 19.417 niñ@s respectivamente.

De forma paralela la Atención integral benefició a 18.638 niñ@s, siendo la modalidad de atención PAIPI institucional la que menos beneficiarios apporto (260 beneficiarios). Por su parte la Atención no integral correspondiente para 2011 atendió un total de 31.788 niñ@s, un porcentaje del 42% del total de la atención prevista para la Primera Infancia en estos dos años. Estas cifras indican que hay una cobertura baja de la población objeto de la Estrategia.

Tabla 21. Cifras de atención a la Primera Infancia en Boyacá

Educación formal 2010		Atención integral 2011		Atención no integral 2011	
Pre jardín y jardín	4.601	Hogares integrales ICBF	4.772	Hogares FAMI	6.950
		PAIPI Entorno institucional	260		
Transición	19.417	PAIPI Entorno Comunitario	2.519	Hogares familiares	23.012
		PAIPI Entorno familiar	4.431	Otros hogares no integrales	1.826
		Convenios especiales	6.656		
Total	24.018	Total	18.638	Total	31.788

Fuente: CIPI, 2012.

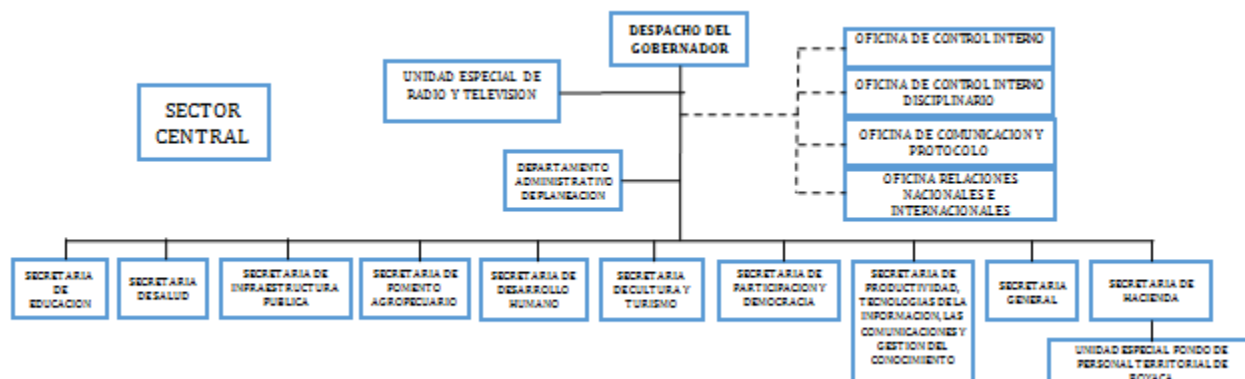
En este sentido, dentro del Plan de Desarrollo de Boyacá “Boyacá se atreve 2012-2015” se han establecido metas para la Primera Infancia, que corresponden a diferentes programas:

- Garantizar para el 100% de niñ@s, la calidad del componente educativo para la Primera Infancia en el marco de una atención integral y la continuidad del Sistema Educativo Regular de los niños (as) atendidos en los Centros de Desarrollo Infantil Temprano – CDI.

- Lograr que el 100% de los niños(as) en edad escolar atendidos en los Centros de Desarrollo Infantil Temprano - CDIT ingresen al grado obligatorio de preescolar (transición).
- Garantizar que el 100% de Centros de Desarrollo Integral Temprano - CDIT apliquen el componente educativo con los nuevos Lineamientos Técnicos y Pedagógicos para Educación Inicial.
- Disminuir la prevalencia de desnutrición crónica 8% y global en un 2.6% en la población infantil en el cuatrienio.
- Mantener el bajo peso al nacer por debajo del 10% al 2015.
- Coberturas de vacunación del 95% en el cuatrienio con todos los biológicos del Programa Ampliado de Inmunizaciones.
- Mantener por encima del 98% la atención institucional del parto.
- Mantener la mortalidad perinatal al 2015 por debajo de 14,8 por 1000 nacidos vivos.
- Reducir a 13 por 1,000 nacidos vivos la tasa de mortalidad en menores de 5 años en Boyacá para el 2015.

El Plan de Desarrollo del Departamento establece los lineamientos programáticos y estratégicos para la atención de la Primera Infancia y sobre este marco la gestión del departamento ha estado orientada a vincular a las diferentes instituciones con competencia relacionada en Primera Infancia. Para el análisis de capacidades Institucionales se analizó la estructura organizacional del Departamento y se seleccionaron las dependencias que están trabajando en la estrategia a nivel departamental.

Gráfica 24. Estructura Organizacional de la Gobernación de Boyacá



FUENTE: SIGIL CG, con base en información suministrada por la Gobernación 2013.

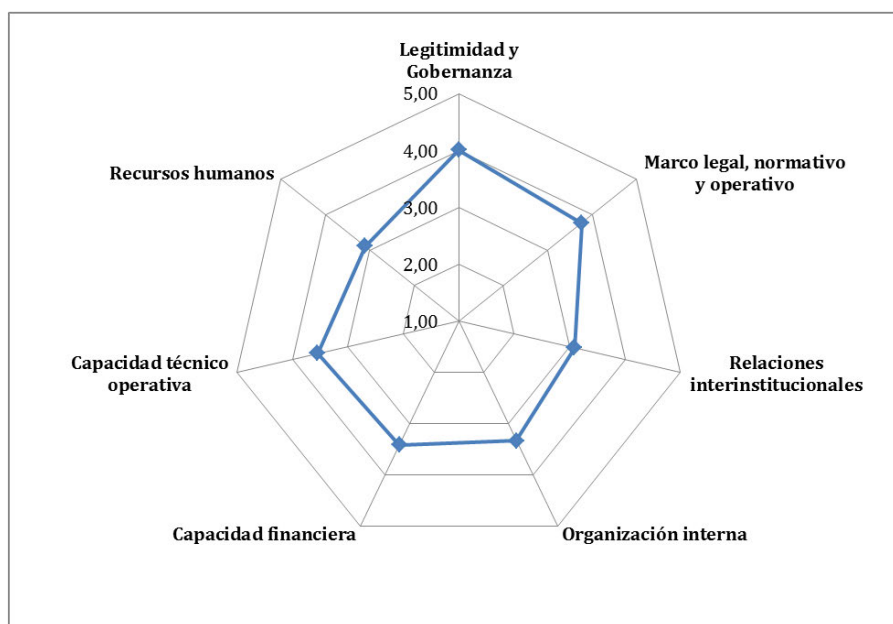
En desarrollo del ejercicio evaluativo se identificaron las siguientes instituciones y para cada una de ellas se realizó la aplicación del instrumento SADCI en las siete dimensiones de acuerdo con la metodología definida, las instituciones seleccionadas fueron:

- Secretaría de Cultura y Turismo
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Educación
- Departamento Administrativo de Planeación
- Dirección ICBF Regional Boyacá

4.2.1 Resultados departamentales por dimensiones y variables

El Departamento de Boyacá presenta, en términos generales, una capacidad institucional media alta correspondiente a una puntuación ponderada de 3.43, incluyendo las seis instituciones evaluadas. Esta calificación se debe a debilidades en las dimensiones de relaciones interinstitucionales (Media: 3.09) y recursos humanos (Media: 3.11), en la organización interna (Media 3.33), así como a fortalezas en la dimensión correspondiente a legitimidad y gobernanza (Alta: 4.01).

Gráfica 25. Resultados SADCI por dimensión Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

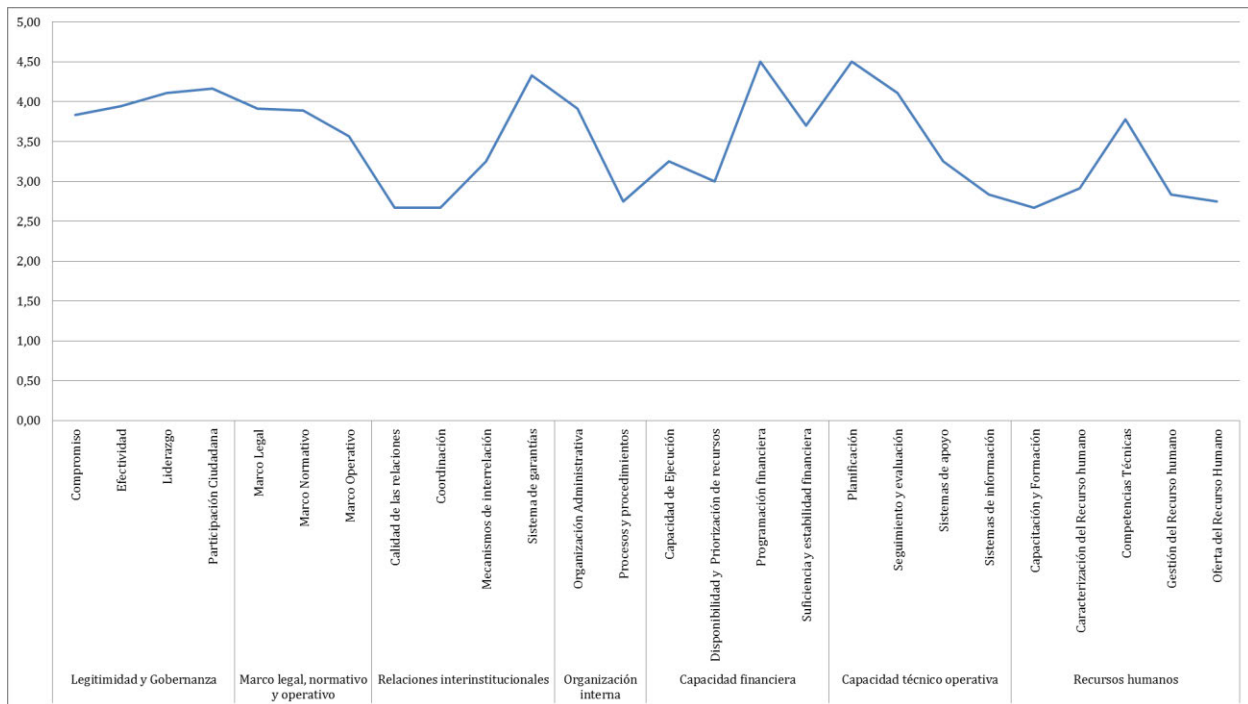
En este sentido, al observar las variables que conforman y explican las dimensiones, se puede afirmar que las áreas con mayor fortaleza o más desarrolladas dentro de la Gobernación se relacionan con la existencia de un sistema de participación ciudadana (Alta: 4.17) que ha logrado la inclusión de los niñ@s de Boyacá en los lineamientos de política, esto se ha realizado a través de diferentes talleres, para incorporar propuestas, iniciativas y demandas de la Primera Infancia, por estas acciones el departamento ganó el premio “Construyendo sueños”, que entregó Colombia Líder, el ICBF y el PNUD en 2012.

De igual forma dentro de la Gobernación se identifica de forma clara el liderazgo (Capacidad Alta: 4.11) encabeza de la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense como unidad encargada de implementar la política pública de Primera Infancia del departamento, disposición dictada por la Ordenanza 026 de 2010, esta coyuntura particular explica el valor alto en la dimensión de legitimidad y gobernanza en la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

En contraposición aún se requieren esfuerzos para el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales que se explica por la falta de coordinación entre las entidades identificadas dentro de la Gobernación como secretarías que realizan intervenciones en Primera Infancia, debido a que no se han definido de forma clara mecanismos específicos de coordinación entre estas instituciones (Capacidad Media: 2.67), lo cual incide en la calidad de las relaciones (Capacidad Media: 2.67) que no está lo suficientemente apropiada, y que no permite un funcionamiento adecuado de los diferentes dispositivos y medios de comunicación establecidos en el Departamento.

De otro lado, con relación a la capacidad en términos de recursos humanos resaltan las debilidades en torno a la generación de estrategias de capacitación del personal para que todo el personal conozca la Estrategia de Cero a Siempre, y apoye la implementación de la misma. En resumen, el análisis del perfil de la Capacidad Institucional del Departamento, desde la perspectiva de las variables que conforman las siete dimensiones definidas indica que las variables que sobresalen en la capacidad institucional de Boyacá es la programación financiera, la planificación y el sistema garantías, entendido este como el abanico de instituciones que realizan intervenciones en Primera Infancia .

Gráfica 26. Resultados por variable y dimensión del SADCI Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Esto implica que la Gobernación es eficiente a la hora de programar recursos, ha construido instrumentos de planificación adecuados para incorporar los lineamientos en Primera Infancia, e identifica con claridad las instituciones relacionadas con la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre y la línea de coordinación en el nivel territorial. Sin embargo la mayoría de las variables responden a una calificación media y baja lo que indica la necesidad de mejorar sustancialmente la capacidad de la Gobernación para atender los objetivos de la Estrategia de Cero a Siempre, especialmente en lo relativo a Sistemas de información, gestión, capacitación y oferta del Recurso humano, procesos y procedimientos, y coordinación y articulación interinstitucional.

Por lo tanto el Plan de Fortalecimiento Institucional del Departamento deberá considerar estrategias y acciones relacionadas con el reforzamiento de las fortalezas y el abordaje de las debilidades identificadas. En la siguiente tabla se describen los aspectos a considerar en esta dirección.

Tabla 22. Fortalezas y debilidades de la Capacidad Institucional consolidada del Departamento de Boyacá

VARIABLE	CALIFICACIÓN SADCI
Fortalezas	
Programación financiera	4,5
Planificación	4,5
Sistema de garantías	4,33
Debilidades	
Sistemas de información	2,83
Gestión del Recurso humano	2,83
Procesos y procedimientos	2,75
Oferta del Recurso Humano	2,75
Calidad de las relaciones	2,67
Coordinación	2,67
Capacitación y Formación	2,67

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Considerando la institucionalidad global del Departamento, la Gobernación de Boyacá tiene una capacidad institucional media alta, cuenta con fortalezas en torno a la implementación de Primera Infancia gracias a la intención y voluntad política de la unidad territorial, para promover, liderar y conducir una estrategia de Desarrollo Infantil Integral, en términos de un claro desarrollo en participación ciudadana, y un liderazgo identificado gracias a la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense. Sin embargo las relaciones interinstitucionales entre las diferentes dependencias no son de calidad debido a deficiencias en la coordinación de las mismas, y el recurso humano no cuenta con estrategias de capacitación en Primera Infancia.

4.2.2 Análisis comparativo por Secretarías de sector

Dentro de las entidades que realizan intervenciones en Primera Infancia en el Departamento de Boyacá, objeto de estudio, tres presentan debilidades en términos de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, como se observa en la tabla adjunta. La Secretaría de Cultura y

Turismo, la Secretaría de Educación y la Secretaria de Salud presentan un puntaje de 2.46, 2.23 y 2.91 respectivamente para una calificación media. Por su parte la dependencia con mayor capacidad dentro del análisis de la Gobernación es la Secretaria de Desarrollo Social (Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense) con un puntaje de 4.18 para una calificación Alta.

Tabla 23 Resultados consolidados SADCI Departamento de Boyacá por dimensión según Entidad

Dimensión	Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Desarrollo Social-NCB	Total Gobernación de Boyacá
Legitimidad y Gobernanza	4,70	3,47	3,13	3,50	4,33	4,90	4,01
Marco legal, normativo y operativo	3,77	3,79	3,82	2,82	3,87	4,53	3,77
Relaciones interinstitucionales	3,45	2,25	2,53	3,20	2,88	4,25	3,09
Organización interna	2,88	3,13	3,88	3,50	2,88	3,75	3,33
Capacidad financiera	2,24	3,40	2,39	3,00	4,68	4,75	3,41
Capacidad técnica operativa	2,48	2,75	3,57	3,90	4,55	4,04	3,55
Recursos humanos	2,55	2,70	3,40	3,45	3,15	3,40	3,11
Promedio Simple	3,15	3,07	3,24	3,34	3,76	4,23	3,47
Promedio Ponderado	2,93	3,03	3,22	3,39	3,85	4,18	3,43

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

De forma coherente la capacidad de organización interna presenta un comportamiento similar en las seis dependencias analizadas, su calificación Media refleja la falta de manuales de funciones y procesos y procedimientos específicos en Primera Infancia, lo cual dificulta la operatividad de la Estrategia de Cero a Siempre.

Por su parte el ICBF regional y como el principal agente en términos de intervenciones en Primera Infancia, cuenta con la segunda mayor capacidad de las entidades evaluadas, sin embargo es clasificada como Media Alta, lo cual permite evidenciar los retos que debe enfrentar la entidad principalmente en temas de Recursos Humanos, Organización Interna y Relaciones interinstitucionales, a fin de poder implementar la estrategia de formar adecuada y articulada con los demás sectores.

La siguiente tabla muestra los resultados para cada una de las variables evaluadas a nivel de las diferentes dependencias del departamento.

Tabla 24 Resultados consolidados SADCI Departamento de Boyacá por dimensión y variable según Entidad

Dimensión Variable	Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Desarrollo Social-NCB	Total
--------------------	---------------------------------	-------------------------	---------------------	--------------------------	------	-------------------------------------	-------

Dimensión Variable	Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Desarrollo Social-NCB	Total
Legitimidad y Gobernanza							
Compromiso	4,00	3,33	2,67	3,33	5,00	4,67	3,83
Efectividad	5,00	5,00	3,67		5,00	5,00	3,94
Liderazgo	5,00	2,00	4,67	5,00	3,00	5,00	4,11
Participación Ciudadana	5,00	4,33	1,00	5,00	4,67	5,00	4,17
Marco legal, normativo y operativo							
Marco Legal	3,50	3,75	3,50	4,75	4,00	4,00	3,92
Marco Normativo	3,67	4,00	4,00	3,67	3,67	4,33	3,89
Marco Operativo	4,00	3,60	3,80	1,00	4,00	5,00	3,57
Relaciones interinstitucionales							
Calidad de las relaciones	3,00	1,00	3,00	2,00	3,00	4,00	2,67
Coordinación	3,00	2,67	1,67	3,00	2,33	3,33	2,67
Mecanismos de interrelación	3,50	1,50	2,50	4,00	3,00	5,00	3,25
Sistema de garantías	5,00	5,00	3,50	4,00	3,50	5,00	4,33
Organización interna							
Organización Administrativa	3,25	4,25	4,75	4,25	3,50	3,50	3,92
Procesos y procedimientos	2,50	2,00	3,00	2,75	2,25	4,00	2,75
Capacidad financiera							
Capacidad de Ejecución	2,00	4,00	2,50	2,00	4,00	5,00	3,25
Disponibilidad y Priorización de recursos	1,50	3,00	1,50	2,50	5,00	4,50	3,00
Programación financiera	4,00	5,00	4,50	4,00	5,00	4,50	4,50
Suficiencia y estabilidad financiera	2,80	3,00	2,80	4,00	4,60	5,00	3,70
Capacidad técnico operativa							

Dimensión Variable	Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Desarrollo Social-NCB	Total
Planificación	3,00	5,00	4,00	5,00	5,00	5,00	4,50
Seguimiento y evaluación	3,00	5,00	3,33	4,00	5,00	4,33	4,11
Sistemas de apoyo	3,25	1,50	4,00	4,00	3,50	3,25	3,25
Sistemas de información	1,00	1,00	3,00	3,00	5,00	4,00	2,83
Recursos humanos							
Capacitación y Formación	3,50	1,00	2,00	2,00	3,50	4,00	2,67
Caracterización del Recurso humano	3,00	2,00	4,00	4,00	2,00	2,50	2,92
Competencias Técnicas	3,00	3,67	4,67	4,00	3,67	3,67	3,78
Gestión del Recurso humano	1,67	2,00	2,67	3,67	3,00	4,00	2,83
Oferta del Recurso Humano	2,00	5,00	2,00	1,50	4,00	2,00	2,75

Calificación	SADCI territorial
BAJA	Menos de 2
MEDIA	Entre 2 y 3.25
MEDIA ALTA	Entre 3.25 y 4.0
ALTA	Más de 4

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

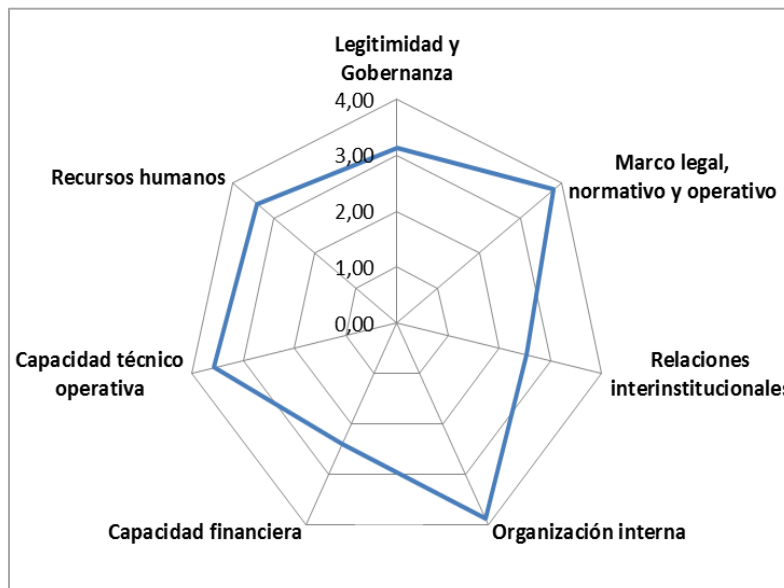
4.2.2.1 Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud de Boyacá cuenta con personal que si bien desarrolla actividades adicionales, también desempeña labores directas con la Primera Infancia, como es el caso de las Coordinadoras de nutrición y AIEPI (Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Primera Infancia). Como fortalezas se resalta la prioridad de la Política de Primera Infancia dentro de la Secretaría de Salud, y el conocimiento sobre la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre aunque los avances aún sean limitados.

Dentro de las intervenciones más sobresalientes se encuentran la implementación de las estrategias AIEPI e IAMI (Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia), así como del Programa Ampliado de Inmunizaciones y los Centros de Recuperación Nutricional como instituciones que buscan atender clínicamente los estados de desnutrición crónica y aguda en los menores de cinco años, programas y proyectos que hacen parte de la Atención Primaria en Salud y en Familia de Boyacá.

De acuerdo con los resultados obtenidos del análisis SADCI se evidencian fortalezas en términos de organización interna (Media alta: 3.88) debido principalmente por contar con una estructura formalizada, con manuales de funciones y procesos y procedimientos, sin embargo aún falta que estos manuales incorporen acciones específicas de la RIA; así mismo el reconocimiento del marco legal y normativo de la Estrategia de Cero a Siempre (Media alta: 3.82) es otro factor que contribuye al buen desempeño de la Estrategia de Cero a Siempre en la entidad.

Gráfica 27. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaría de Salud Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Sus necesidades de mejora se presenta en las relaciones interinstitucionales (Media: 2.23), debido a que la entidad demuestra gran independencia en la ejecución de sus compromisos y no se han identificado mecanismos de comunicación y articulación, la generación de estrategias de capacitación para que todo el personal conozca la Estrategia de Cero a Siempre (Media: 2.70), y en materia de capacidad técnico operativa (Media: 2.75) específicamente por la falta de un sistema de información adecuado que permita obtener datos relevantes para el seguimiento y control de los proyectos relacionados con la Primera Infancia, lo cual conlleva a la ausencia evaluaciones de desempeño que permitan verificar el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la Estrategia de Cero a Siempre.

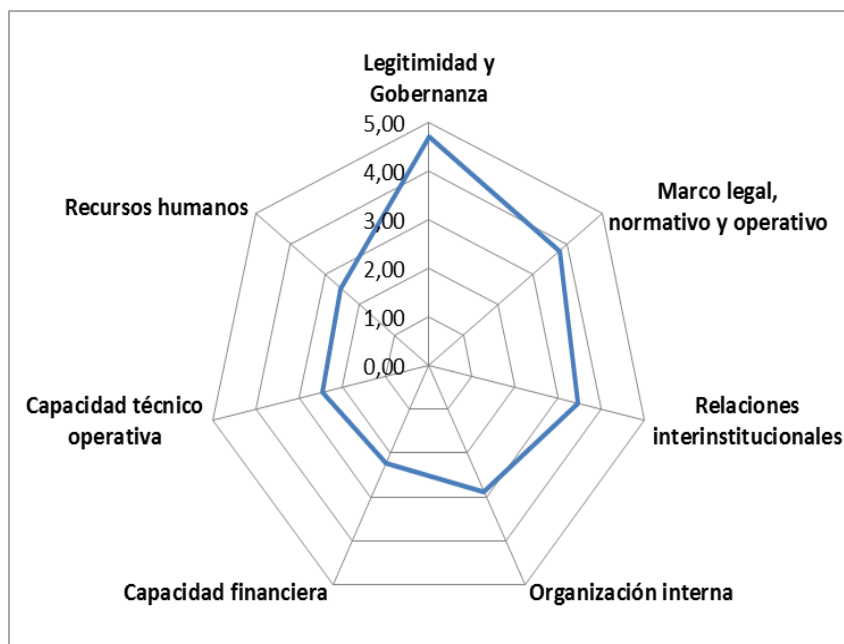
4.2.2.2 Secretaría de Cultura y Turismo

La Secretaría de Cultura y Turismo de Boyacá cuenta con una persona responsable de los temas de Primera Infancia, quién se ha encargado de elaborar el plan para la Primera Infancia. Este es un enfoque temático que hasta ahora se posiciona dentro de la Secretaría, en la actualidad ya se encuentra un plan de intervención aprobado, esto evidencia la decisión de la Secretaría de la iniciativa y disposición a trabajar por la Primera Infancia, y su capacidad de planeación y

posibilidades para establecer un plan de acción que integra las debilidades financieras y aborda las limitaciones programáticas y de coordinación.

Resaltan en este caso las intervenciones propuestas como los Talleres psico-profilácticos, y los Talleres a las madres comunitarias en las cinco áreas artísticas (teatro, cine, artes plásticas, danza y música), que buscan capacitar a las madres gestantes y comunitarias en las diferentes artes y ganar espacios de colaboración para ello con la Secretaría de Salud y el ICBF respectivamente. Como debilidades se presentan las limitaciones financieras de la Secretaría para intervenir este grupo poblacional, la falta de personal y la ausencia de un sistema de información integrado que permita de forma eficiente hacer seguimiento a los programas y proyectos.

Gráfica 28. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Turismo del Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Congruente con lo anterior los resultados del SADCI indica que una de sus fortalezas es la dimensión legitimidad y gobernanza (Alta: 4.70) y sus mayores retos se encuentran en capacidad financiera (Media: 2.24) y recursos humanos (Media: 2.55), esto último debido a la carencia de personal con los perfiles y conocimientos requeridos para el desarrollo de sus competencias y la alta rotación del personal, de igual forma en la entidad territorial se convierte en una limitación la oferta de recurso humano para responder a la implementación de la estrategia.

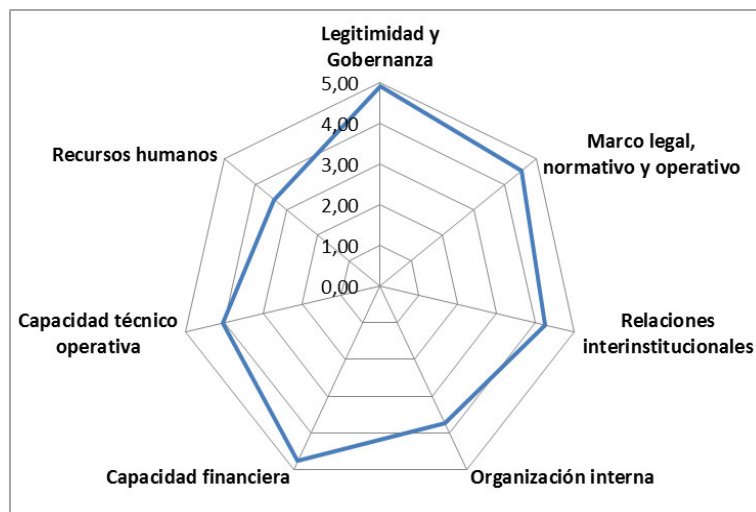
4.2.2.3 Secretaría de Desarrollo Social - Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense

Para el Departamento de Boyacá es de especial importancia el desarrollo del Programa Nuevo Ciudadano Boyacense, el cual cuenta con una Gerencia nombrada y articulada al Plan de Desarrollo Territorial.

Esta Gerencia cuenta con un empleo del nivel directivo, apoyado en un equipo de 8 profesionales que desempeñan diferentes labores, que van desde la planeación, el diagnóstico, hasta la construcción informática del Sistema de Información Niño a Niño.

La Gerencia cumple competencias relacionadas con la socialización del Programa, que está bien alineado con la Estrategia de Cero a Siempre, cumple procesos de diagnóstico bajo el precepto diferencial para la Primera Infancia en el Departamento e integra la visión del Programa con las propuestas de trabajo de los otros sectores convocados en la Mesa Técnica Departamental. Aunque no maneja recursos financieros para la ejecución, pretende realizar los programas innovadores con apoyo de esos otros sectores, lo cual se convierte en una amenaza de sostenibilidad a su proceso. A pesar de ello, la Gerencia es un caso resaltable para analizar la estructura organizacional que debe tener la Estrategia de Cero a Siempre en el ámbito territorial.

Gráfica 29. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Desarrollo Social Salud Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

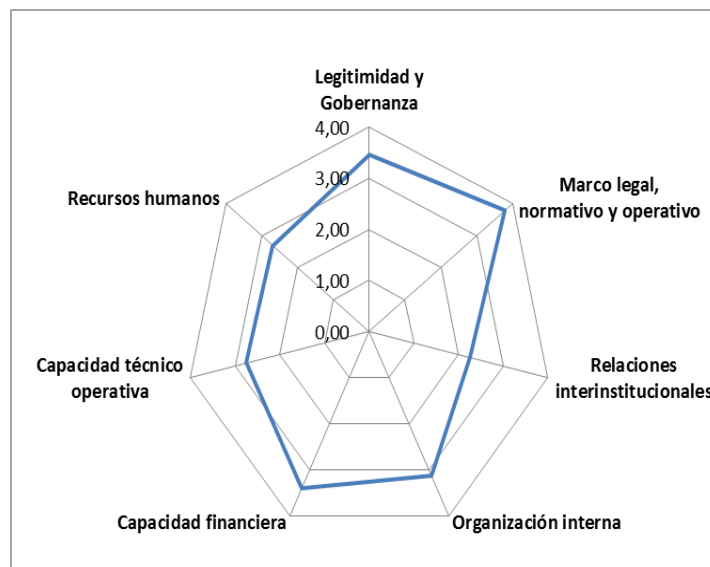
En general la Gerencia presenta una capacidad institucional Alta en torno a la Primera Infancia (4.18), debido principalmente a sus fortalezas en relación a la legitimidad y gobernanza (Alta: 4.90), precisamente porque la razón de ser de esta Gerencia es la Primera Infancia, la capacidad financiera interna de la dependencia (Alta: 4.75), puesto que ella no depende de estos recursos para la ejecución de sus funciones, el reconocimiento y adopción del marco legal, normativo y operativo (Alta: 4.53), las Relaciones Interinstitucionales (Alta: 4.25), ha establecido espacios interrelación y comunicación para el seguimiento e implementación de la Estrategia de Cero a Siempre. Las dimensiones en donde se destacan necesidades de mejora es la organización interna (Media Alta: 3.75) debido a la ausencia de manuales procesos y procedimientos y a la carencia de personal para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre (Media: 3.15).

4.2.2.4 Secretaría de Educación

La Secretaria de Educación de Boyacá cuenta con 2 funcionarios encargados de atender los temas específicos de Primera Infancia, uno de los cuales es contratista, por lo cual una de las grandes debilidades de la dependencia es la falta de personal y la capacitación de los mismos sobre la Estrategia de Cero a Siempre.

La calificación general obtenida por la Secretaria fue media (3,03), debido a que con el cambio de administración en el año 2012 se eliminó la dependencia de Primera Infancia con la que contaba, restándole relevancia al interior de la Secretaría y se trasladó el programa “Mis primeros sueños” al ICBF, generando malestar entre las instituciones y falta de claridad en las competencias y alcance de las mismas.

Gráfica 30. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Educación Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Precisamente una de las dimensiones con calificación más baja (2,25) es la referente a Relaciones Interinstitucionales, ocasionada por la situación descrita en el párrafo anterior, motivo que a su vez ha ocasionado la pérdida de los espacios de seguimiento y retroalimentación interinstitucional e intersectorial que venían operando y la ruptura de la comunicación entre estas entidades.

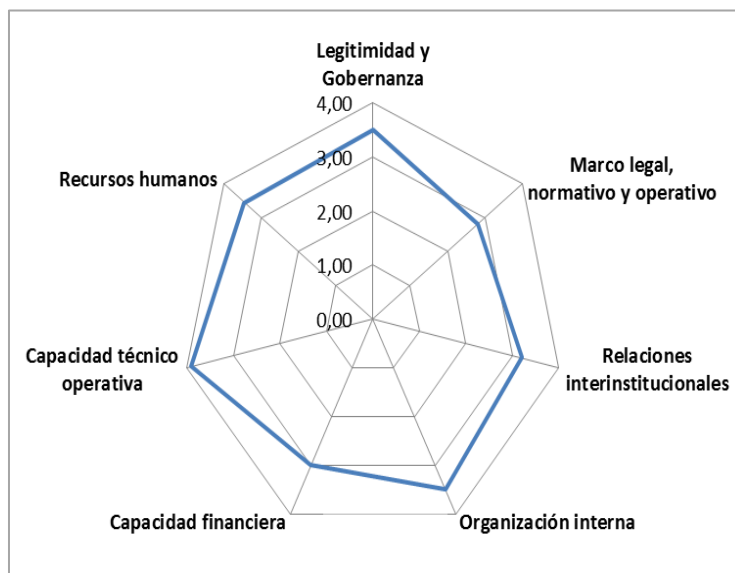
No obstante la entidad presenta coherencia en la definición de sus planes y programas frente a la Estrategia de Cero a Siempre (Dimensión Legitimidad y Gobernanza: Media alta 3.47) y reconoce el marco legal y normativo que la rige (Media Alta: 3.79), resaltando la ausencia del nivel nacional para la definición de un marco operativo que clarifique la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre en los territorios.

4.2.2.5 Secretaría de Planeación

Dentro de la Secretaría de Planeación y desde el eje social se ha trabajado en la planeación estratégica y la articulación de las entidades junto con la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense para generar sinergias en el diagnóstico y plan de acción para la Primera Infancia de Boyacá a través de la integración de los diferentes planes desarrollados por todas las secretarías. Si bien el papel misional de la Secretaría no le confiere la capacidad de ejecutar programas y proyectos, esta dependencia ha trabajado activamente en la planeación de las intervenciones en Primera Infancia. Como ejemplo de dicha fortaleza resaltan los encuentros con participación de los niñ@s del departamento que generaron una participación activa de la Primera Infancia en la generación de las acciones que los afectan. Sin embargo, se requieren esfuerzos para generar un sistema de información que permita hacer seguimiento y monitoreo a todos los planes y programas, y una mayor articulación con las demás entidades en forma horizontal y vertical.

Una sus mayores debilidades se observa en torno a la capacidad financiera (Media: 3.00), pues el porcentaje de ejecución de los recursos para la vigencia 2012 no supero el 70%, debido en gran medida por la baja capacidad administrativa y operativa, de igual forma en los resultados del análisis SADC se observa baja capacidad en la dimensión de Marco Legal, normativo y operativo (Media: 2.28), debido a que la Secretaría no cuenta con un plan operativo para la ejecución de acciones en Primera Infancia, sin embargo esto no indica un comportamiento negativo, pues simplemente corresponde al desarrollo de sus competencias.

Gráfica 31. Resultados SADC por dimensión de la Secretaria de Planeación Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADC

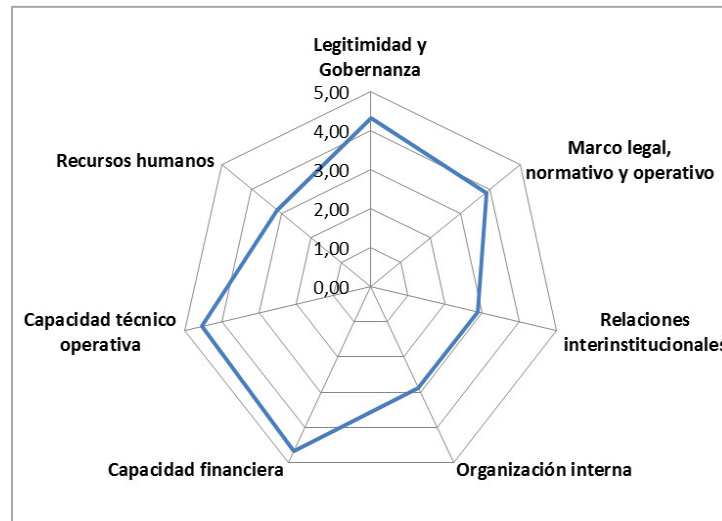
La principal fortaleza de la Secretaría de Planeación se centran en su capacidad técnico operativa (Media Alta: 3.90), es decir en la disponibilidad de recursos físicos necesarios para cumplir con los objetivos de la dependencia y la eficiente administración de los mismos.

4.2.2.6 ICBF Regional Boyacá

Los programas y proyectos que adelanta la Regional Boyacá se enmarcan en dos tipos: tradicionales como los Hogares Comunitarios de Bienestar, los FAMI, Hogares múltiples, Hogares infantiles y Hogares agrupados; y por otra parte, los Centros de desarrollo Infantil.

El ICBF como principal entidad ejecutora en Primera Infancia cuenta con fortalezas representativas en temas como gobernanza y legitimidad (Alta: 4.33), capacidad financiera (Alta: 4.68), técnica y operativa (Alta: 4.55), en el entendido que se efectúa una adecuada programación de los recursos, y esos son adecuados y sus suficientes para las metas programas, así como son ejecutados en su totalidad.

Gráfica 32. Resultados SADCI por dimensión del ICBF Regional Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Sin embargo se han identificado vacíos en términos de relaciones interinstitucionales (Media: 2.88), principalmente por la ausencia de mecanismos de comunicación, espacios de seguimiento y retroalimentación, así como carencia de personal para la implementación y asistencia técnica de la Estrategia de Cero a Siempre, pues en la actualidad tan solo cuentan con una persona de planta y dos contratistas.

4.2.3 Síntesis de la CI del departamento de Boyacá

De acuerdo con lo expuesto en las secciones anteriores, se puede concluir que la Gobernación de Boyacá dispone de una capacidad media alta (3.43) para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, no obstante, presenta debilidades asociadas a unas débiles relaciones interinstitucionales caracterizadas por vacíos en la coordinación y articulación de las entidades que realizan intervenciones en Primera Infancia, en razón de una ausencia de claridad sobre los medios de relación, lo que desencadena en una calidad de las relaciones no adecuada para la implementación de la estrategia.

Si bien la Gobernación cuenta con una unidad encargada de la coordinación en Primera Infancia subsisten dependencias desarticuladas de la iniciativa como el caso de la Secretaría de Educación, y en menor medida la Secretaría de Salud y el ICBF. Por otro lado también subsisten vacíos en el recurso humano, relacionados con inestabilidades en la composición del personal debido a su vinculación mayoritaria por prestación de servicios, sin contar que resulta insuficiente para atender la adopción de la estrategia, siendo la Secretaría de Cultura la dependencia, junto con Educación que presentan más deficiencias en la disponibilidad de personal para Primera Infancia. También es preciso destacar la necesidad de iniciar el desarrollo de procesos y procedimientos y manual de funciones para Primera Infancia que esclarezca las acciones para la implementación de la estrategia en el territorio.

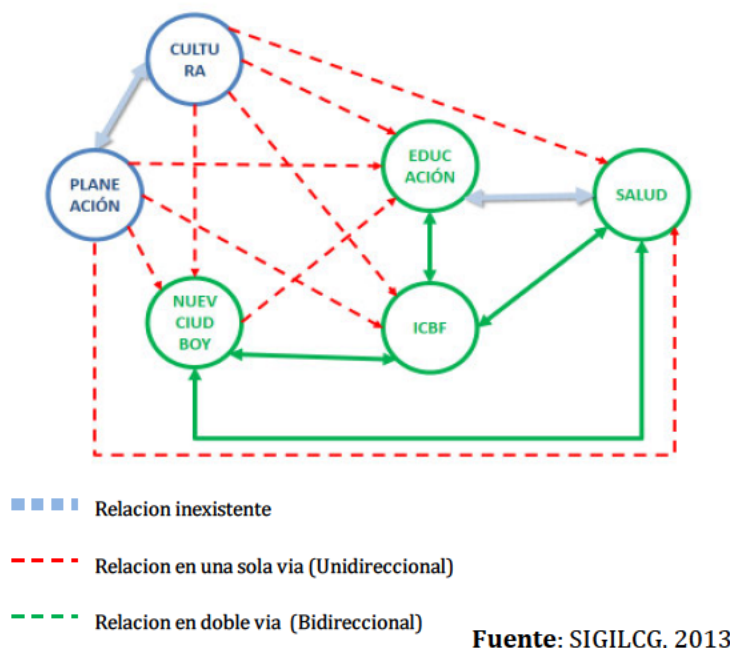
En este sentido si bien la Gobernación de Boyacá cuenta con una capacidad media alta para la implementación de la estrategia con fortalezas respaldadas en un reconocimiento de la importancia de las intervenciones en Primera Infancia, con una voluntad política e iniciativa que ha permitido iniciar un proceso de planificación, son necesarios los esfuerzos para coordinar y articular en la RIA todos actores. Así mismo destinar recurso humano por parte de las secretarías hace parte de un proceso de organización interna que visibilice la necesidad de personal dedicado al trabajo por la Primera Infancia.

4.2.4 Análisis de la dinámica de redes

Para el caso de Boyacá se realizó, aplicando la metodología el ADRI, la medición de las la dinámica de Influencia, Confianza e Información y adicionalmente se incluyó una dimensión denominada “Alineamiento” con el propósito de analizar el grado en que las entidades compartes una visión y objetivos comunes con relación a la Estrategia.

Para caracterizar la dinámica institucional en el departamento se definió la siguiente tipología de relaciones entre instituciones, buscando abordar las asimetrías encontradas en campo e identificadas a través del mapa de relaciones.

Gráfica 33. Tipología de las Relaciones Territoriales Departamento de Boyacá



Las relaciones en la Gobernación de Boyacá se caracterizan por ser asimétricas, donde las relaciones en una sola vía son la tendencia, siendo este un caso explícito para la Secretaría de Cultura y Turismo, la cual manifiesta haber comenzado relaciones con las secretarías de Educación, de Salud, la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense y el ICBF, mientras que éstas revelaron no relacionarse con ella.

De otro lado también se presentaron relaciones inexistentes, donde dos dependencias manifiestan de forma mutua no relacionarse, como la Secretaría de Salud y Educación, en contraposición también se presentaron relaciones simétricas o en dos vías, representadas en el diagrama por las líneas verdes, siendo el caso de la Secretaría de Salud y el ICBF, que manifestaron mutua relación.

4.2.5 Análisis de la influencia

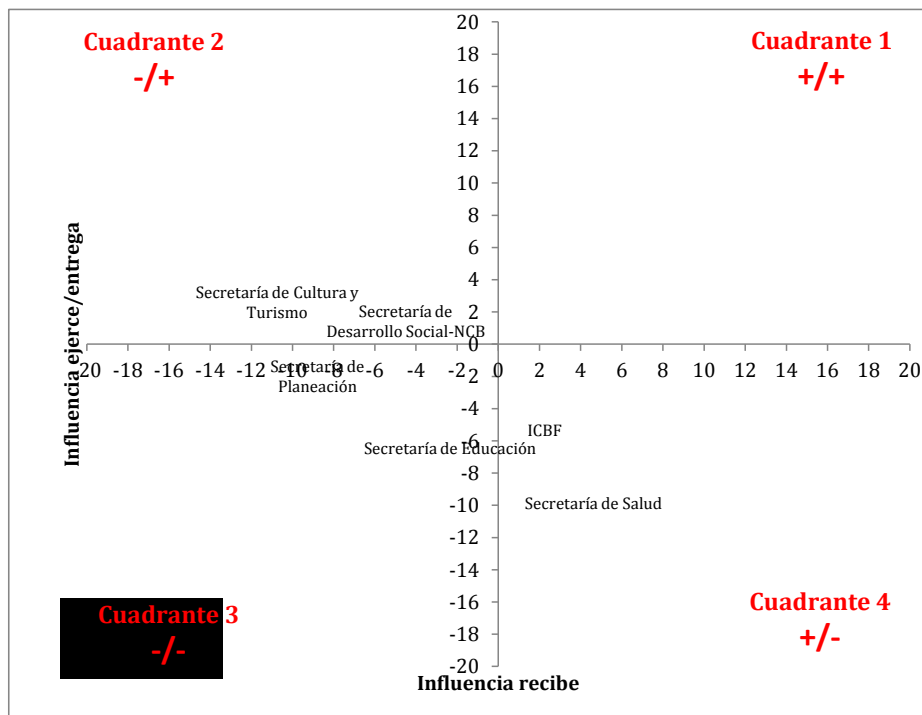
La Red de Influencia mide la capacidad de un actor para poner en agenda o imponer su interés sobre el resto de intereses en un escenario socio-político. Para Boyacá se presenta un flujo de influencia limitado entre las dependencias. En este sentido el ICBF (52% vs 36%) y la Secretaría de Salud (51% vs 23%) generan más influencia de la que reciben posicionándose como los agentes con mayor fuerza influencia, en contraposición la Secretaría de Educación que no genera ni percibe influencia. El índice de la dimensión influencia presenta un porcentaje del 40% indicando fragmentación en las relaciones y niveles de jerarquía entre las dependencias que trabajan para la Primera Infancia, de esta forma se observa una concentración de puntos en los cuadrantes 2, 3 y 4.

Por su parte, en el cuadrante 4 se ubican el ICBF y la Secretaría de Salud con un comportamiento en el que se genera más influencia de la que se recibe, en el cuadrante 3 la Secretaría de Educación evidencia una situación de desarticulación, donde no genera ni tampoco percibe influencia, y en el cuadrante 2 las dependencias perciben más influencia de la que pueden generar siendo el caso de las secretarías de Planeación, Cultura y Turismo, y Desarrollo Social o Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense.

Se identifica una red de influencia donde existe una jerarquía del ICBF y la Secretaría de Salud aunque mas leve, y tres entidades que perciben influencia pero que no ejercen, como se mencionó anteriormente el caso de las secretarías de Planeación, Cultura y Turismo, y Desarrollo Social o Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense.

Visto así, resulta un escenario desfavorable entendiendo que la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense es la entidad encargada por la Gobernación para conducir la política pública de Primera Infancia, y que de acuerdo con lo observado, aún no ha manifestado la fuerza de influencia suficiente para incorporar de forma adecuada las intervenciones en Primera Infancia dentro de las demás secretarías. Como caso especial, se destaca la Secretaría de Educación que no se ha integrado de forma adecuada a la red de influencia en Primera Infancia, con un comportamiento donde no genera influencia, y no percibe influencia de las demás dependencias.

Gráfica 34. Relaciones de influencia Departamento de Boyacá



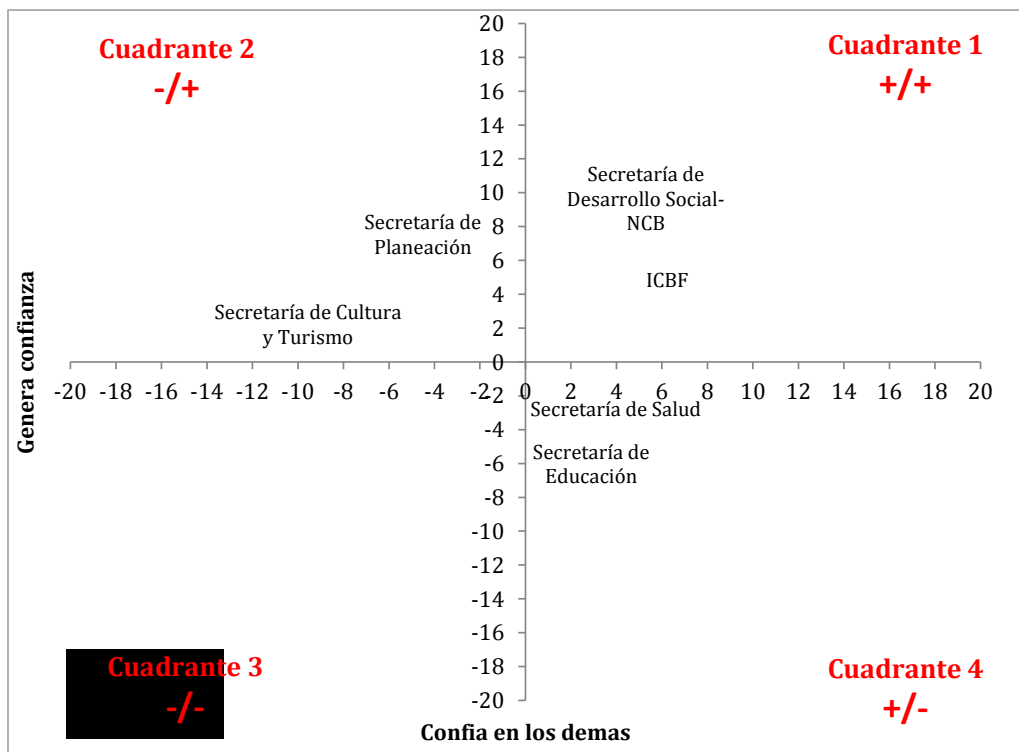
Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

4.2.6 Análisis de la confianza

La Red de Confianza mide la capacidad del actor para crear redes y sinergias cooperativas en las decisiones de política o implementación⁴³, mientras mayor sea la confianza, mayor es la probabilidad asociada a la existencia de coordinación o cooperación entre los actores. En concordancia con el comportamiento exhibido por la red de influencia, también se encuentran asimetrías en los flujos de confianza de la red.

El índice para la dimensión Confianza fue del 54,5% si bien es mayor que el presentado por la red de influencia aún persisten los problemas de fragmentación y jerarquía de la red. La concentración de los puntos se distribuye entre los cuadrantes 1, 2 y 4, con comportamientos evidentemente diferentes. En el cuadrante 1 se ubican las dependencias que generan confianza y que depositan confianza (el ideal) en los demás, el caso del ICBF y la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense, por su parte las dependencias situadas en el cuadrante dos, no generan confianza pero confían en los demás, comportamiento exhibido por las secretarías de Planeación y Cultura y Turismo, caso contrario de las secretarías ubicadas en el cuadrante 4, que si bien despiertan confianza, no confían en los demás, siendo Salud y Educación las que presentan este comportamiento.

Gráfica 35. Relaciones de confianza Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

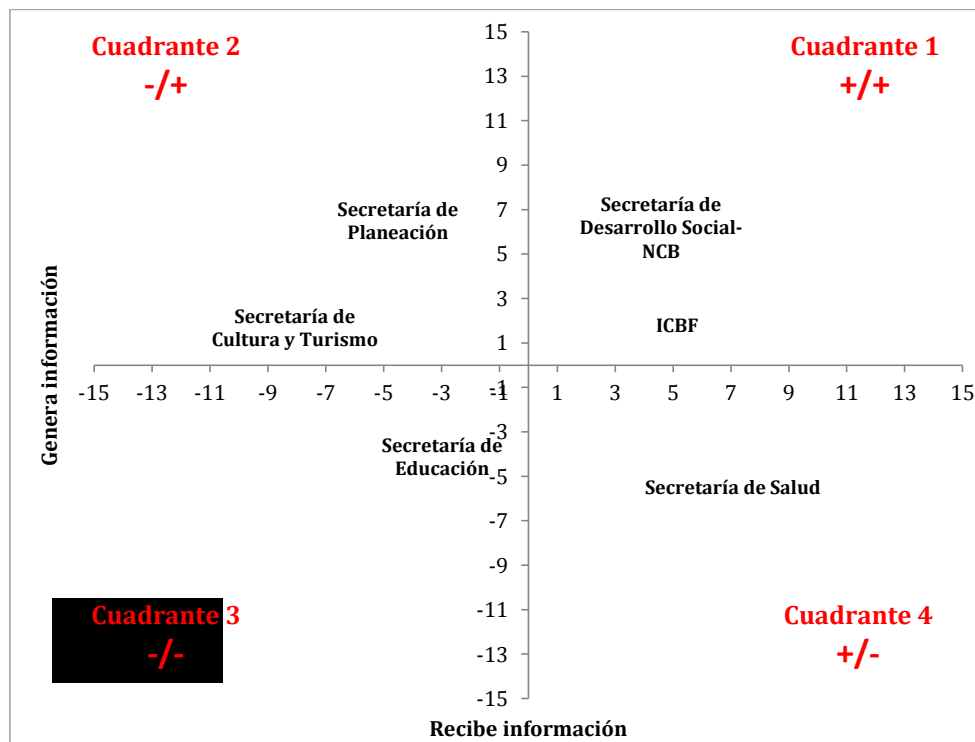
⁴³ Chevalier, J., Bucles, D., Guía para la investigación, la planificación y la evaluación participativas, SAS2 Dialogue, 2011.

Resulta interesante observar el contraste en el comportamiento de la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense, ya que si bien no genera influencia en las demás dependencias, si despierta confianza, lo que estaría evidenciando problemas en los medios de coordinación de las entidades en torno a Primera Infancia, ya que si bien existe un escenario cooperativo desde la gerencia, su fuerza de influencia no funciona de la forma adecuada para garantizar un trabajo articulado para la Primera Infancia. Por otro lado se observa desarticulación de las Secretarías de Planeación y Cultura y Turismo pues se presentan como receptores del flujo de confianza y no generadores.

4.2.7 Análisis de la gestión de información

Por su parte la Red de Información mide la capacidad de los actores para intercambiar información, estando estrechamente relacionada con la existencia de sistemas de información dentro de las entidades y de requerimientos de información para la formulación, seguimiento y evaluación de la política de Primera Infancia. De esta forma con un comportamiento similar se manifiestan asimetrías en los flujos de información de la red, ubicándose en cuadrantes opuestos. El ICBF nuevamente se posiciona como el agente que genera más información (65%), y recibe menos de lo que brinda (59%), y la Secretaría de cultura y turismo como la dependencia que menos genera y recibe información.

Gráfica 36. Relaciones de intercambio de información Departamento de Boyacá



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

El índice de la dimensión gestión de información fue del 51,8%, lo que evidencia fragmentaciones en la red de información, en la gráfica precedente se observa una concentración de puntos en los cuadrantes 1 y 2, siendo estas dos situaciones opuestas. En el cuadrante 1 se ubican aquellas dependencias que generan flujo de información hacia las demás dependencias y a su vez reciben flujos de información, el ICBF brinda más información de la que recibe y la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense recibe más de la que genera. Por su parte en el cuadrante 2 se ubican las entidades que no generan pero si reciben información, siendo el caso de la Secretaría de Planeación y de Cultura y Turismo.

Por su parte la Secretaria de Salud solo genera información (60%) más no recibe (34%) y la Secretaria de Educación no genera ni recibe, lo que deja ver la necesidad de contar con un sistema de información unificado y articulado entre las diferentes entidades que intervienen en la política de Primera Infancia, que permita el intercambio de información para la toma de decisiones, así como la evaluación y seguimiento de las acciones de la Estrategia.

4.2.8 Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI

La dinámica de las redes de Influencia, Confianza e Información se concluye que existe una jerarquía desde la Gerencia del Nuevo Ciudadano Boyacense y el ICBF, sin embargo la Gerencia si bien genera flujos importantes de confianza e información, no genera la misma influencia y en su rol de coordinadora en Primera Infancia este resultados indica que posiblemente no está cumpliendo con su objetivo articulador dentro de la estrategia.

El ICBF como actor natural en Primera Infancia, mantiene un posicionamiento de jerarquía sobre los demás agentes ya que si proporciona flujos de influencia, confianza e información. Pese a lo anterior se denotan grandes retos en torno a los sistemas de información y la articulación intersectorial, pues las secretarías de planeación, cultura y educación, no presentan un comportamiento en doble vía en el relacionamiento intersectorial.

4.3 CAPACIDADES INSTITUCIONALES MANIZALES

La Ciudad de Manizales se escogió, por parte de la mesa técnica, como representativo de las ciudades intermedias, dadas sus características poblacionales y, especialmente, dado el trabajo y los resultados en materia de Atención Integral a la Primera Infancia. Manizales como municipio categoría 1 conforme a los criterios de la Ley 617 del 2000, tiene 390.000 habitantes, de los cuales 31.899 son niños de la Primera Infancia (0 a 59 meses de edad)⁴⁴. Dentro de la población un 39,8% pertenece al SISBEN (155.291 personas), y un 7,2% corresponde a menores de 5 años (11.251 niños menores de 5 años).

De acuerdo con el seguimiento de indicadores municipales, el estado de la Primera Infancia en el municipio si bien ha mejorado en el último quinquenio (2005-2010), para el último año la tendencia decreciente en las condiciones de mortalidad y morbilidad cambio y se tornó creciente.

⁴⁴ Datos DANE 2012

En este sentido la razón de mortalidad materna fue en 2010 de 50,6 x 100.000 nacidos vivos, en contraste con la razón de 2009 que fue de 24,6, por su parte, la tasa de mortalidad infantil se ubicó en 1,7 por cada 1000 nacidos vivos para este mismo año. En términos nutricionales la desnutrición global y crónica presentó unas prevalencias de 4,1% y 29,1% respectivamente, siendo el retraso en talla elevado si se compara con el nacional que fue del 13,2% para 2010. La cobertura en vacunación se ubicó en más del 95% para las vacunas correspondientes a este grupo poblacional⁴⁵. De otro lado el porcentaje de los niños vinculados entre 0 y 5 años a programas de educación inicial en el 2010 fue del 33,1%.⁴⁶

Este panorama es que ha definido la necesidad de priorizar la Atención Integral a la Primera Infancia, el municipio de Manizales. Para ello se ha organizado una Coordinación de Primera Infancia que mediante la mesa de Primera Infancia han construido un plan de acción, desde las diferentes dependencias para intervenir este grupo poblacional, a través de las siguientes intervenciones:

- Restaurantes escolares: estrategia que busca brindar complementación alimentaria a 9480 escolares y adolescentes en el área urbana y rural de Manizales.
- Desayunos escolares: estrategia que busca beneficiar a 5730 escolares del área urbana y rural de Manizales.
- Soporte Nutricional: estrategia que busca brindar soporte nutricional para 400 beneficiarios con desnutrición aguda.
- Vigilancia Nutricional: estrategia que busca brindar vigilancia nutricional dos veces al año a los beneficiarios de complementación alimentaría.
- Programa Ampliado de Inmunizaciones: Programa que busca a través de campañas de vacunación focalizadas en población vulnerable, incrementar la cobertura de los biológicos en los menores de 5 años.
- Construcción de hogar múltiple con capacidad de atención para 200 niñ@s, con una inversión cercana a los 800 millones de pesos.
- Casas de la Cultura: Programa que a través de las expresiones socio-culturales, apuntan a la garantía plena de los derechos, el desarrollo humano y social y la formación de ciudadanía con sentido crítico-propositivo para contribuir a la construcción de colombianos y colombianas autónomos, dignos, participativos y conscientes de su papel en el mundo, para niños, niñas y adolescentes.

Desde la perspectiva macro las metas en Primera Infancia conforme el plan de desarrollo territorial son:

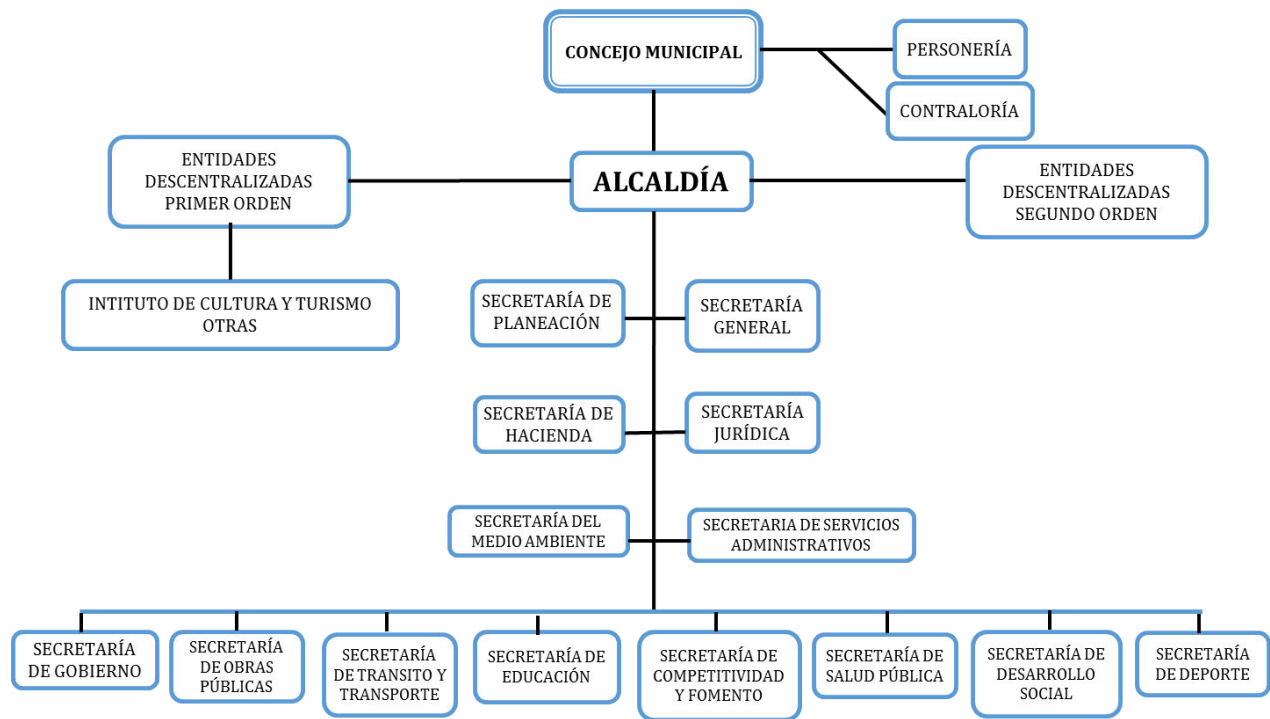
⁴⁵ BCG, Polio, Triple Viral

⁴⁶ Plan de Desarrollo Territorial Manizales 2012-2015

- Atender integralmente en salud, nutrición, educación y protección social al 100% de los niños vinculados en el programa de Cero a Siempre.
- Realizar mantenimiento a 9 establecimientos educativos oficiales.
- Formar a 300 agentes educativos de instituciones educativas oficiales y privadas que atienden población infantil bajo enfoque de la atención integral.

Para el análisis de capacidades Institucionales se analizó la estructura organizacional del Municipio y se valoraron las competencias y funciones, así como el trabajo desarrollado en Primera Infancia.

Gráfica 37. Estructura Organizacional de la Alcaldía de Manizales



Fuente: SIGIL CG con base en información Alcaldía de Manizales. 2013

En función de la estructura orgánica con el apoyo del con el Enlace Territorial y se seleccionaron las siguientes dependencias en las que se centró el análisis de Capacidades Institucionales:

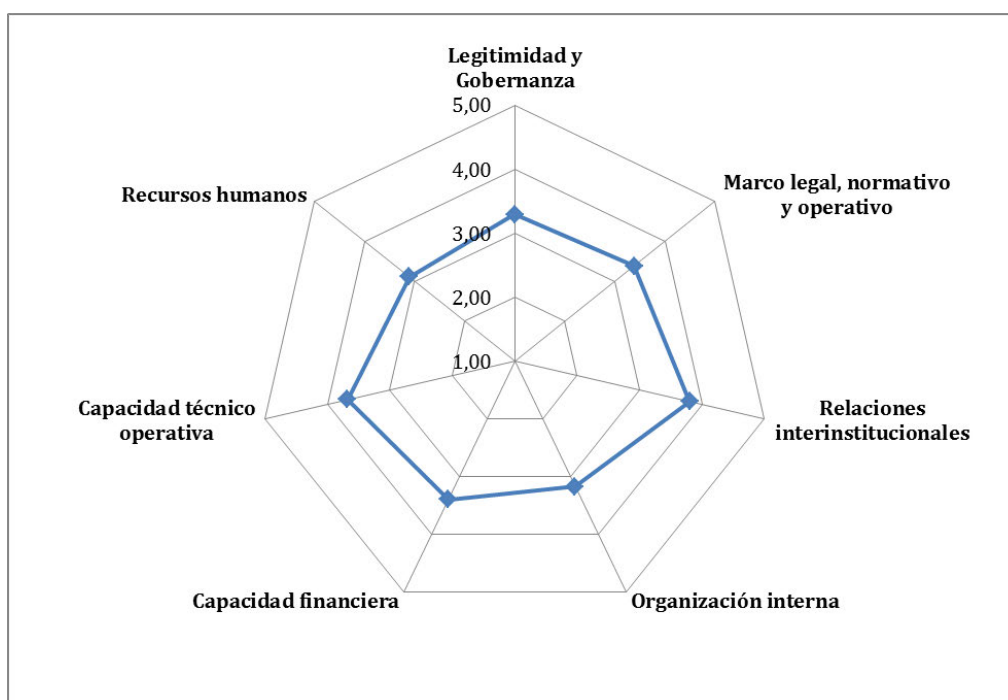
- Secretaría de Educación
- Secretaría de Planeación
- Secretaría de Salud Pública
- Secretaría de Desarrollo Social
- Dirección Zonal ICBF Manizales

4.3.1 Resultados Municipales por dimensiones y variables

La Alcaldía de Manizales presentó en términos generales una capacidad institucional media alta correspondiente a una puntuación ponderada de 3,4 calificación que se debe a las limitaciones detectadas en materia de recursos humanos, y organización interna, identificándose estos ítems como los más débiles dentro de la organización.

De esta forma al identificar las dimensiones con mayores fortalezas, como se indica en la gráfica adjunta, la Alcaldía de Manizales cuenta con la mayor capacidad en las dimensiones: Relaciones Interinstitucionales (Media alta: 3.80), y Capacidad técnico Operativa (Medio alta: 3.68), y faltan esfuerzos en las áreas de Recursos Humanos (Media: 3.11) y Organización interna (Media: 3.17).

Gráfica 38. Resultados SADCI por dimensión Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

En este sentido, al observar las variables que conforman y explican las dimensiones, se puede afirmar que las áreas con mayores fortalezas dentro de la Alcaldía se deben en primer lugar al conocimiento del Sistema de Garantías (Calificación: 4.42), entendiendo esto como la capacidad de las diferentes secretarías de reconocer con claridad las demás entidades dentro del municipio que realizan intervenciones en la Primera Infancia y de establecer relaciones con entidades público y privadas para este caso, así como de los mecanismos de interrelación (Calificación: 3.92) con dichas entidades, estableciendo canales y medios de relación (medios de comunicación: forma electrónica, espacios de discusión y retroalimentación), siendo estos dos aspectos claves para explicar la capacidad en Relaciones Interinstitucionales de Manizales.

De otro lado al revisar las razones de la fortaleza de la Ciudad en términos técnico operativos, se encuentra una capacidad desarrollada de las diferentes secretarías para realizar las actividades de planificación (Calificación: 4.33) con unos procesos definidos para la preparación de los planes y programas, y con unas responsabilidades claras y definidas de las personas encargadas de realizar estas labores de planificación, adicionalmente las diferentes Secretarías cuentan con los respectivos procesos de seguimiento y monitoreo (Calificación: 3.94) para la verificación del cumplimiento de los planes y programas, ello a través de un claro trabajo por parte de la Alcaldía para establecer desde el área financiera un sistema de seguimiento bimensual – trimestral y homogéneo con todas las secretarías indicador por indicador conforme lo establecido en el plan de desarrollo territorial de Manizales.

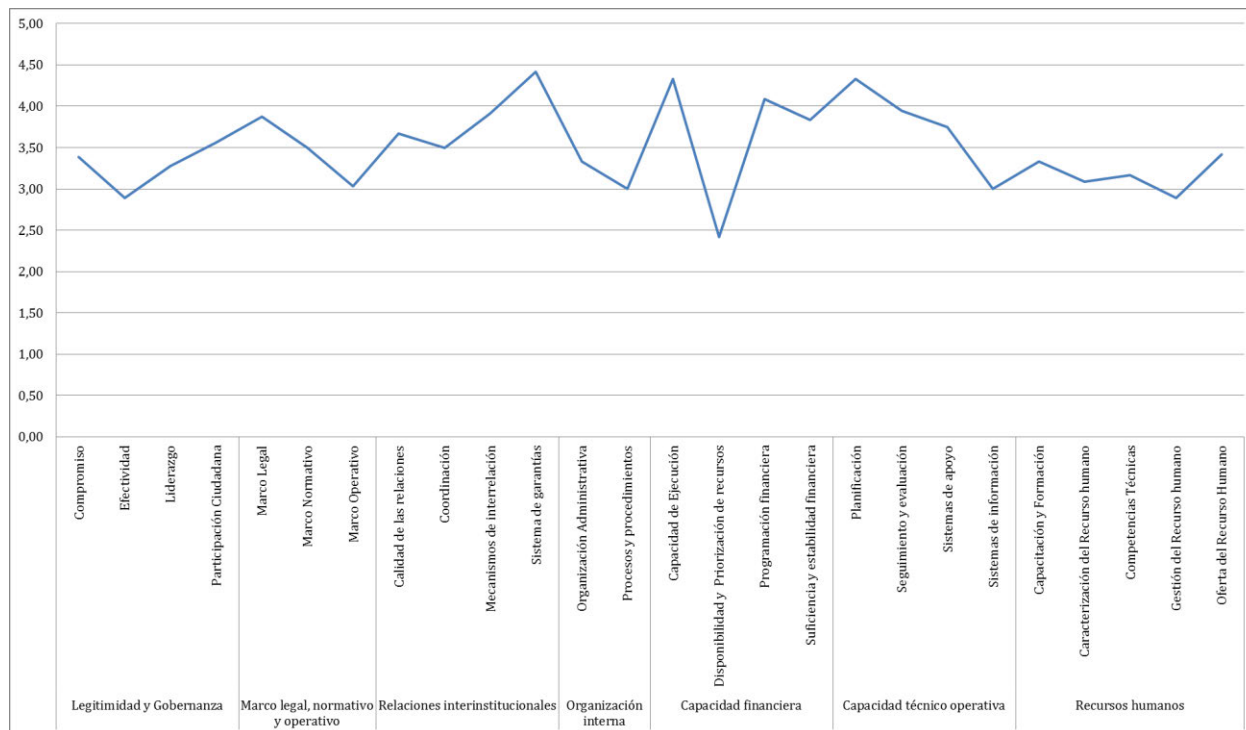
Por su parte al observar las áreas de la Alcaldía donde aún faltan esfuerzos de fortalecimiento, el área de recursos humanos. Como se señaló presenta debilidades, ellas en razón de la forma de vinculación del personal que en su mayoría lo hace mediante la figura de prestación de servicios, lo que afecta la continuidad y estabilidad en la composición del personal (Calificación: 3.08), de otro lado la cantidad de personal resulta insuficiente para trabajar en Primera Infancia siendo este un aspecto crítico en toda la Alcaldía, sin contar la alta rotación de dichos puestos que resulta afectando la consecución de los objetivos en Primera Infancia (Calificación: 3.17).

Al revisar la capacidad de organización interna de la Alcaldía encontramos que aún falta fortalecer esta área debido a la ausencia de procesos y procedimientos en Primera Infancia, que si bien se reconoce su importancia desde las Secretarías, sólo algunas han avanzado en su formulación. Al respecto, valga destacar que la Coordinación de Primera Infancia en la Secretaría de Educación ha avanzado bastante en este tema, siendo un ejemplo importante no sólo a nivel municipal sino departamental y nacional (Calificación: 3.00).

Ahora bien, se han identificado las áreas más fortalecidas y las más debilitadas en la gestión pública de Manizales para la implementación de la Estrategia, pero es importante resaltar una capacidad que debido a su carácter es indispensable revisar, la capacidad en Legitimidad y Gobernanza (Calificación: 3,29) que tiene como objetivo captar la intención y voluntad política de la unidad territorial, para promover, liderar y conducir una estrategia de Desarrollo Infantil Integral, en términos del compromiso de los líderes territoriales en la implementación de la estrategia, la identificación de un liderazgo interinstitucional que la guíe, la inclusión de la participación civil como actor esencial en el control social de la estrategia AIPI, entre otras. Aspectos que en Manizales se manifiestan a través de la prioridad dada a las intervenciones en Primera Infancia, ello reflejado en la oferta programática para Primera Infancia desde las diferentes secretarías, y con un liderazgo a nivel municipal claramente identificado en la Coordinación de Primera Infancia en la Secretaría de Educación.

En términos generales la Ciudad de Manizales cuenta con una capacidad medianamente alta para implementar la Estrategia de Cero a Siempre, donde las fortalezas son claras en términos de las relaciones interinstitucionales gracias a la presencia de una Coordinación en Primera Infancia con un alto liderazgo, y a una capacidad técnico operativa que debe su fortaleza a unos procesos de planificación, seguimiento y monitoreo institucionalizados en toda la Alcaldía. Por su parte se hacen evidentes las necesidades para trabajar en el fortalecimiento del recurso humano y la organización interna en términos de manuales de funciones y de procesos y procedimientos en Primera Infancia.

Gráfica 39. Resultados por variable y dimensión del SADCI Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

El análisis del perfil de la Capacidad Institucional de Manizales desde la perspectiva de las variables que conforman las siete dimensiones definidas indica que la Ciudad de Manizales cuenta con capacidades para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, pero también requiere fortalecimiento en términos de la disponibilidad y priorización de recursos (Calificación: 2.42), en el desarrollo de sistemas de información (Calificación: 3.00) y en la efectividad (Calificación: 2.89), como se puede observar en la gráfica adjunta.

Manizales cuenta con recursos para desarrollar diferentes intervenciones en Primera Infancia, gracias a su capacidad financiera en términos de disponibilidad de recursos propios provenientes del presupuesto, en razón de la tasa alta de tributación por parte de los manizaleños. No obstante, aún no existe una cuenta específica para Primera Infancia que le brinde estabilidad financiera a las intervenciones en el largo plazo. De esta forma la inversión en las diferentes acciones en Primera Infancia provienen de las diferentes Secretarías y como consecuencia de los distintos programas ejecutados por las diferentes dependencias.

De forma adicional como uno de los aspectos claves para asegurar la estabilidad financiera y de intervenciones en la Primera Infancia, dichas acciones deben ser consignadas en el Plan de Desarrollo Territorial, sin embargo, al observar la efectividad de la Ciudad de Manizales para con las intervenciones propuestas en Primera Infancia, se observa que si bien se han definido metas y objetivos a desarrollar en Primera Infancia, no se encuentran de forma específica dentro del plan de desarrollo, sino dentro de los planes de acción de las distintas entidades ejecutoras.

Por otro lado, a nivel municipal el desarrollo de los sistemas de información específicos para Primera Infancia aún es bajo, si bien cada secretaría tiene desarrollado su sistema de información de forma incipiente, estos giran en torno a sus programas y proyectos, de tal forma que no se puede sustraer de forma homogénea la información de la Primera Infancia. La Secretaría de Salud en la actualidad realiza un gran esfuerzo para construir un sistema de información web unificado por ciclo de vida, que aún está en proceso de construcción.

Para el caso de Manizales, el Plan de Fortalecimiento Institucional del Departamento deberá considerar estrategias y acciones relacionadas con el reforzamiento de las fortalezas y el abordaje de las debilidades identificadas tal como se indica en la siguiente tabla resumen.

Tabla 25. Fortalezas y debilidades de la Capacidad Institucional consolidada del Municipio de Manizales

VARIABLE	CALIFICACIÓN SADCI
Fortalezas	
Sistema de garantías	4,42
Capacidad de Ejecución	4,33
Planificación	4,33
Debilidades	
Efectividad	2,89
Gestión del Recurso humano	2,89
Disponibilidad y Priorización de recursos	2,42
Sistemas de información	3,00

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

De acuerdo con los resultados encontrados, la Ciudad de Manizales también cuenta con grandes fortalezas en términos de ejecución presupuestal (Calificación: 4.33), con un porcentaje de ejecución para la vigencia 2012 superior al 75% para la mayoría de las secretarías evaluadas (excepción de la Secretaría de Planeación (74%)), lo que indica una capacidad administrativa y operativa adecuada para asegurar una alta ejecución de los recursos asignados.

La evaluación de capacidades indica que la Ciudad de Manizales cuenta con una capacidad institucional fortalecida en términos específicos por su capacidad de planificación, ejecución de recursos y conocimiento del sistema de garantías de la Primera Infancia, sin embargo aún faltan esfuerzos por parte de la administración en la generación de sistemas de información por dependencia o la conformación de un sistema unificado que permita sustraer información actual y pertinente de las atenciones en Primera Infancia, así como idear una figura de estabilidad en las fuentes del recurso financiero, a través de la creación de una cuenta específica para este grupo poblacional.

4.3.2 Análisis comparativo por Secretarías de sector

Dentro de las diferentes entidades que realizan intervenciones en Primera Infancia en la Ciudad de Manizales, tres presentan debilidades en términos de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, como se observa en la tabla siguiente.

La Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Planeación y el Instituto de Cultura y Turismo presentan un puntaje de 2.45, 2.34 y 2.95 respectivamente para una calificación media. Por su parte la dependencia más calificada dentro de la Alcaldía es la Secretaría de Salud con un puntaje de 4.26 para una Calificación Alta, en términos de CI.

Tabla 26 Resultados consolidados SADCI Municipio de Manizales por dimensión según Entidad

Dimensión	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Instituto de Cultura y Turismo
Legitimidad y Gobernanza	2,33	4,60	4,43	1,67	5,00	2,53
Marco legal, normativo y operativo	2,03	4,95	4,79	1,66	4,90	2,00
Relaciones interinstitucionales	3,68	5,00	5,00	2,43	3,23	3,95
Organización interna	1,63	3,00	4,88	2,25	4,63	2,63
Capacidad financiera	2,51	4,10	3,88	1,95	5,00	2,91
Capacidad técnico operativa	2,92	3,90	4,20	3,84	4,40	2,83
Recursos humanos	2,10	3,35	3,50	1,80	4,40	3,50
Promedio Simple	2,46	4,13	4,38	2,23	4,51	2,91
Promedio Ponderado	2,45	3,97	4,26	2,34	4,54	2,95

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Para las entidades con menor capacidad, las deficiencias se explican en términos de legitimidad y gobernanza, un factor común para las tres entidades nombradas y que aducen a la falta de visibilización de la Primera Infancia como grupo poblacional con necesidad de intervenciones y acciones específicas.

De forma coherente la capacidad de organización interna también presenta debilidades relacionadas con la falta de adaptación de la estructura institucional conforme lo requiere la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre. En este sentido y como consecuencia de una falta de intención y voluntad política de estas para promover, liderar y conducir una estrategia de Desarrollo Infantil Integral (Capacidad de Legitimidad y Gobernanza), no se han desarrollado manuales de funciones y de procesos y procedimientos para la Primera Infancia, y por ende tampoco se logra identificar en dichas unidades el personal dedicado a la Primera Infancia. Sin embargo, es preciso resaltar que a pesar de las debilidades dentro de algunas de las Secretarías de la Alcaldía de Manizales, la dimensión de relaciones interinstitucionales se posiciona como una de las fortalezas a destacar.

En la Secretaría de Salud, como la institución más fortalecida, se destacan los esfuerzos en términos de la organización interna, relaciones interinstitucionales, legitimidad y gobernanza. De forma complementaria y como el principal agente en términos de intervenciones en Primera Infancia, el ICBF cuenta con la mayor capacidad de las entidades evaluadas, y que si bien no hace parte de la Alcaldía, es un actor principal dentro de la Estrategia de Cero a Siempre. En este sentido presenta en general fortalezas en todas las dimensiones evaluadas, pero con una excepción de las relaciones interinstitucionales, esto indica la existencia de posibles desarticulaciones entre el ICBF y las demás entidades relacionadas con la atención integral a la Primera Infancia, y que veremos en la siguiente sección.

La siguiente tabla complementa el perfil de CI por entidad y muestra los resultados para cada una de las variables evaluadas a nivel de las diferentes dependencias del Municipio.

Tabla 27 Resultados consolidados SADCI Municipio de Manizales por dimensión y variable según Entidad

Dimensión Variable	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Instituto de Cultura Turismo	de y Total
Legitimidad y Gobernanza							
Compromiso	2,00	4,67	4,67	2,00	5,00	2,00	3,39
Efectividad	2,00	5,00	3,67		5,00	1,67	2,89
Liderazgo	2,00	4,67	5,00	2,00	5,00	1,00	3,28
Participación Ciudadana	3,67	4,00	4,00	2,33	5,00	2,33	3,56
Marco legal, normativo y operativo							
Marco Legal	3,50	4,75	5,00	3,50	4,50	2,00	3,88
Marco Normativo	2,33	5,00	4,67	2,00	5,00	2,00	3,50
Marco Operativo	1,00	5,00	4,80	0,40	5,00	2,00	3,03
Relaciones interinstitucionales							
Calidad de las relaciones	3,00	5,00	5,00	1,00	3,00	5,00	3,67
Coordinación	3,00	5,00	5,00	2,00	3,00	3,00	3,50
Mecanismos de interrelación	4,50	5,00	5,00	3,00	3,00	3,00	3,92
Sistema de garantías	4,50	5,00	5,00	4,50	4,50	3,00	4,42
Organización interna							
Organización Administrativa	2,00	2,00	5,00	2,75	5,00	3,25	3,33
Procesos y procedimientos	1,25	4,00	4,75	1,75	4,25	2,00	3,00
Capacidad financiera							
Capacidad de Ejecución	5,00	4,50	5,00	2,00	5,00	4,50	4,33
Disponibilidad y Priorización de recursos	1,00	3,00	2,50	1,00	5,00	2,00	2,42
Programación financiera	4,50	5,00	5,00	2,50	5,00	2,50	4,08

Dimensión Variable	Secretaría de Desarrollo Social	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Instituto de Cultura y Turismo	Total
Suficiencia y estabilidad financiera	2,20	5,00	4,60	3,00	5,00	3,20	3,83
Capacidad técnico operativa							
Planificación	4,00	5,00	4,00	4,00	5,00	4,00	4,33
Seguimiento y evaluación	2,33	4,00	5,00	4,33	5,00	3,00	3,94
Sistemas de apoyo	2,50	4,00	5,00	3,25	5,00	2,75	3,75
Sistemas de información	3,00	3,00	3,00	4,00	3,00	2,00	3,00
Recursos humanos							
Capacitación y Formación	2,00	5,00	5,00	1,00	5,00	2,00	3,33
Caracterización del Recurso humano	2,50	3,00	3,00	3,50	3,00	3,50	3,08
Competencias Técnicas	2,00	3,67	4,00	1,00	5,00	3,33	3,17
Gestión del Recurso humano	2,00	2,33	2,67	2,33	4,33	3,67	2,89
Oferta del Recurso Humano	2,00	4,50	4,00		5,00	5,00	3,42

Calificación	SADCI territorial
BAJA	Menos de 2
MEDIA	Entre 2 y 3.25
MEDIA ALTA	Entre 3.25 y 4.0
ALTA	Más de 4

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

4.3.2.1 Secretaría de Salud

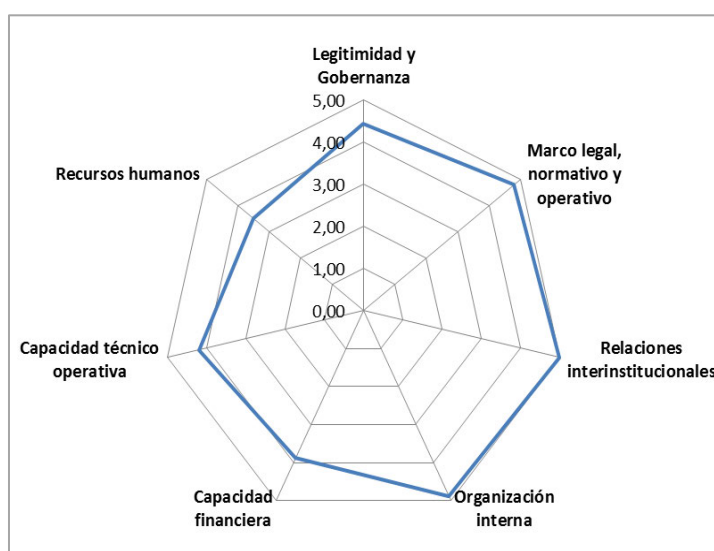
La Secretaría de Salud de Manizales cuenta con personal encargado de las intervenciones de Primera Infancia, más específicamente la Jefe de la Unidad de Salud Pública y la Coordinadora del programa Materno Infantil.

Esta Secretaría cuenta con fortalezas dentro de su capacidad financiera y de ejecución, siendo la tercera en este último dentro del municipio (86% de recursos ejecutados). Esta fortaleza reside en su capacidad para realizar intervenciones en cofinanciación con actores privados como las Fundaciones Luker, Éxito, y la Caja de compensación Confamiliares, constituyéndose este tipo de actores en socios importantes en las intervenciones para la Primera Infancia, caso de Luker al brindar recursos significativos en los restaurantes escolares.

Adicionalmente la Secretaría se encuentra construyendo un sistema de información unificado y organizado por grupos poblacionales y que se encuentra disponible en la página web <http://www.siiismanizales.info/>.

La Secretaria participa en la Mesa de Primera Infancia y desde allí establece las coordinaciones intersectoriales. Las principales debilidades en materia de CI para la Secretaría se relacionan con las limitaciones de recurso humano, siendo la mitad del personal dedicado a PI vinculado por prestación de servicios, lo que resulta insuficiente para las acciones que ejecutan.

Gráfica 40. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Salud Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

Así, dentro de los proyectos ejecutados por esta Secretaría se encuentra el Programa Materno Infantil que busca brindar seguimiento nutricional a las madres gestantes, realizar una evaluación del estado de salud de la Primera Infancia, hacer monitoreo y seguimiento a la implementación de las estrategias IAMI (Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia) e AIEPI (Atención Integral de las Enfermedades Prevalentes de la Infancia), el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) que tiene como finalidades generales brindar complementación alimentaria, y educación alimentaria y nutricional en escolares y finalmente el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) en el que buscan mediante vacunas POS y no POS cubrir con biológicos al 95% de los menores de un año, a través de jornadas de vacunación.

En conclusión, el análisis SADCI indica las fortalezas de la Secretaria en torno a las Relaciones Interinstitucionales (Alta: 5.00), es decir que esta dependencia cuenta con la capacidad para establecer relaciones de calidad con las demás instituciones que realizan acciones en Primera Infancia, así como a la organización interna (Alta: 4.88), pues cuenta con manuales de funciones, procesos y procedimientos que contemplan acciones en Primera Infancia, aunque falta ahondar en la RIA, y al reconocimiento del marco legal, normativo y operativo de la Estrategia (Alta: 4.79).

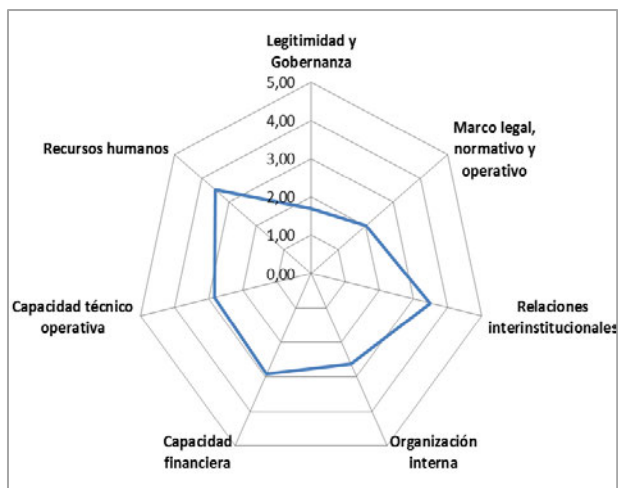
Sus principales desafíos en términos de CI se centran en términos de Recursos humanos (Media Alta: 3.50), pues la cantidad de personal es insuficiente para el desarrollo de las responsabilidades que implica la ejecución de la estrategia y la rotación del mismo afecta la eficiencia en la consecución de los objetivos en Primera Infancia.

4.3.2.2 Instituto de Cultura y Turismo

El Instituto de Cultura y Turismo, en la actualidad no cuenta con intervenciones directas/específicas para la Primera Infancia, si bien, dispone de programas institucionales como son las Ludotecas (9 sedes) y Casas de la Cultura urbanas y rurales (13 casas), la población objetivo de dichas intervenciones son todos los niños, niñas y adolescentes del municipio.

En este sentido la Primera Infancia no se encuentra visibilizada como población objetivo directa dentro de sus acciones. Como consecuencia hay deficiencias de personal, presupuesto e indicadores y metas en Primera Infancia. Sin embargo subyace la fortaleza de la activa participación del Instituto dentro de la Mesa y su disposición a trabajar por la Primera Infancia de Manizales, teniendo en cuenta que el Instituto reconoce la necesidad de institucionalizar la Primera Infancia dentro de la dependencia.

Gráfica 41. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Turismo Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

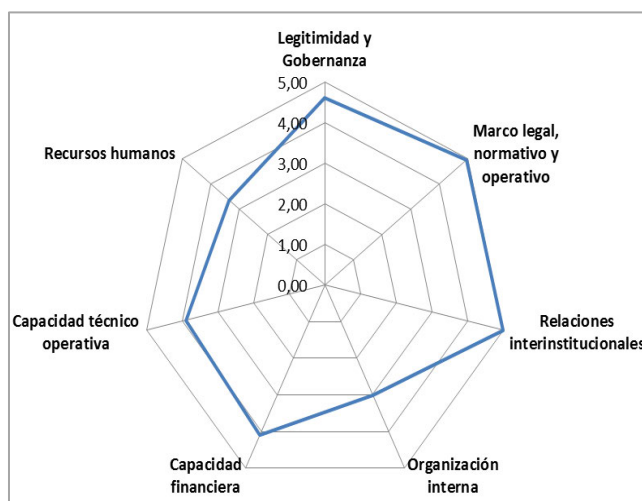
En concordancia las capacidades más bajas de la dependencia hacen referencia al marco legal, normativo y operativo (Media: 2.00), pues como ya se indicó, no han definido un plan operativo que defina acciones o programas en Primera Infancia, ni se han incorporado metas específicas en Primera Infancia respecto al ámbito cultural dentro del Plan de Desarrollo Territorial (legitimidad y gobernanza Medio: 2.53). No obstante una de sus fortalezas en la relaciones interinstitucionales (Media Alta: 3.95), precisamente por la participación en la Mesa de Primera Infancia y la calidad de las relaciones con las demás instancias que realizan intervenciones en Primera Infancia.

4.3.2.3 Secretaría de Educación - Coordinación de Primera Infancia

Dentro de la Secretaría de Educación se encuentra la persona encargada de la Coordinación de la Política de Primera Infancia del municipio, quien a su vez realiza actividades dentro de la Secretaría como Profesional de enlace, y a su vez, Delegada de Primera Infancia.

Como fortalezas hay que destacar la gran iniciativa y disposición de la coordinación, así mismo su papel de liderazgo que posee gran reconocimiento y poder de convocatoria, como coordinador de la Mesa de Primera Infancia del Municipio, construyendo un plan de acción para este grupo poblacional con intervenciones y apoyos de todas las entidades integrantes. Dentro de sus acciones se destaca el apoyo a implementación de la Estrategia de Cero a Siempre a través de la ejecución de proyectos como la generación del Sistema de Gestión de Calidad para la educación inicial, y la orientación del PAIPI hacia la Estrategia de Cero a Siempre.

Gráfica 42. Resultados SADC por dimensión de la Secretaria de Educación Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADC

Sin embargo, la Coordinación tiene debilidades basadas en la falta de institucionalización de la figura misma, ya que si bien hay una persona trabajando por la Primera Infancia que trabaja en la Secretaría de Educación, esta unidad formalmente no ha sido creada, de ahí que solo labore una persona, constituyéndose en el único recurso humano para la Coordinación de Primera Infancia. De esta situación se desprende una debilidad asociada a la falta de personal dedicada en el municipio al trabajo por la Primera Infancia, ya que el delegado cuenta con responsabilidades que desbordan su capacidad.

En concordancia los resultados del análisis SADC se destacan las capacidades en torno a las relaciones interinstitucionales (Alta: 5.00) siendo esta dependencia la que coordina y gestiona los espacios de comunicación para el seguimiento y retroalimentación de la implementación de la estrategia; así como al reconocimiento del marco legal y normativo y a la definición del marco operativo (Alta: 4.79) para la implementación de la Estrategia.

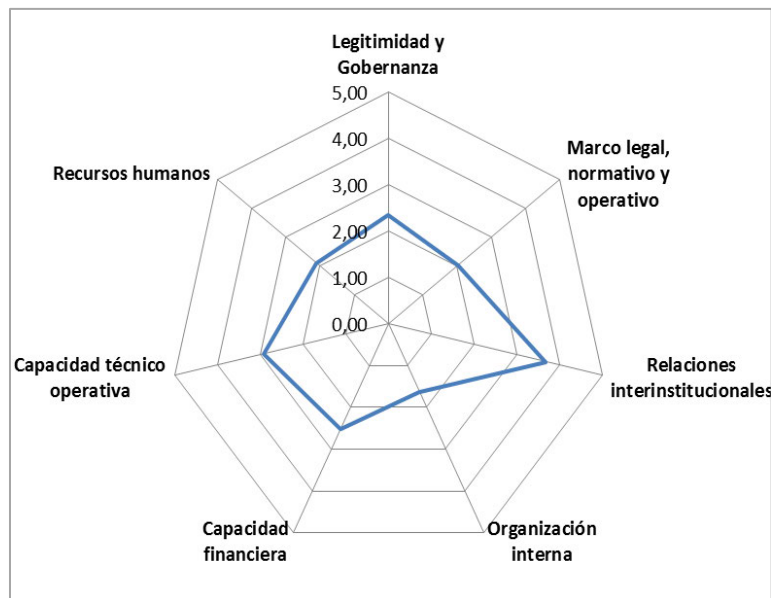
Sus necesidades de mejora se centran en la organización interna (Media: 3.00) debido a la necesidad de institucionalizar la coordinación de Primera Infancia y a la falta de manuales de procesos y procedimientos que contextualicen la Ruta de Atención Integral en el territorio.

4.3.2.4 Secretaría de Desarrollo Social

Dentro de la Secretaría de Desarrollo Social a nivel Municipal, no hay una persona dedicada de forma exclusiva a la Primera Infancia, sino a los programas de infancia, adolescencia y familia, razón por la que se adolece de una institucionalización y claridad sobre la implementación de Estrategia de Cero a Siempre, ello reflejado en la ausencia de intervenciones directas a la Primera Infancia.

Sin embargo esta es una Secretaría que participa activamente en la Mesa de Primera Infancia del municipio, y cuenta con el programa de Telecentros Comunitarios “Espacios de conocimiento para la vida” que busca acercar las tecnologías de la información a la comunidad, y que el día del niño brindan cercanía en el uso del internet y juegos relacionados con los derechos de los niños, así como la existencia de alianzas con instituciones que brindan atención a la población infantil vulnerable de Manizales para que éstas logren beneficiarse de las herramientas y medios virtuales ofrecidos por éste proyecto.

Gráfica 43. Resultados SADC por dimensión de la Secretaria de Desarrollo Social Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADC

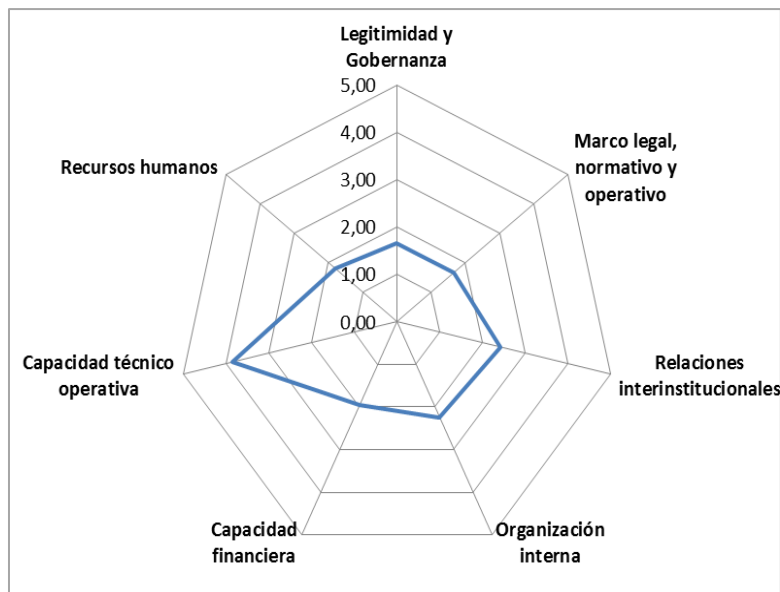
De acuerdo con los resultados obtenidos del análisis SADC su mayor fortaleza se presenta en términos de relaciones interinstitucionales (Media alta: 3.68) precisamente por hacer parte de la Primera Infancia y participar activamente en los espacios de seguimiento y articulación de la Estrategia de Cero a Siempre.

Sin embargo presenta vacíos significativos frente a la organización interna (Baja: 1.63) y el Marco legal, normativo y operativo (Medio: 2.03), debido principalmente por la falta de manuales de funciones y procesos y procedimientos que incorporen las acciones específicas de la RIA; así como de la definición de un plan operativo consistente con la Estrategia de Cero a Siempre y la claridad de las funciones y competencias asignadas.

4.3.2.5 Secretaría de Planeación

Si bien es cierto la Secretaría de Planeación tiene como objetivo brindar acompañamiento y orientación a las demás dependencias, apoyándolas en la generación de diagnósticos y en la articulación de planes, ésta no se ha integrado en el proceso de implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, y si bien, no ejecuta intervenciones para este grupo poblacional, tampoco asiste a la Mesa de Primera Infancia limitando su participación en el proceso.

Gráfica 44. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Planeación Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

En concordancia con lo anterior, esta Secretaría es la que más baja capacidad institucional presenta frente a los temas de Primera Infancia (Media: 2.34), debido principalmente a la falta de claridad en las competencias o funciones designadas en materia de Primera Infancia (Marco legal, normativo y operativo: Bajo 1.66), así como en términos de legitimidad y gobernanza (Baja: 1.67), capacidad financiera (Bajo: 1.95) y recursos humanos (Bajo: 1.80), este último debido a la carencia de personal con los perfiles y conocimientos requeridos para el desarrollo de sus competencias y la alta rotación del personal, de igual forma en la entidad territorial se convierte en una limitación la oferta de recurso humano para responder a la implementación de la estrategia.

La principal fortaleza de la Secretaría de Planeación se centran en la capacidad técnico operativa (Media Alta: 3.84), es decir en la disponibilidad de recursos físicos necesarios para cumplir con los objetivos de la dependencia y la eficiente administración de los mismos.

4.3.2.6 ICBF Regional Caldas

El ICBF como principal entidad ejecutora en Primera Infancia cuenta con fortalezas en virtud de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, ello debido a que en la actualidad se encuentra realizando la migración o transición de las diferentes modalidades hacia la atención integral, resaltando que sólo en algunos casos se transitará hasta el Centro de Desarrollo Infantil CDI, respetando la diversidad de modalidades existentes.

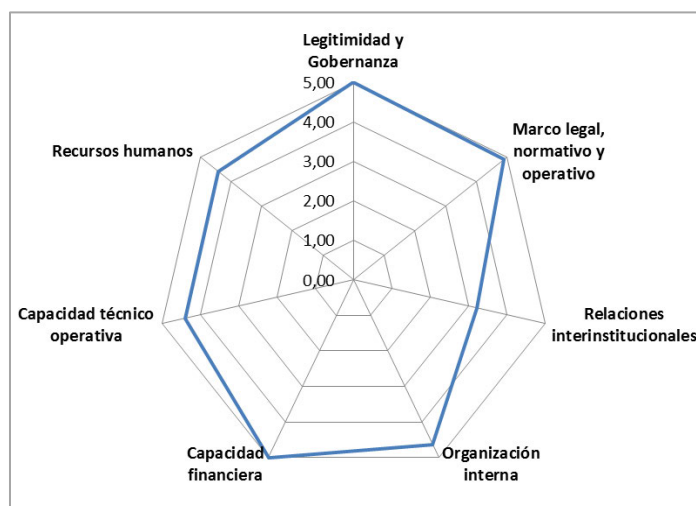
De esta forma cuentan con dos tipos de intervenciones, las tradicionales con atención integral hablando de los Hogares comunitarios de bienestar, los FAMI, y el programa DIA, y las intervenciones integrales institucionales canalizadas a través de los CDI. Junto con estos avances de forma paralela el ICBF ha estado capacitando a los operadores en términos de la Estrategia de Cero a Siempre, y ha integrado madres comunitarias en el proceso. Así se puede afirmar que el ICBF está adoptando la estrategia y tiene claro su proceso de implementación.

Sin embargo se han identificado retos para su logro relacionados con la disponibilidad de infraestructura para brindar las intervenciones. Aún persisten barreras para atender a todos los niños por motivos de cercanía territorial, y las limitaciones de cobertura debido al principio de focalización, siendo importante ampliar dicha cobertura de servicios y suministrar atención integral a todos los niños, de ahí que el ICBF identifique como clave la integración del sector privado en la prestación de los servicios a la Primera Infancia como aportantes potenciales.

De acuerdo con los resultados del análisis del instrumento SADCI la mayor debilidad que presenta la entidad es en términos de relaciones interinstitucionales (Media: 3.23) debido a la carencia de mecanismos efectivos de interrelación entre las instituciones que intervienen en Primera Infancia, de articulación y calidad de los mismos. Sin embargo el ICBF presentan grandes fortalezas, siendo esta la entidad mejora calificada en la Ciudad de Manizales (Alta: 4.51).

Este hecho refleja su capacidad institucional frente al posicionamiento y reconocimiento de la importancia de las acciones en Primera Infancia, la adopción del marco legal, normativo y operativo requerido para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, así como su disponibilidad de recursos financieros, logísticos, administrativos y de recursos humanos que garantizan la operatividad de la Estrategia de Cero a Siempre.

Gráfica 45. Resultados SADCI por dimensión del ICBF Regional Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

4.3.3 Síntesis de la CI del municipio de Manizales

Para el caso de Manizales, a nivel agregado se cuenta con una capacidad institucional en un nivel medio alta, que resulta en primer lugar de la legitimidad y gobernanza que ha surgido en torno a la Estrategia de Cero a Siempre, siendo para la Alcaldía un tema con prioridad dentro de la administración actual. De igual forma es de resaltar la Coordinación de los temas de Primera Infancia que se realiza desde del municipio, que si bien sólo cuenta con una persona como encargada de dichas funciones, ha logrado posicionar las intervenciones en Primera Infancia dentro de la agenda de la Política Social de Manizales, con un liderazgo y poder de convocatoria sobresaliente, sin contar con otros avances en términos del desarrollo de un sistema de gestión de calidad para la educación inicial.

En este mismo sentido la capacidad financiera se posiciona como otra de las grandes fortalezas, en términos de disponibilidad y ejecución, debido a una fuente importante de recursos propios del municipio, apalancada en el cofinanciamiento del sector privado y que ha logrado la ejecución de proyectos como restaurantes escolares. En términos de ejecución, la administración actual se caracteriza por disponer de unos sistemas operativos y administrativos que han permitido la adecuada ejecución de los recursos asignados.

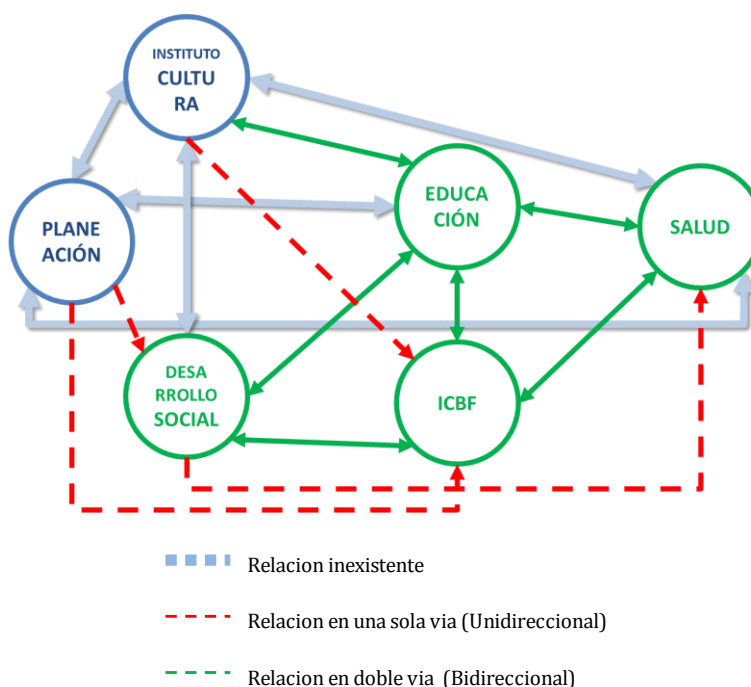
Sin embargo aún faltan esfuerzos para lograr una adecuada implementación de la Estrategia, ello reflejado en la ausencia de procesos y procedimientos y manuales de funciones que incluyan la Primera Infancia, un sistema de información unificado para recopilar y procesar la información de seguimiento a las atenciones en Primera Infancia, y una completa articulación de todo el sistema de garantías para la Primera Infancia, ya que si bien Manizales cuenta con una capacidad global media alta, existen agentes que no se alineado del todo la Estrategia de Cero a Siempre, y que por tanto no permiten optimizar el objetivo de Atención Integral a la Primera Infancia .

4.3.4 Análisis de la dinámica de redes

Para el caso de Manizales dicho análisis se realizó aplicando la metodología de ADRI, mediante la cual se logra la medición de la dinámica de Influencia, Confianza e Información y adicionalmente se incluyó una dimensión denominada “Alineamiento” con el propósito de analizar el grado en que las entidades comparten una visión y objetivos comunes con relación a la Estrategia.

Para caracterizar la dinámica institucional en el municipio se definió la siguiente tipología de relaciones entre instituciones, buscando abordar las asimetrías encontradas en campo e identificadas a través del mapa de relaciones.

Gráfica 46. Tipología de las Relaciones Territoriales Municipio de Manizales



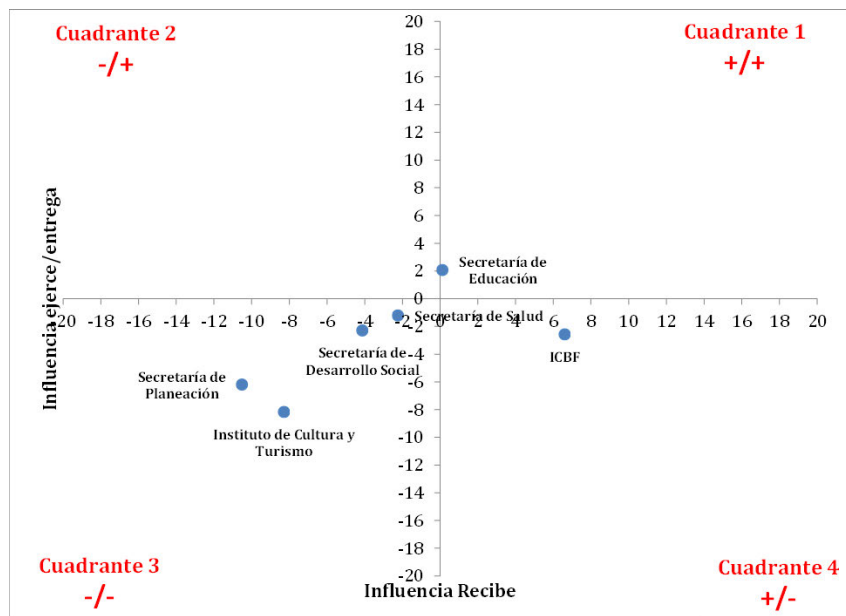
Fuente: SIGILCG, 2013.

4.3.5 Análisis de la influencia

Para el caso de Manizales se identifican flujos de influencia asimétricos en todas las dependencias analizadas, el ICBF se presenta como el actor percibido con alto nivel de influencia sobre el desempeño, y toma de decisiones de los demás agentes, bien sea a través de la atención a los lineamientos dictados por éste, o por su identificación como experto, actor clave y con iniciativa en Primera Infancia. En contraposición la Secretaría de Planeación se identifica como una de las dependencias con menos fuerza de influencia en la red.

La dimensión Influencia alcanzó un índice de 41.3%, lo que proporciona indicios de una red fragmentada y con posiciones de jerarquía entre las dependencias. En el cuadrante 4 de jerarquía se ubica el ICBF (7,-3) lo que indica que es percibido por las demás dependencias con un alto nivel de influencia (69%), y éste no percibe gran influencia de los demás (43%), siendo el único actor en este cuadrante, evidenciado su jerarquía en la red de influencia.

Gráfica 47. Relaciones de influencia Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

La concentración de las dependencias en el cuadrante 3, donde no se entrega ni se recibe influencia indica fragmentación en la red de influencia, tanto por los flujos de entra como de salida de influencia.

De esta forma la Secretaría de Planeación, y el Instituto de Cultura y Turismo son las dependencias más desarticuladas de la red para Primera Infancia, Planeación ejerce una influencia baja (20%) sobre las demás dependencias y percibe una influencia igualmente baja (2%) por parte de las demás secretarías, Cultura y turismo entrega (26%) y recibe poca influencia (27%), un mejor comportamiento exhiben la Secretaría de Desarrollo Social, de Salud y Educación, donde esta última no es percibida como un agente influyente, pero si percibe influencia de las demás dependencias, presentado el comportamiento más cercano al ideal del cuadrante 1 de integración.

El papel de la fuerza de influencia resulta importante a la hora de articular esfuerzos por la Primera Infancia, ya que revela el grado de interrelación dinámica entre las entidades. Por ejemplo, si bien la Coordinación de Primera Infancia de Manizales se encuentra en Educación, no cuenta con el poder suficiente para influir en las decisiones para la Primera Infancia dentro de las demás secretarías, mientras que la Secretaría de Planeación se posiciona como el agente más desarticulado, lo que respalda su reciente ausencia en la mesa de Primera Infancia del municipio.

De forma contraria el ICBF de forma jerárquica es percibido como un agente influyente para los demás actores, sin que éste perciba un acercamiento o articulación mayor o recíproca con las distintas secretarías del municipio.

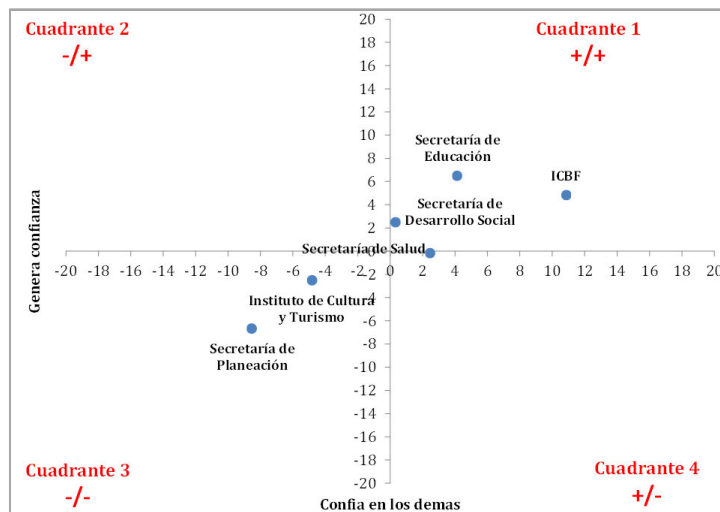
4.3.6 Análisis de la confianza

De forma coherente con el comportamiento de la red de influencia, la de confianza también manifiesta asimetrías en sus relaciones, donde el ICBF se posiciona como el actor que despierta más confianza por las demás dependencias (81%), y éste también confía en ellas, pero en una menor medida de lo que recibe (64%). En contraposición la dependencia que menos genera confianza y que menos confía es la Secretaría de Planeación.

El índice para la dimensión Confianza fue del 52.1%, que si bien indica una red un poco más fortalecida que la correspondiente a la dimensión de influencia, aún persisten fragmentaciones. Como se observa en el diagrama precedente la concentración de puntos se da en las dos situaciones extremas, por un lado en el eje 1 que es el ideal (Integración) se ubican ICBF y las secretarías de Desarrollo Social, Educación y Salud, donde la Secretaría de Educación a través de las Coordinación de Primera Infancia genera menos confianza de la que deposita en las demás dependencias, siendo el mismo comportamiento para Desarrollo Social. Por su parte salud genera más confianza de la que deposita en los demás, siendo éste el caso del ICBF. De otro lado se encuentran dos dependencias en el cuadrante 3, que no generan confianza y tampoco confían en los demás, siendo el caso más desfavorable la Secretaría de Planeación.

Las instituciones líderes en la implementación de la política de Primera Infancia tienen flujos positivos en la entrada y salida de confianza (Educación, salud, ICBF y Desarrollo Social) mientras que Cultura y Turismo y Planeación presentan desarticulación.

Gráfica 48. Relaciones de confianza municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

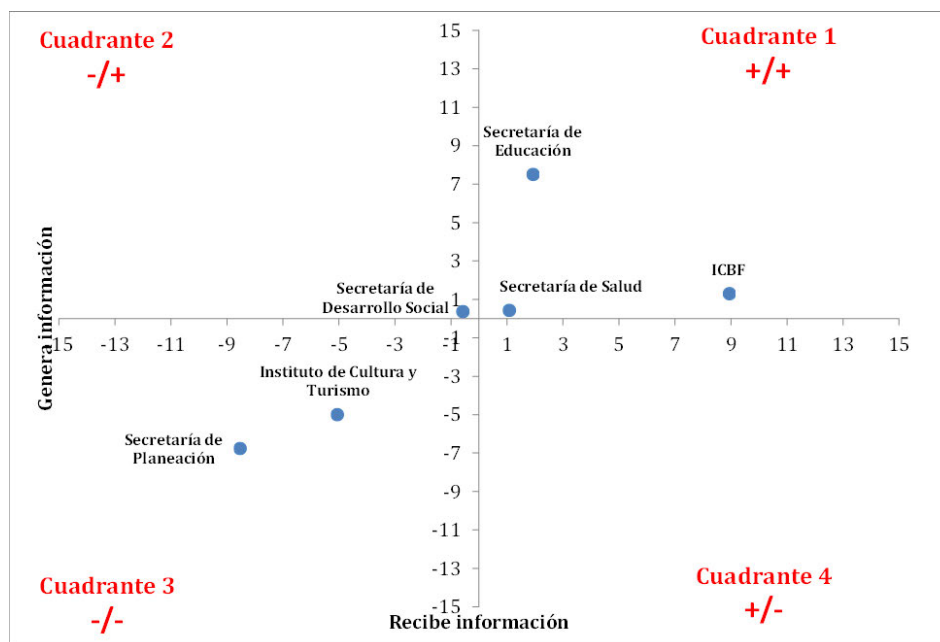
Es de resaltar el posicionamiento del ICBF, ya que logra despertar un gran nivel de confianza en las secretarías, siendo el mayor entre las dependencias revisadas. Ello proviene del grado de cumplimiento en los compromisos, buenas expectativas de trabajo, confianza en el equipo técnico y lineamientos técnicos que genera esta institución. Por su parte no se han integrado de forma adecuada las secretarías de Planeación y el Instituto de Cultura y Turismo, lo que no permite que confíen en los demás, y por tanto no generar confianza.

4.3.7 Análisis de la gestión de información

Con un comportamiento similar a las dimensiones anteriores, se manifiestan asimetrías en los flujos de información de la red, ubicándose en cuadrantes opuestos. El ICBF nuevamente se posiciona como el agente que genera más información (75%), y recibe menos de lo que brinda (54%), y la Secretaría de información como la entidad que menos genera y recibe información.

La dimensión de Información tiene un índice del 47% en la red de información se presentan fragmentaciones, en la gráfica precedente se observa una concentración de puntos en los cuadrantes 1 y 3, siendo estas dos situaciones opuestas. En el cuadrante 1 se ubican aquellas dependencias que generan flujo de información hacia las demás dependencias y que reciben flujos de información de las demás entidades, la Secretaría de Educación recibe más información de la que brinda, Salud genera más de la que recibe, comportamiento similar al del ICBF. Por su parte en el cuadrante 3 se ubican las entidades que no generan ni reciben información, siendo el caso más desfavorable el de la Secretaría de Planeación.

Gráfica 49. Relaciones de intercambio de información Municipio de Manizales



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

Esta situación evidencia una clara ausencia de sistemas de información, sobretodo de uno articulado y unificado, con agentes que no se han integrado de forma adecuada en el trabajo por la Primera Infancia, situación que amerita fortalecer los ejercicios de trabajo conjunto.

4.3.8 Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI

El análisis de las redes interinstitucionales en Manizales expone una situación donde hay una clara jerarquía en los flujos de influencia, confianza e información desde el ICBF, y una desarticulación de las Secretarías de Planeación y el Instituto de Cultura y Turismo, dentro de las distintas redes.

Con ello se puede afirmar que aún no se ha generado una dinámica de trabajo en torno a la Primera Infancia que genere unos flujos simétricos en la influencia, confianza e información, a pesar del esfuerzo demostrado por la Secretaría de Educación a través de la Coordinación de Primera Infancia y la mesa de Primera Infancia. Dentro de las razones apreciables se destacan la falta de un sistema de información unificado, así como de objetivos y metas comunes (reglas del juego e incentivos) para trabajar articuladamente, no sectorialmente y con una visión poblacional.

4.4 CAPACIDADES INSTITUCIONALES QUIBDO

El Municipio de Quibdó, capital del departamento del Choco, 2005 tiene 109.121 habitantes, (2005) la población es en su mayoría en orden descendente afro descendiente (90%), indígena (6%) y mestiza (4%). De acuerdo con la información de la Federación Colombiana de Municipios⁴⁷ Quibdó se encuentra en categoría quinta, según los criterios de la Ley 617 de 2000, y no se encuentra certificado en educación y salud. Según el Plan de Atención Integral “El Rebulú de la Primera Infancia” el Plan de la Primera Infancia cubre el 16,17% del total de la población (18.756 niñ@s) y los principales problemas que afronta son en temas de salud, nutrición, desarrollo social y desarrollo económico. Por su parte, el ICBF se encuentra atiende a 4.800 familias y a 13.171 (70.23%) de niñ@s menores de 5 años en sus diferentes programas según cifras del 2010.

Tabla 28 Niños atendidos ICBF por programa

Programas	Unidades	Usuarios
Hogares Infantiles	15	1.705 * 1170
Hogares Comunitarios	574	7.462
Materno Infantil	4004	4.004
Total		13.171

Fuente: Plan de Atención Integral “El Rebulú de la Primera Infancia” Quibdó – 2010

⁴⁷ Ficha municipal Quibdó – Versión Beta http://www.fcm.org.co/appfichamun/pdfs/ficha_27001000.pdf

El municipio de Quibdó tiene actualmente una red de 13 prestadores de servicios de Primera Infancia representados en Operadores, Parroquias, ONG's, Asociaciones, Caja de compensación y la Alcaldía de Quibdó. Los Centros Educativos de carácter privado atienden a 800 niñ@s menores de 5 años (4.27%), por lo que la brecha poblacional de niños no atendidos en Quibdó corresponde a 4.785, el 25.50% de la población total perteneciente a la Primera Infancia.

El desarrollo del programa de salud pública presenta para el año 2009 los siguientes indicadores:

- Número de niñ@s vacunados en el esquema regular PAI de 3.036 y no vacunados de 3.210
- Número de niñ@s vacunados en VOP⁴⁸ de 2.908, DPT⁴⁹ 2.908, BCG⁵⁰ 3870, Hepatitis B 2.795 y HIB⁵¹ 2.795

Por otra parte la actual administración municipal adoptó mediante el Acuerdo 008 de mayo de 2012 el plan de desarrollo vigente "Quibdó MIA, Unido, Equitativo y Acogedor 2012- 2015" en cual se definieron en todos los sectores metas, programas y proyectos sobre Primera Infancia. A continuación se describe el proyecto que tiene relación específica con la Estrategia de Cero a Siempre.

- Programa: Familia, Género Y Diversidad: Este programa busca armonizar la inclusión de los diferentes grupos étnico-territoriales y poblacionales presentes en el territorio.
- Proyecto Mis primeros sueños- Infancia y adolescencia tiene por objeto garantizar la eficacia de los derechos de niñ@s, tantos los relacionados con su propia existencia como los de desarrollo. Pretende promover una atención integral de calidad a la Primera Infancia y asegurar la protección y el restablecimiento de los derechos en los casos en los que se encuentren vulnerados. Este proyecto busca:
 - Formular e implementar la estrategia 0-26; Levantamiento de línea base de la población infantil;
 - Firmar el convenio "Mis primeros sueños" con las cinco ofertas de ciudad para la garantía de los derechos de los niñ@s del municipio de Quibdó;
 - Formular el Plan de Desarrollo de los niñ@s "Mi Plancito"; Diseñar la Ruta diferencial para la atención de niñ@s en la alcaldía de Quibdó; Promover la reducción del número de casos de embarazos y nacimientos no planeados;
 - Promover la Reducción del porcentaje de embarazo en adolescentes;
 - Promover la reducción del número de casos de maltrato a los niñ@s;
 - Asegurar el registro y la identidad de todos los niñ@s nacidos en la ciudad;
 - Promover la Reducción del número de niños, niñas y adolescentes trabajadores;
 - Promover la disminución del abuso y explotación sexual en los niños, niñas y adolescentes;
 - Promover acciones que garanticen la adopción de niñ@s dentro de los parámetros legales;

⁴⁸ Polio

⁴⁹ Difteria, tétano y tos ferina

⁵⁰ Tuberculosis

⁵¹ Meningitis, neumonía

- Promover el derecho a la identidad de los niñ@s con la implementación de la estrategia "Regístrame";
- Implementar el programa radial "Nueva Generación" para la divulgación de los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes.

Las metas específicas sobre Primera Infancia de este proyecto para el periodo de gobierno son:⁵²

- Promover la reducción del porcentaje de embarazo en adolescentes
- Promover la reducción del número de casos de maltrato de niñ@s
- Asegurar el registro y la identidad de todos los niñ@s nacidos en la ciudad
- Promover la reducción del número de niños, niñas y adolescentes trabajadores.
- Promover la disminución del abuso y explotación sexual en los niños, niñas y adolescentes
- Promover acciones que garanticen la adopción de niñ@s dentro de los parámetros legales
- Promover el derecho de la identidad de los niñ@s con la implementación de la estrategia "Regístrame"
- Implementar el programa radial "Nueva Generación" para la divulgación de los derechos y deberes de los niños, niñas y adolescentes y la educación sexual.

Los recursos destinados en el cuatrienio para la ejecución de las metas del proyecto "Mis primeros sueños- Infancia y adolescencia" sobre Primera Infancia fueron pasados en el Plan Financiero de Inversiones 2012-2016 y ascienden a \$1530 y de Millones⁵³. La administración Municipal también cuenta con el Plan de Desarrollo de los niñ@s "Mi Placito", el cual fue construido a través de mesas de trabajo en las que se involucró a todas las instancias que intervienen en Primera Infancia y se convocaron a todos los niños y las niñas de la entidad territorial, para que plasmaran su visión del municipio, problemáticas, fortalezas e intervenciones.

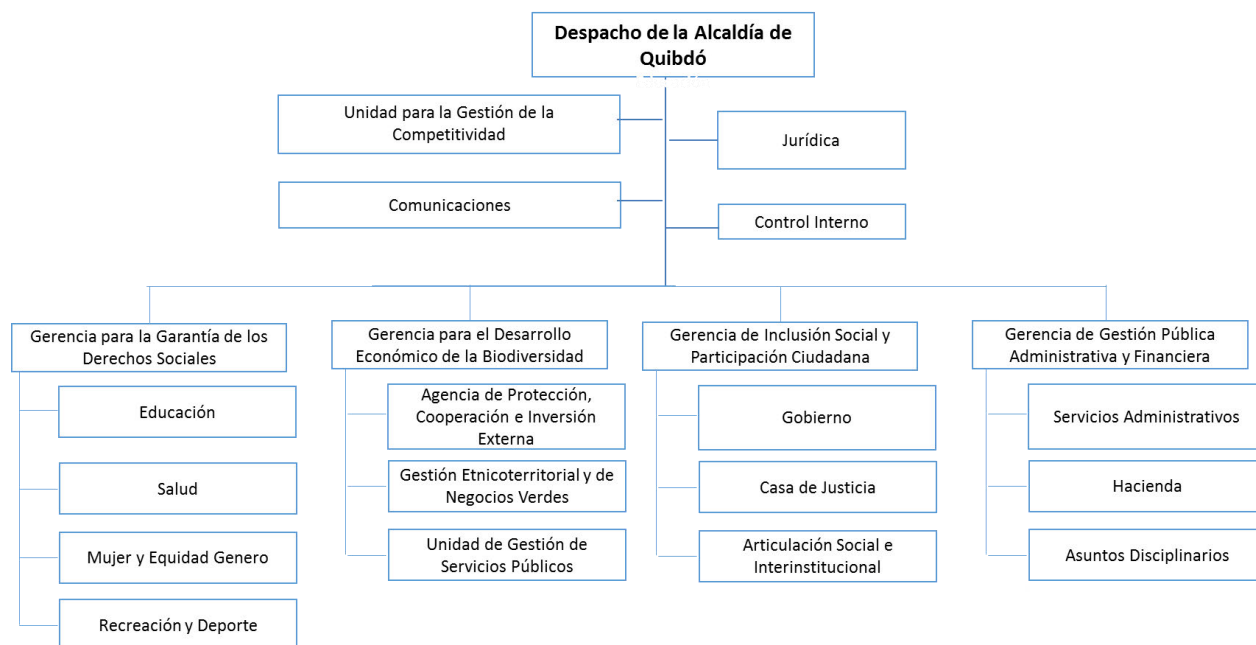
Para realizar el análisis de capacidades Institucionales se analizó la estructura organizacional de Quibdó y se valoraron las competencias y funciones, así como el trabajo desarrollado en Primera Infancia. Es importante aclarar que la estructura interna se encuentra en proceso de aprobación y adopción por parte de la administración central. Por otra parte, para la evaluación de CI es importante considerar que Departamento de Chocó se encuentra intervenido en los sectores de salud y educación, motivo por el cual la Alcaldía de Quibdó se convierte en la instancia que lidera la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre en el orden territorial, en coordinación con la regional del ICBF que efectúa la secretaria técnica de la mesa de Primera Infancia y ejecuta proyectos específicos dirigidos a esta población.

Por tanto las relaciones interinstitucionales de la Alcaldía en términos de rectoría y asistencia técnica son llevadas a cabo directamente con el orden nacional.

⁵² Plan de Desarrollo Quibdó 2012-2016

⁵³ Plan de Desarrollo Quibdó 2012-2016

Gráfica 50. Estructura Organizacional de la Alcaldía de Quibdó



Fuente: SIGIL CG con base en información Alcaldía de Manizales. 2013

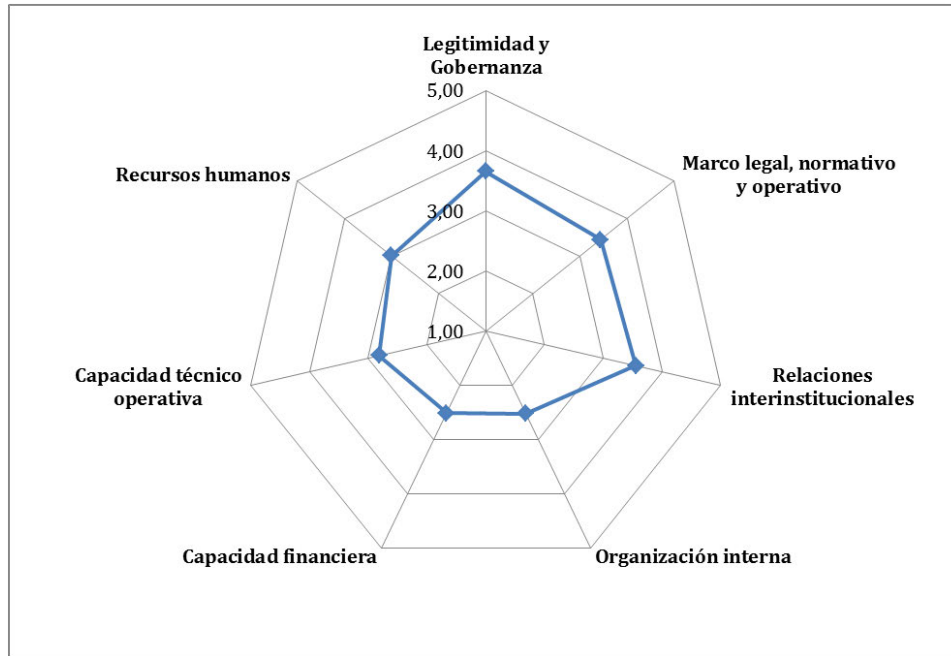
De acuerdo con la Capacidad realizada con el Enlace Territorial el análisis de Capacidades Institucionales se centrará en las siguientes dependencias del municipio:

- Secretaria de Gobierno
- Secretaria de Planeación
- Secretaria de Educación
- Secretaria de Salud
- Cultura
- Dirección Regional y Zonal ICBF Quibdó.

4.4.1 Resultados Municipales por dimensiones y variables

La Alcaldía de Quibdó presenta en términos generales una capacidad institucional media correspondiente a una puntuación ponderada de 3,07 lo cual se debe a evidentes limitaciones en materia de organización interna, capacidad financiera / técnica y recursos humanos, así como a la voluntad política que se destaca en Legitimidad y Gobernanza.

Gráfica 51. Resultados SADCI por dimensión Municipio de Quibdó

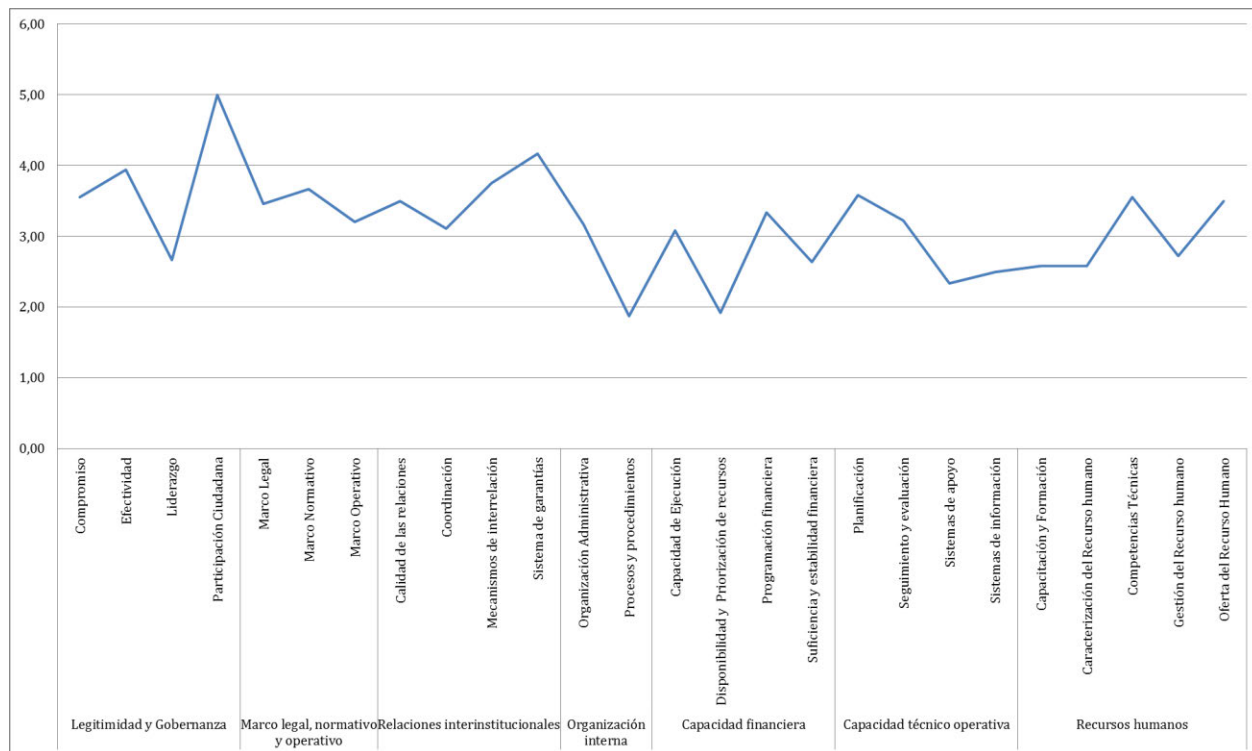


Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

El análisis del perfil de la Capacidad Institucional de Quibdó desde la perspectiva de las variables que conforman las siete dimensiones ya definidas, presenta contrastes importantes a considerar. En efecto, al comparar las dimensiones y variables que la componen se observa que las áreas con más fortaleza dentro de la Alcaldía se deben en primer lugar a la efectividad (Media Alta: 3,94), es decir al reconocimiento y posicionamiento de la Estrategia de Cero a Siempre en la agenda pública del Municipio, seguida de su alineamiento con la estrategia sectorial/nacional y principalmente en términos de participación ciudadana (Capacidad Alta: 5) con la inclusión de las demandas de la comunidad y sociedad civil en la formulación del PDT y específicamente las de "Mi Plancito".

Otra variable que demuestra más desarrollo es la que hace referencia al sistema de garantías (Capacidad Alta: 4.17), en el sentido que la entidad ha identificado claramente las competencias, articulación y coordinación con las diferentes instancias o entidades relacionadas con Primera Infancia.

Gráfica 52. Resultados por variable y dimensión del SADCI Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

No obstante, a pesar de los esfuerzos que se han identificado y de la voluntad política de la Alcaldía para darle un realce a la Política de Primera Infancia, el municipio presenta un comportamiento Medio de 3.09 en sus relaciones interinstitucionales, ya que pese a que en el mes de abril del año 2012 se instaló la Mesa de la Primera Infancia con la participación de 11 Instituciones, aún se encuentran vacíos de coordinación y no se han implementado acciones correctivas al respecto.

En lo relacionado con los recursos humanos (Capacidad Media: 3.11) resalta la carencia de personal de planta, en la actualidad solo se cuenta con un profesional de planta que efectúa la coordinación de la Primera Infancia, apoyado por un grupo de contratistas. Otra de las debilidades gira en torno a la generación de estrategias de capacitación, para que todo el personal conozca la Estrategia de Cero a Siempre, y apoye la implementación de la misma.

De acuerdo con los hallazgos en términos de CI, el Plan de Fortalecimiento Institucional del Departamento deberá considerar estrategias y acciones relacionadas con el reforzamiento de las fortalezas y el abordaje de las debilidades identificadas tal como se indica en la siguiente tabla resumen.

Tabla 29. Fortalezas y debilidades de la Capacidad Institucional consolidada del Municipio de Quibdó

VARIABLE	CALIFICACIÓN SADCI
Fortalezas	
Participación Ciudadana	5,00
Sistema de Garantías	4,17
Debilidades	
Procesos y Procedimientos	1,88
Disponibilidad y Priorización de Recursos	1,92
Sistemas de Apoyo	2,33
Sistemas de Información	2,50
Suficiencia y Estabilidad Financiera	2,63
Liderazgo	2,67

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

Las variables que se destacan en los niveles de CI son la participación ciudadana y el sistema de garantías, lo cual coincide con el análisis por dimensiones efectuado en el numeral anterior, y esto se debe como ya fue mencionado a la inserción de la comunidad en los procesos de planificación y a su debida rendición de cuentas.

Por su parte, las debilidades más significativas se presentan en términos de operatividad de la estrategia, debido a la ausencia de manuales de procesos y procedimientos relacionados con las acciones desarrolladas en Primera Infancia y las intervenciones de la Ruta de Atención Integral, lo cual genera un riesgo al dejar a expensas de interpretación de los diferentes actores institucionales, la forma adecuada de articulación e implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.

Así mismo la falta de los recursos financieros y de apoyo (administrativos, adquisiciones, proveedores y logísticos) y de un sistema de información que permita abstraer datos relevantes para el seguimiento y control de los proyectos relacionados con las funciones de la entidad en Primera Infancia, se convierten en un reto indiscutible para la adecuada implementación y operativización de la Estrategia de Cero a Siempre en el territorio.

Pese a que la Alcaldía de Quibdó ha asignado la responsabilidad de la coordinación de Primera Infancia en un funcionario de planta, su calificación Media en relación con liderazgo (2.67) se debe a la falta de reconocimiento de esta asignación, por parte de las demás dependencias de la entidad territorial, precisamente por no haber sido institucionalizada formalmente mediante la creación de una dependencia o un grupo de trabajo.

4.4.2 Análisis comparativo por Secretarías de sector

Dentro de las diferentes entidades que realizan intervenciones en Primera Infancia en el municipio de Quibdó, tres presentan debilidades en términos de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, como se observa en la tabla siguiente. La Secretaría de Educación, la Secretaría de Salud y Cultura presentan un puntaje medio de CI (2.80, 2.59 y 1.38 respectivamente). Cultura reporta el nivel más bajo observado entre las 18 entidades evaluadas. Por su parte la entidad más calificada de la entidad territorial es el ICBF con un puntaje de 4.30 para una calificación Alta.

Los factores explicativos de la distribución de CI en el municipio, indican que la menor CI está asociada a deficiencias en términos de capacidad financiera y organización interna, factores comunes para las tres entidades nombradas y que reflejan la falta de claridad en la operativización de la Estrategia de Cero a Siempre y las insuficiencia de los recursos destinados a la Primera Infancia.

Tabla 30 Resultados consolidados SADCI Municipio de Quibdó por dimensión según Entidad

Dimensión	Cultura	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Gobierno-Primera Infancia	Total Municipio de Quibdó
Legitimidad y Gobernanza	3,47	3,07	3,60	2,50	4,70	4,60	3,66
Marco legal, normativo y operativo	1,12	3,74	3,84	2,99	4,53	4,42	3,44
Relaciones interinstitucionales	1,83	3,78	2,23	4,28	4,45	4,80	3,56
Organización interna	0,63	2,25	2,25	3,13	5,00	1,88	2,52
Capacidad financiera	0,00	2,07	2,32	3,71	4,06	2,88	2,51
Capacidad técnico operativa	2,37	2,80	2,37	2,66	4,03	2,65	2,81
Recursos humanos	1,00	3,00	2,50	4,00	3,85	3,70	3,01
Promedio Simple	1,49	2,96	2,73	3,32	4,37	3,56	3,07
Promedio Ponderado	1,38	2,80	2,59	3,33	4,30	3,31	2,95

Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

De forma coherente la capacidad de organización interna también presenta debilidades relacionadas con la falta de adaptación de la estructura interna de las dependencias conforme lo requiere la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre. En este sentido y como consecuencia de una falta de intención y voluntad política de estas instituciones para promover, liderar y conducir una estrategia de Desarrollo Infantil Integral (Capacidad de Legitimidad y Gobernanza), no se han desarrollado manuales de funciones y de procesos y procedimientos para la Primera Infancia, y por ende tampoco se logra identificar en dichas dependencias personal dedicado a la Primera Infancia.

Sin embargo, es preciso resaltar que dentro de las capacidades de las dependencias aparentemente más débiles dentro de la Alcaldía de Quibdó, la dimensión de legitimidad y gobernanza se posiciona como una de las fortalezas, lo que deja ver la voluntad política de la administración. Ahora bien, al hablar de la Secretaría de Planeación como la dependencia más fortalecida, hay que mencionar que a este nivel se encuentran grandes esfuerzos en términos de afianzar las relaciones interinstitucionales y mejorar la capacitación de los recursos humanos.

De forma complementaria y como el principal agente en términos de intervenciones en Primera Infancia, el ICBF cuenta con la única capacidad Alta de las entidades evaluadas. En este sentido presenta en general fortalezas en todas las dimensiones evaluadas, pero con una excepción al hablar de recursos humanos, pues se considera limitado.

La siguiente tabla muestra los resultados para cada una de las variables evaluadas a nivel de las diferentes dependencias del Municipio

Tabla 31 Resultados consolidados SADCI Municipio de Quibdó por dimensión y variable según Entidad

Dimensión / Variable	Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Gobierno-Primera Infancia	Total
Legitimidad y Gobernanza							
Compromiso	3,67	3,00	3,67	3,33	4,00	3,67	3,56
Efectividad	4,33	4,33	5,00		5,00	5,00	3,94
Liderazgo	1,67	1,00	1,67	1,67	5,00	5,00	2,67
Participación Ciudadana	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00
Marco legal, normativo y operativo							
Marco Legal		3,75	4,00	4,00	4,25	4,75	3,46
Marco Normativo		4,67	4,00	4,67	5,00	3,67	3,67
Marco Operativo	2,80	2,80	3,60	0,80	4,20	5,00	3,20
Relaciones interinstitucionales							
Calidad de las relaciones	2,00	4,00	2,00	4,00	4,00	5,00	3,50
Coordinación	1,67	3,00	2,00	3,67	4,00	4,33	3,11
Mecanismos de interrelación	1,50	4,00	2,00	5,00	5,00	5,00	3,75
Sistema de garantías	2,50	4,50	3,50	4,50	5,00	5,00	4,17
Organización interna							
Organización Administrativa	1,25	2,75	3,50	3,75	5,00	2,75	3,17
Procesos y procedimientos		1,75	1,00	2,50	5,00	1,00	1,88
Capacidad financiera							
Capacidad de Ejecución		1,50	4,00	4,50	4,50	4,00	3,08
Disponibilidad y Priorización de recursos		1,00	1,00	3,00	3,50	3,00	1,92
Programación financiera		3,50	4,00	3,50	5,00	4,00	3,33
Suficiencia y estabilidad financiera		3,40	2,40	4,20	4,20	1,60	2,63
Capacidad técnico operativa							

Dimensión / Variable	Secretaría de Cultura y Turismo	Secretaría de Educación	Secretaría de Salud	Secretaría de Planeación	ICBF	Secretaría de Gobierno-Primera Infancia	Total
Planificación	4,00	4,50	3,50	2,00	5,00	2,50	3,58
Seguimiento y evaluación	3,33	2,00	2,33	2,67	5,00	4,00	3,22
Sistemas de apoyo	2,00	2,00	2,00	1,75	2,75	3,50	2,33
Sistemas de información	1,00	3,00	2,00	4,00	4,00	1,00	2,50
Recursos humanos							
Capacitación y Formación	1,00	1,00	1,00	4,00	4,50	4,00	2,58
Caracterización del Recurso humano	1,00	3,00	2,00	5,00	2,00	2,50	2,58
Competencias Técnicas		3,33	4,00	4,00	5,00	5,00	3,56
Gestión del Recurso humano	2,00	2,67	2,00	3,00	3,33	3,33	2,72
Oferta del Recurso Humano	1,00	5,00	2,00	5,00	5,00	3,00	3,50

Calificación	SADCI territorial
BAJA	Menos de 2
MEDIA	Entre 2 y 3.25
MEDIA ALTA	Entre 3.25 y 4.0
ALTA	Más de 4

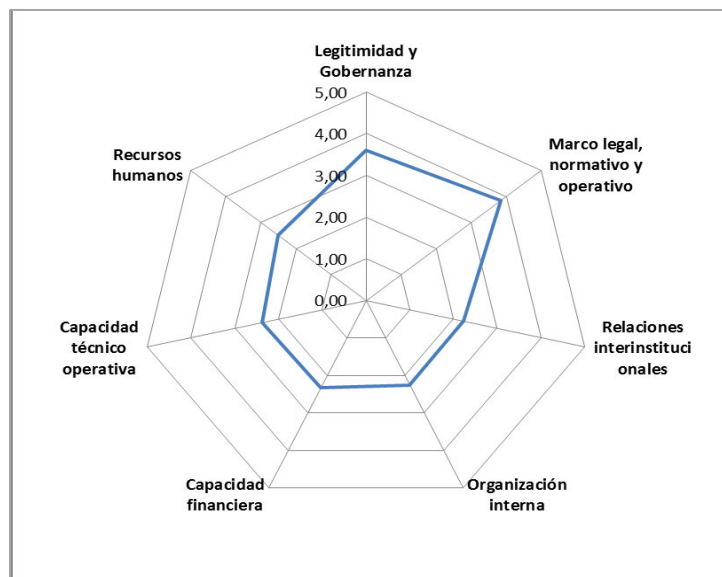
Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI.

4.4.2.1 Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud fue establecida mediante el Acuerdo 005 de 2009, y está dirigida por un funcionario de planta que cuenta con más de 10 años de experiencia en Primera Infancia. En esta dependencia se encontraron problemáticas relacionadas con las limitaciones financieras para la ejecución de las intervenciones, y la contratación de personal debido a la inestabilidad que genera este tipo de vinculación.

Los principales proyectos que adelanta la Secretaria sobre Primera Infancia son “Autonomía alimentaria y nutricional Quibdó mía” el cual tiene como objeto reducir la morbi y mortalidad por desnutrición aguda en menores de cinco años y “Los niños, niñas, adolescentes, adulto mayor y madres gestantes primero” que busca reducir la tasa de mortalidad en menores de cinco años y madres gestantes; dichos proyectos se encuentran en proceso de formulación, por lo que a la fecha no se han asignado recursos.

Gráfica 53. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Salud Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

De acuerdo a los resultados obtenidos del análisis SADCI se puede evidenciar fortalezas en términos de efectividad (Alta: 5), es decir que la secretaría ha definido las metas y objetivos específicos a alcanzar en Primera Infancia y estos han sido incluidos en el PDT de forma alineada con la estrategia nacional, involucrando a los diferentes actores y a la comunidad en general. Por otra parte, una fortaleza adicional corresponde a la Participación Ciudadana (Alta: 5). A la fecha la Secretaría de Salud ha avanzado principalmente en uno de sus proyectos “construir la línea base en Primera Infancia”, el cual es de gran importancia para la toma de decisiones y la focalización de los recursos.

Otras fortalezas identificadas en la Secretaria corresponden a la dimensión de Marco legal, normativo y operativo (Media Alta: 3.84), lo cual indica que la dependencia conoce con claridad el marco legal y ha sido la base para la formulación de las acciones en Primera Infancia, así como identifica con claridad las funciones que le han sido asignadas.

Las debilidades detectadas hacen referencia a las Relaciones Interinstitucionales (Media: 2.23), Organización Interna (Media: 2.25) y Capacidad Financiera (Media: 2.32), esto ocasionado principalmente por la falta de espacios de seguimiento y retroalimentación, desarticulación entre las entidades y dependencias y los vacíos de coordinación que se identifican en temas de Primera Infancia; por tanto, sin olvidar el esfuerzo con la asignación de la coordinación de la Primera Infancia en una dependencia, se requieren mayores esfuerzos para que esta sea reconocida e influya positivamente en la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre. De igual forma, se encuentran vacíos fuertes de disponibilidad financiera, pues los recursos no son suficientes ni consistentes con las metas establecidas en Primera Infancia.

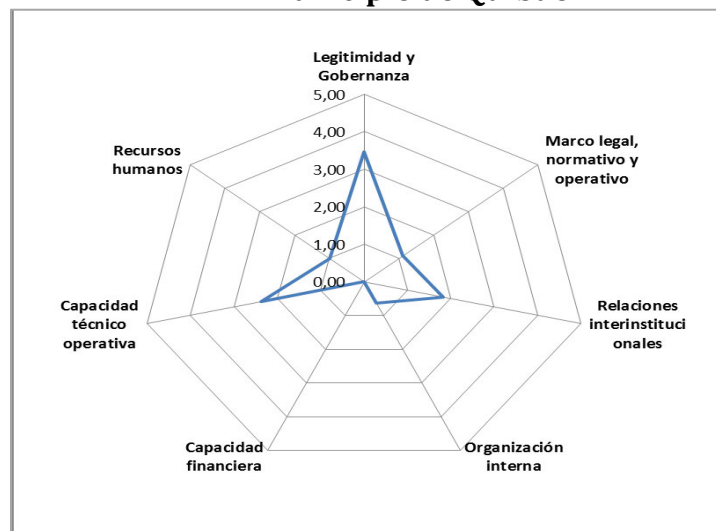
4.4.2.2 Cultura

La instancia encargada de los temas de cultura a la fecha no se encuentra institucionalizada dentro de la Alcaldía municipal, ya que mediante el acuerdo 005 de 2009 se estableció la Secretaría de Educación y de Cultura; sin embargo, en la realidad, la Secretaría de Educación no ejecuta ninguna función sobre la materia, por lo que la encargada de formular y desarrollar los planes, programas y proyectos culturales del municipio de Quibdó es una funcionaria de planta, que hace parte del despacho de la Alcaldesa y se constituye como el único recurso humano con el que cuenta la administración municipal para el cumplimiento de esta competencia, adicionalmente este empleo también desempeña funciones adicionales relacionadas con el área de Comunicaciones.

En concordancia las debilidades más marcadas de la Alcaldía de Quibdó reflejadas en el análisis SADCI, están identificadas precisamente en el sector Cultura, la cual obtuvo un resultado ponderado Bajo (1.38). Sus grandes limitaciones se presentan en torno los recursos financieros, tecnológicos (TIC), organización interna y recursos humanos, al igual que al desconocimiento frente al marco legal y normativo de la Estrategia de Cero a Siempre (Bajo: 1.12) y las relaciones interinstitucionales (Bajo: 1.83), ya que la asignación de esta competencia fue efectuada no hace más de 3 meses y el funcionario encargado desconoce las instancias y medios de comunicaciones interinstitucional e intersectorial, la única entidad con la que se relaciona directamente es con el Ministerio de Cultura.

Vale la pena mencionar que mediante el Acuerdo 008 de mayo de 2012 se adoptó el plan de desarrollo vigente “Quibdó MIA, Unido, Equitativo y Acogedor 2012- 2015”, el cual contempla el proyecto “Talentos Q”, el cual tiene como objeto visibilizar y fortalecer habilidades, destrezas y talentos de los niños del municipio y pretende crear el fondo mixto para la búsqueda, preparación y sostenimiento de talentos y ampliar durante el periodo de gobierno la cobertura a 1500 niños en la formación de talentos a temprana edad. A la fecha dicho proyecto se encuentra en proceso de formulación.

Gráfica 54. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Cultura Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

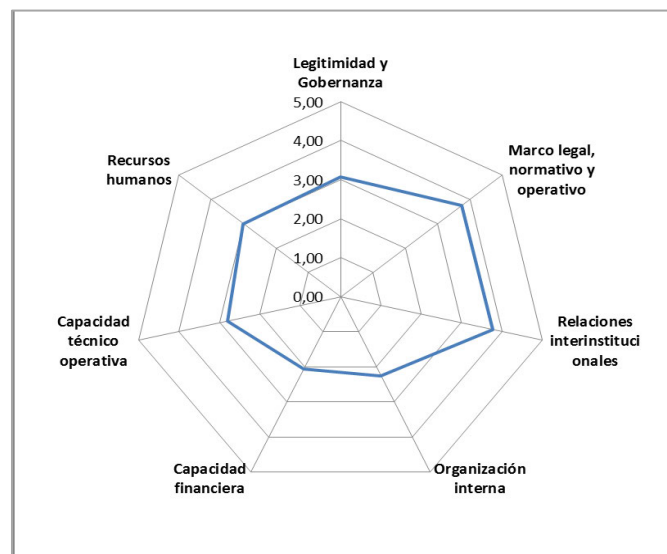
Sobra afirmar la necesidad de efectuar un gran esfuerzo por formalizar y dar mayor reconocimiento a los temas culturales, así como de conformar un grupo idóneo para la ejecución de los procesos, gestionar la consecución de recursos de diversas fuentes de financiación y garantizar la transversalidad de las acciones de Primera Infancia, pues de acuerdo con lo expuesto por la funcionaria entrevistada, la cultura en el municipio se concibe como sólo “danzas y arte”, dejando de lado una percepción más amplia relacionada con el imaginario colectivo, escuelas de arte, lectura, música, factores claves en la RIA.

4.4.2.3 Secretaría de Educación

La Secretaría de Educación y Cultura se encuentra institucionalizada mediante el acuerdo 005 de 2009, con funciones claramente estipuladas. Esta dependencia tiene debilidades relacionadas con la limitación de recursos para la ejecución de las intervenciones en términos financieros y de personal, así como con el deficiente sistema de información de la dependencia. Como fortalezas resalta su papel como integrante de la mesa de Primera Infancia del municipio, y su participación relevante en las etapas de diseño y formulación de las intervenciones en Primera Infancia, así como de su ejecución.

De acuerdo con el análisis de cada una de las dimensiones del instrumento SADCI, la Secretaría de Educación presenta una capacidad institucional Media (2.80), debido a las debilidades ya mencionadas, y a las dificultades experimentadas en términos de Organización interna (Media: 2.25), carencia de manuales de funciones y procesos y procedimientos (Baja: 1.75) que evidencien la adecuada implementación y articulación para la Estrategia de Cero a Siempre.

Gráfica 55. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Educación Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

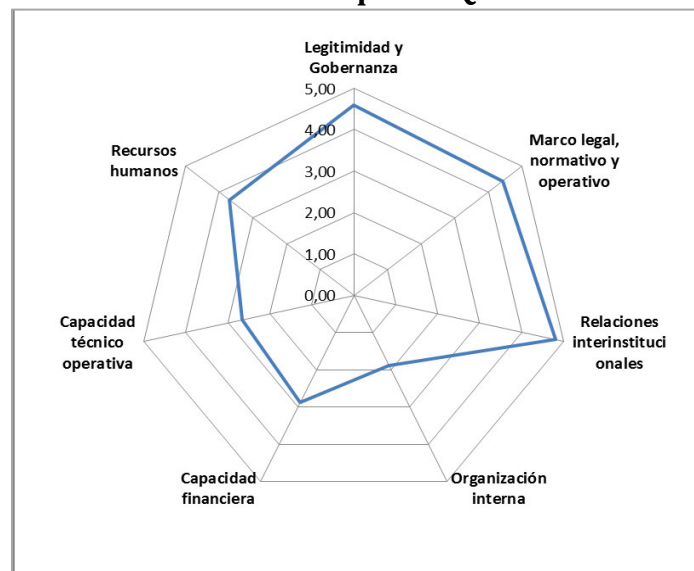
No obstante hay que resaltar sus fortalezas frente a legitimidad y gobernanza (Medio: 3.07), es decir que la dependencia ha incorporado dentro del PDT y plan de acción, metas y objetivos sobre Primera Infancia alineados con la Estrategia de Cero a Siempre, instrumentos de planificación que han sido construidos de forma participativa. De igual manera, el conocimiento del marco legal y normativo (Medio Alto: 3.74) que rige la Política de Primera Infancia se convierte en una gran herramienta que permite el buen desarrollo de la Estrategia de Cero a Siempre en el territorio, sin embargo se evidencia como ya fue mencionado, falta de claridad frente al marco operativo (Media: 2.8). Principalmente sus fortalezas se centran en las relaciones interinstitucionales (Medio Alto: 3.78), gracias al conocimiento de la dependencia sobre las líneas de coordinación de las diferentes instituciones relacionada con Primera Infancia y los espacios que se han generado en torno a las metas en Primera Infancia establecidas en el Plan de Desarrollo Territorial “Quibdó MIA, Unido, Equitativo y Acogedor 2012- 2015”.

4.4.2.4 Secretaría de Gobierno- Coordinación de Primera Infancia

La Secretaría de Gobierno cuenta con una instancia encargada de la Primera Infancia denominada “Coordinación de Primera Infancia”. La cual ha establecido dentro del Plan de Desarrollo 2012 – 2016 el proyecto “Mis primeros sueños- Infancia” el cual busca garantizar la eficacia de los derechos de niñ@s, tantos los relacionados con su propia existencia como los de desarrollo y pretende promover una atención integral de calidad a la Primera Infancia y asegurar la protección y el restablecimiento de los derechos en los casos en los que se encuentren vulnerados.

Esta dependencia cuenta con problemáticas relacionadas con la limitación de recursos financieros para realizar las intervenciones en este grupo poblacional, sin contar con las complicaciones que genera el hecho de que el 90% del personal se encuentre vinculado por modalidad de prestación de servicios.

Gráfica 56. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaria de Gobierno Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

De acuerdo con el análisis del instrumento SADCI se encuentran grandes fortalezas en relaciones interinstitucionales (Alta: 4.80), legitimidad y gobernanza (Alta: 4.70) y reconocimiento del marco legal y normativo (Alta: 4.53), debido por un lado a la inclusión de las metas y objetivos de la Estrategia de Cero a Siempre en el PDT y al conocimiento de la dependencia de la normativa que define la Política de Primera Infancia y la Estrategia de Cero a Siempre. Sin embargo si bien en temas de relaciones interinstitucionales esta dependencia obtuvo dicha puntuación, toda vez que se trata de la instancia encargada de coordinar y articular los diferentes sectores para el cumplimiento de las metas en Primera Infancia, si observamos los resultados de las demás dependencias, este resultado no es consistente, lo que deja ver que la dependencia no está siendo totalmente reconocida como tal, y que faltan esfuerzos para posicionarse y lograr mas eficazmente los objetivos encomendados⁵⁴.

Uno de los grandes retos es precisamente lograr la institucionalización de la dependencia, construir los manuales de funciones y procesos y procedimientos que permitan identificar claramente las acciones en Primera Infancia y la RIA, ya que la capacidad de la dependencia frente a la dimensión de organización interna es BAJA (1.88). Por su parte la “Coordinación de Primera Infancia” identifica como un reto lograr implementar un enfoque diferencial a las intervenciones en Primera Infancia, así como contar con los conocimientos técnicos adecuados para la realización de las acciones.

4.4.2.5 Secretaría de Planeación

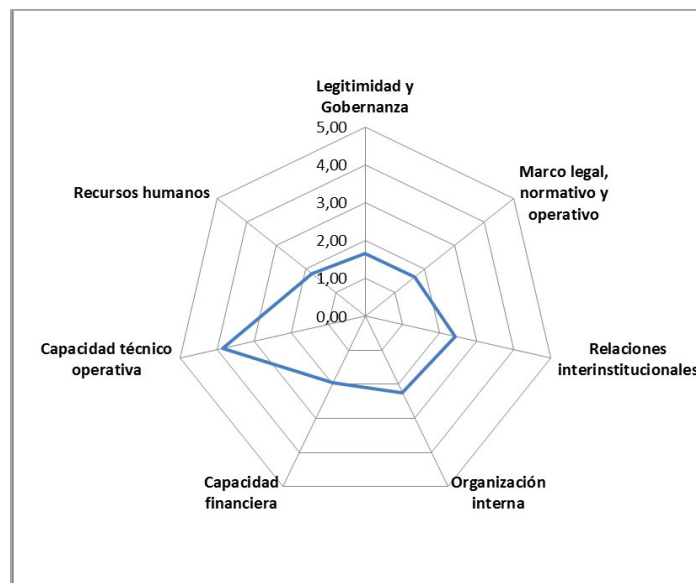
La Secretaría de Planeación cuenta con una visión de la Primera Infancia, donde la atención para este grupo poblacional es vital para un buen desarrollo futuro de la comunidad. En la actualidad la Secretaria se encuentra desarrollando el proyecto de “Ludotecas” que busca brindar atención integral (educación, recreación, salud) a los niños hasta los 18 años de edad, dicho proyecto es ejecutado a través de un convenio con el Politécnico Gran Colombiano y pretende una cobertura del 100% de los niños del municipio, a través de las naves viajeras.

Si bien la Secretaría de Planeación tiene como objetivo brindar acompañamiento y orientación a las demás dependencias, apoyándolas en la generación de diagnósticos y en la articulación de planes, ésta misma no se ha integrado en el proceso de implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, y no ejecuta intervenciones para este grupo poblacional, ni asiste a la Mesa de Primera Infancia limitando su participación en el proceso.

La mayor fortaleza que presenta la dependencia corresponde a la dimensión Relaciones interinstitucionales (Alta: 4.28), esto en términos únicamente de planificación, en donde se tienen claramente definidos espacios para la formulación y seguimiento de planes, programas y proyectos, lo cual es competencia de la Secretaría. Otra capacidad Alta (4.00) es la relacionada con Recursos Humanos, ya que la dependencia cuenta con profesionales de planta suficientes y con perfiles adecuados para atender correctamente sus responsabilidades.

⁵⁴ Este comportamiento puede observarse mejor en el numeral 4.5.2.7

Gráfica 57. Resultados SADCI por dimensión de la Secretaría de Planeación Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

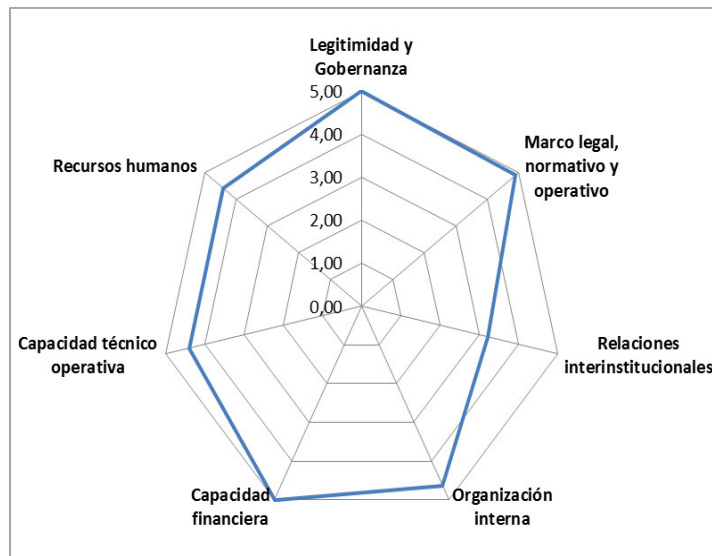
Por su parte, se han identificado retos en la Secretaría de Planeación relacionados con la capacidad técnico operativa (Media: 2.66), debido a los sistemas de apoyo deficientes en términos de contratación, adquisiciones y financiera.

4.4.2.6 ICBF Regional Chocó

La Regional del Instituto Colombiano Bienestar Familiar cuenta con un equipo especializado para las intervenciones en Primera Infancia. El Instituto percibe la Primera Infancia como la plataforma y el fundamento de una sociedad más desarrollada. Adicionalmente, cuenta con los elementos técnicos, la capacidad financiera y los sistemas de apoyo adecuados para la implementación de la Primera Infancia, como se observa en los resultados de la dimensión Organización interna (Alta: 5.00) y Capacidad financiera (Alta: 4.06) de la aplicación del instrumento SADCI.

Otra de las grandes fortalezas que presenta el ICBF es en términos de legitimidad y gobernanza (Alta: 4.70), lo cual es completamente coherente con la razón de ser de la entidad, así como la capacidad para entender y aplicar el marco legal, normativo y operativo en Primera Infancia (Alta: 4.53), así como las Relaciones interinstitucionales (Alta: 4.45), teniendo en cuenta que el ICBF efectúa la secretaria técnica de la Mesa de Primera Infancia, y participa en todos los espacios de planificación y toma de decisión en Primera Infancia en el nivel municipal, ya que el departamento de Chocó se encuentra intervenido, por tal razón los espacios interinstitucionales en este nivel de gobierno no se encuentran operando.

Gráfica 58. Resultados SADCI por dimensión del ICBF Regional Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados SADCI

En términos generales la entidad presenta una capacidad institucional Alta (4.30) para la implementación de la ESC, sin embargo la debilidad que manifiesta radica en la imposibilidad de ampliar la cobertura por la falta de recursos adicionales y la falta de integralidad de la atención por parte de las demás entidades que generan intervención en Primera Infancia, ya que al no complementarse las acciones, se pierden los esfuerzos, por lo que se convierte en un reto para el ICBF, en su papel articulador. Otros de los retos que se plantean son el formular e implementar la política de Primera Infancia en Quibdó con enfoque diferencial, así como el enfoque poblacional del cubrimiento de los derechos de los niños y niñas en un 100%.

4.4.3 Síntesis de la CI del municipio de Quibdó

Con ello podemos concluir que el Municipio de Quibdó cuenta con una capacidad institucional media, que resulta en primer lugar de la legitimidad y gobernanza que ha surgido en torno a la Estrategia de Cero a Siempre, siendo para la Alcaldía un tema con prioridad dentro de la administración actual, al involucrar a los niños y las niñas en los espacios de planificación y especialmente en la inclusión de la Estrategia de Cero a Siempre en la agenda pública, incorporando en el PDT el proyecto “Mis primeros sueños- Infancia y adolescencia” y en la creación de la Mesa de Primera Infancia que no venía operando, así como al asignar la responsabilidad de coordinación en una funcionaria; sin embargo faltan esfuerzos para posesionar y visibilizar la coordinación, así como generar más espacios de seguimiento y retroalimentación, puesto que aun algunas dependencias lo perciben como una debilidad.

Por su parte se presentan vacíos fuertes de disponibilidad financiera, pues los recursos disponibles no son los necesarios para asegurar la adecuada implementación de Estrategia de Cero a Siempre, por lo que corre el peligro de quedarse solo en procesos de planeación sin ejecución. Otra debilidad relevante es la relacionada con la organización interna, ello reflejado en la ausencia de procesos y procedimientos y manuales de funciones que incluyan la Primera Infancia y un sistema de información unificado para extraer la información de seguimiento a las atenciones en Primera Infancia que facilite la toma de decisiones.

Es evidente en este sentido la necesidad de más y mejores esfuerzos frente a no solo las debilidades mencionadas, sino al contar con personal suficiente y adecuado, en términos de perfiles y capacitación, al mejorar los sistemas de apoyo, administrativos y logísticos que se convierten en un obstáculo la hora de la ejecución de programas y proyectos de Primera Infancia, así como el generar alianzas estratégicas para la consecución de recursos.

4.4.4 Análisis de la dinámica de redes

Para el caso de Quibdó se realizó, aplicando la metodología el ADRI, la medición de las la dinámica de Influencia, Confianza e Información y adicionalmente se incluyó una dimensión denominada “Alineamiento” con el propósito de analizar el grado en que las entidades compartes una visión y objetivos comunes con relación a la Estrategia.

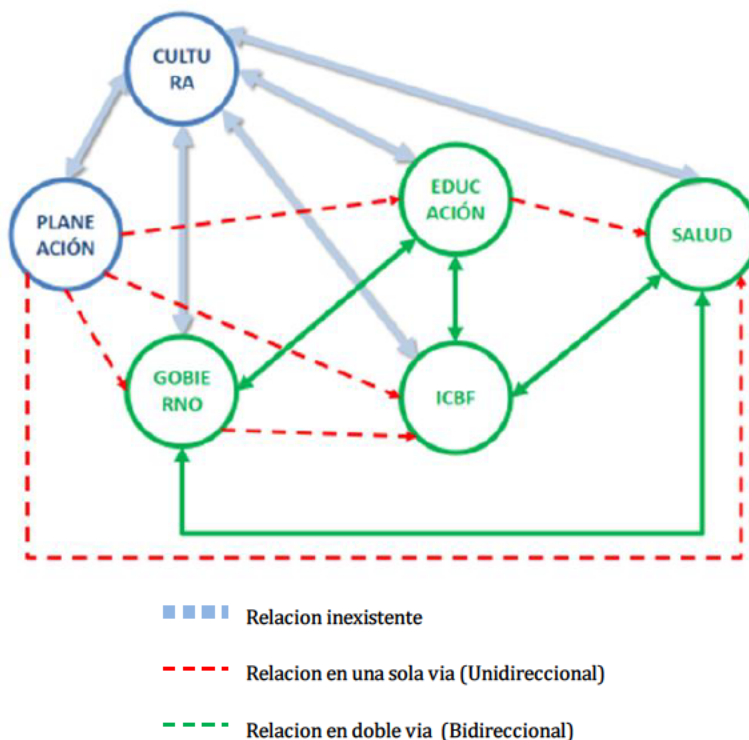
Para caracterizar la dinámica institucional en el municipio se definió la siguiente tipología de relaciones entre instituciones, buscando abordar las asimetrías encontradas en campo e identificadas a través del mapa de relaciones.

De esta forma el mapa de relaciones de Quibdó muestra tres tipos de interacción, de un lado se encuentran las relaciones en una sola vía, el caso de la Secretaría de Planeación y el ICBF, donde la primera revela tener relación con el ICBF, y este manifiesta no tener dicha relación, de igual forma un segundo tipo de relación describe la inexistencia en la relación, situación de Cultura con todas las demás instancias, que de forma mutua indicaron no tener relación.

De otro lado también se encuentran las relaciones simétricas en dos sentidos y que indican una relación en dos vías, es el caso del ICBF y la Secretaría de Salud que revelaron mutuamente tener una relación.

(Ver gráfica 59)

Gráfica 59. Tipología de las Relaciones Territoriales Municipio de Quibdó



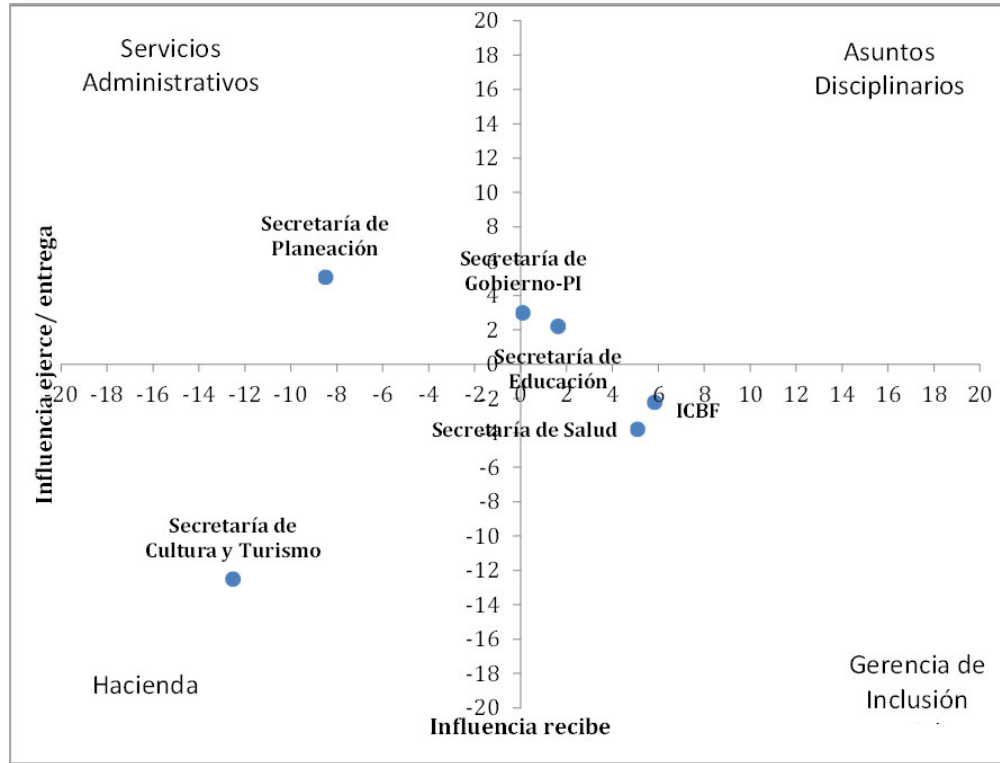
Fuente: SIGILCG, 2013.

4.4.5 Análisis de la influencia

Para el caso de Quibdó se identifican flujos de influencia asimétricos en todas las dependencias analizadas, el ICBF se presenta como el actor percibido con alto nivel de influencia sobre el desempeño y la toma de decisiones de los demás agentes bien sea a través de la atención a los lineamientos dictados por éste, o por su identificación como experto, actor indispensable, y con iniciativa en Primera Infancia, más no recibe influencia de las demás instancias. En contraposición las secretarías de Planeación y Cultura son las dependencias que menos reciben y generan influencia en la red.

La dimensión Influencia alcanzó un índice de 46.1%, lo que proporciona indicios de una red fragmentada y con posiciones de jerarquía entre las dependencias. En el cuadrante 4 de jerarquía se ubica el ICBF lo que indica que es percibido por las demás dependencias con un alto nivel de influencia (67%), y ésta no percibe gran influencia de los demás (44%), al igual que la Secretaria de Salud que entrega un nivel de influencia del 65% y recibe tan solo 39%, evidenciado su jerarquía en la red de influencia.

Gráfica 60. Relaciones de influencia Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

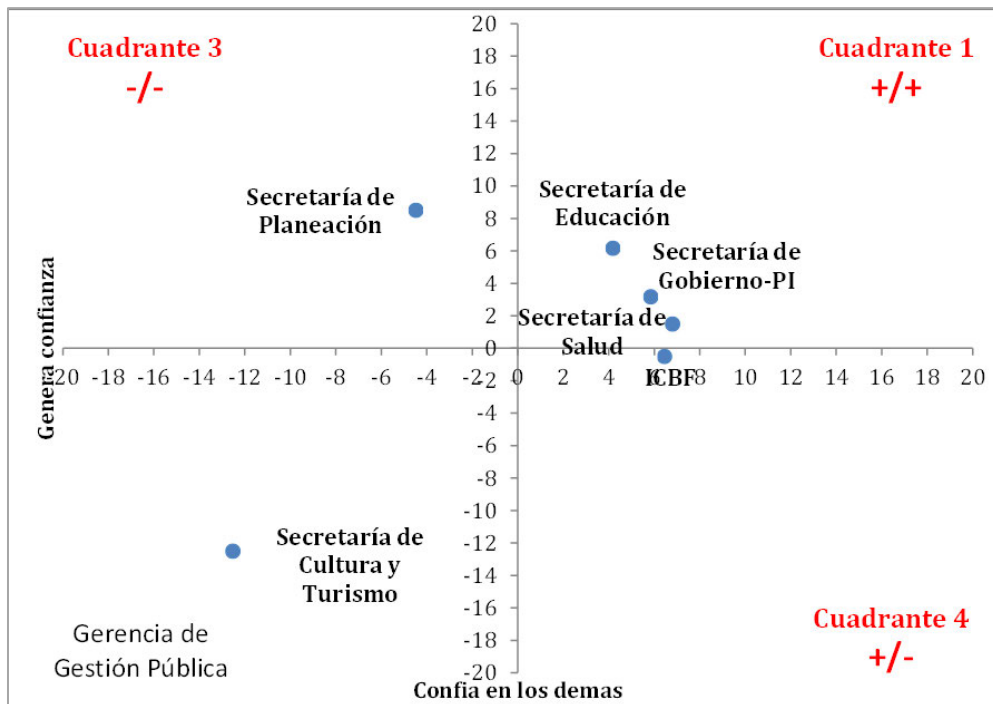
Las dependencias que mantienen una relación simétrica son Secretaría de Educación y la Secretaría de Gobierno, esta última tiene a cargo la coordinación de la Primera Infancia, lo que deja ver que a pesar de ser una instancia nueva ejerce cierto grado de influencia (50%) así como se articula y recibe influencia de las demás entidades (59%). La única dependencia ubicada en el cuadrante 3, donde no se entrega ni se recibe influencia, es la secretaría de Cultura, lo que indica fragmentación en la red de influencia, tanto por los flujos de entra como de salida de influencia. Por su parte la Secretaría de Planeación ejerce una influencia baja (26%) sobre las demás dependencias, mientras recibe alta influencia (64%).

4.4.6 Análisis de la confianza

En la Red de Confianza mientras mayor sea la confianza, mayor es la probabilidad asociada a la existencia de coordinación o cooperación entre los actores. De esta forma y en coherencia con el comportamiento de la red de influencia, la de confianza también manifiesta asimetrías en sus relaciones, donde la Secretaría de Salud y el ICBF se posicionan como los actores que despiertan más confianza por las demás dependencias (70% y 69% respectivamente), mientras que estas confían en menor medida de lo que recibe (54% y 49%).

En contraposición la dependencia que menos genera confianza y que menos confía es Cultura (14%), debido a que manifiesta no tener relación con ninguna de las entidades territoriales, lo cual es preocupante para la realización de las acciones específicas del sector establecidas en la RIA.

Gráfica 61. Relaciones de confianza Municipio de Quibdó



Fuente: SIGIL CG tabulados ADRI.

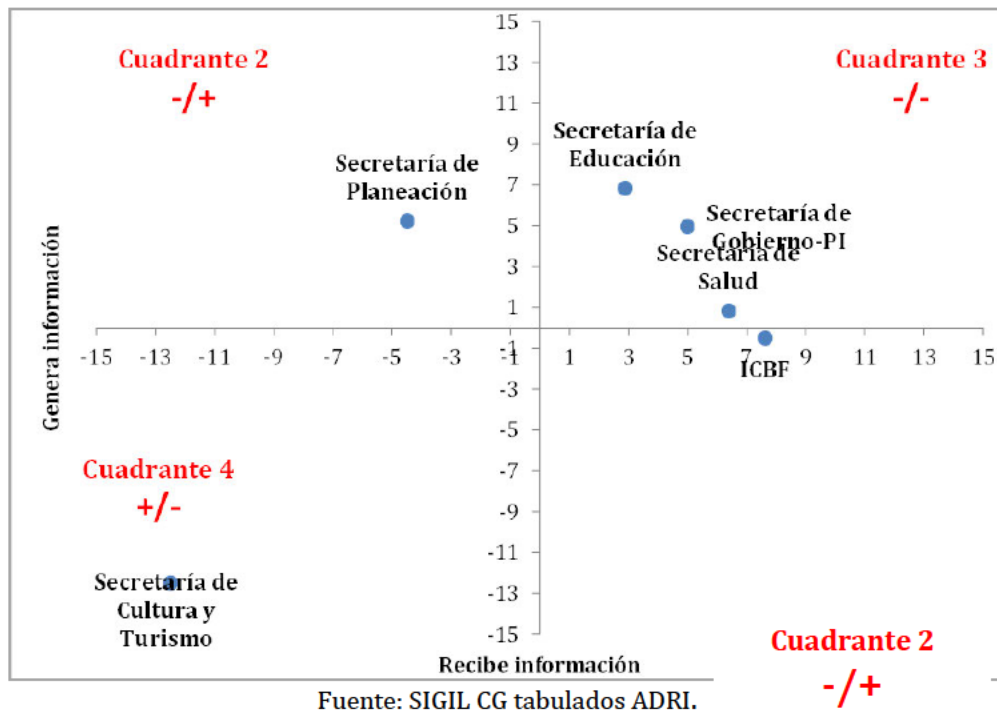
El índice para la dimensión Confianza fue del 53% si bien indica una red más fortalecida que la de influencia, aún persisten fragmentaciones. Como se observa en el diagrama precedente la concentración de puntos se da en el eje 1 que es el ideal (Integración) se ubican las secretarías de Gobierno, Educación y Salud, y el ICBF no se aleja mucho del ideal (entrega 69% y recibe 49%). En términos generales las entidades y dependencias que intervienen en Primera Infancia en el municipio de Quibdó generan confianza y confían en las demás, a excepción de Cultura y de la Secretaria de Planeación, esta última confía en las demás dependencias, pero no genera confianza (37%).

Es de resaltar el posicionamiento de la Secretaria de Salud y del ICBF, ya que logran un gran nivel de confianza en las secretarías. Ello proviene del grado de cumplimiento en los compromisos, del conocimiento técnico, la experticia en Primera Infancia y la claridad en rol que desempeña en la estrategia.

4.4.7 Análisis de la gestión de información

Con un comportamiento similar a las dimensiones anteriores, se manifiestan asimetrías en los flujos de información de la red, ubicándose en cuadrantes opuestos. El ICBF nuevamente se posiciona como el agente que genera más información (72%), y recibe menos de lo que brinda (49%), y la Cultura la dependencia que menos genera y recibe información.

Gráfica 62. Relaciones de intercambio de información Municipio de Quibdó



La dimensión de Información tiene un índice del 52,3% en la red de información se presentan fragmentaciones, en la gráfica precedente se observa una concentración de puntos en el cuadrante 1, donde se ubican aquellas dependencias que generan flujo de información hacia las demás dependencias y que reciben flujos de información de las demás entidades, la Secretaría de Educación recibe más información de la que brinda, Salud genera más de la que recibe, comportamiento similar al del ICBF. Por su parte en el cuadrante 3 se ubica la dependencia que no genera ni recibe información, siendo el caso más desfavorable el de Cultura, al igual que el de Secretaría de Planeación que recibe mucha más información que la que genera.

Esta situación evidencia la desarticulación de Cultura y de planeación y la falta de esfuerzos para la unificación de un sistema de información que permita efectuar seguimiento y evaluación a la Estrategia y facilite la toma de decisiones.

4.4.8 Síntesis e implicaciones de la dinámica de ICI

El análisis de las redes interinstitucionales en Quibdó expone una situación donde hay una clara jerarquía en los flujos de influencia, confianza e información desde el ICBF y la Secretaría de Gobierno, lo cual es coherente con el rol que ejercen de ejecutor principal de las acciones de Primera Infancia y coordinación.

Así mismo se observa una marcada desarticulación de Cultura y de la Secretaría de Planeación, dentro de las distintas redes. Con ello se puede afirmar que aún no se ha generado una dinámica de trabajo en torno a la Primera Infancia que genere unos flujos simétricos en la influencia, confianza e información, a pesar de la inclusión de la Estrategia en la agenda pública del municipio aún falta más influencia de la coordinación de Primera Infancia hacia los demás actores, lo que permitiría mayor articulación. De igual forma se requiere establecer un sistema de información unificado y la clarificación de los objetivos y metas comunes en Primera Infancia, para que se establezcan relaciones recíprocas en pro de la implementación de la estrategia.

5 CONCLUSIONES DEL INFORME Y LINEAMIENTOS PARA EL PLAN DE FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE LA RED INTERINSTITUCIONAL

El presente capítulo tiene por objeto sintetizar las principales conclusiones tanto del análisis de capacidades institucionales (nivel nacional y territorial) como de la dinámica de la red interinstitucional que hace parte de la conducción y operativización de la Estrategia “De Cero a Siempre” igualmente valorada desde las perspectiva del relacionamiento de los agentes institucionales intervinientes en el nivel nacional de la Política Pública (Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación nacional –DNP-, Ministerios de Salud, Educación y Cultura, e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-), así como de los agentes institucionales y políticos (Gobernaciones y Alcaldías valoradas) vistas desde la perspectiva de la realidad local.

Para el análisis de los resultados o es importante anotar, que de las tres entidades territoriales analizadas, dos representan al contexto municipal (Manizales y Quibdó) y una al contexto departamental (Boyacá) por lo que si bien, el abordaje metodológico propuesto para analizar tanto las capacidades institucionales relevantes como la dinámica del relacionamiento interinstitucional, a través de los instrumentos SADCI y ADRI respectivamente, fue aplicado en igualdad de condiciones en ambos casos, es evidente que la realidad departamental reviste una dinámica distinta a la realidad municipal y por ende, no son totalmente comparables, así ambas reflejen la realidad observada en los territorios valorados desde el punto de vista genérico. Por lo tanto, los resultados del estudio no serán enfocados a realizar un análisis comparativo institucional de estas dos realidades.

También es importante aclarar que la metodología no contempla que los resultados sean extrapolables a la realidad nacional, toda vez que, esta última es heterogénea y es resultado de una intrincada confluencia de variables culturales, políticas, institucionales y de entramado social, difíciles de reflejar mediante el análisis de solo tres entes territoriales.

Por tanto, dicho análisis, en esencia de carácter más extenso y posiblemente detallado, recomendamos que sea objeto de un estudio mucho más amplio, que tome como referencia una muestra representativa de municipios y departamentos de las principales regiones del país, que permita inferir los aspectos clave de la capacidad institucional de los agentes que intervienen en Primera Infancia y la dinámica e interacción de dichos agentes en el nivel territorial, de cara a la realidad nacional en su conjunto y sus implicaciones para la política pública de Primera Infancia .

El contenido del presente capítulo se estructura en dos partes, una primera, que recoge las principales conclusiones de los ejes que orientaron el análisis previamente descrito en los capítulos anteriores, y una segunda, que propone los lineamientos clave del plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales y de la dinámica de relacionamiento interinstitucional (Redes institucionales) existente y requerida en toda Política Pública bajo los lineamientos de la Estrategia.

5.1 Desarrollo del mandato legal, nivel de liderazgo y conducción de la Estrategia desde el nivel Nacional.

- Es claro en el trascurso del informe que las entidades que componen la CIPI reconocen el liderazgo entregado a la Alta Consejería Presidencial para Proyectos Especiales - ACPE, desde donde se han propuesto las instancias requeridas para lograr los objetivos fundamentales de la Comisión. Por tanto esta Consejería cumple con el papel de coordinación y concertación que le corresponde realizar con los sectores integrados en la CIPI.
- El desafío actual de la CIPI está relacionado con la operación técnica que se requiere para el fortalecimiento institucional entorno a la Primera Infancia. Este diseño deberá definir tanto la arquitectura institucional necesaria, así como sus procesos principales en apoyo a la articulación y coordinación intersectorial.
- A nivel del Comité Técnico Intersectorial, se ha logrado integrar el trabajo de este grupo multidisciplinario y multisectorial. Con él se ha fortalecido la Coordinación, y se ha logrado avanzar, a grandes pasos, en los principios de articulación y armonización desde el ámbito nacional. No obstante esto, es igualmente evidente que aún falta por desarrollar estrategias institucionales e intersectoriales más innovadoras para lograr que ese nivel de articulación y coordinación logrado a nivel nacional, sea visible como parte de la ejecución operativa de acciones de la Estrategia “De Cero a Siempre” a nivel territorial y que la plataforma de coordinación y articulación que se ha establecido en el nivel nacional, se traslade al escenario territorial.
- En materia de mandato legal, si bien, el nivel Nacional ha logrado consolidar el marco de la Política Pública para la Primera Infancia como una prioridad en la agenda política de Gobierno y en los mandatos individuales de la mayor parte de los agentes institucionales involucrados, igual es cierto, que al interior de cada uno de estos, la ejecución de dicho mandato reviste diversos grados de prioridad, visibilidad y organización, resultado de lo cual, hay instituciones como el ICBF y el MSPS que presentan un mayor nivel de capacidad interna para la implementación, con relación a los Ministerios de Educación y Cultura.
- Este hecho afecta indirectamente el grado y velocidad de generación de capacidades alrededor de la Política Primera Infancia y de la Estrategia, así como, en la posibilidad real de incidir en la arquitectura institucional que deberá asegurar la formalización de los responsables institucionales, el reforzamiento de la institucionalización de acciones y la traducción de dicho mandato en acciones efectivas de coordinación y articulación interna dentro de la misma institucionalidad sectorial, y desde esta hacia los niveles territoriales de decisión.
- Esto se evidencia en la dificultad expresada por la mayor parte de los entrevistados, con relación a las dificultades para operativizar las estrategias diseñadas desde instancias de coordinación nacional en los temas de arquitectura organizacional, articulación interna, acompañamiento y seguimiento, comunicación institucional de la Política de Primera Infancia e implementación de la Estrategia, formación de cualificaciones y posicionamiento

de la Estrategia “De Cero a Siempre” en los planes y programas de sus referentes territoriales.

- Por tanto es necesario diseñar mecanismos eficaces que faciliten que el liderazgo y conducción de la Política de Primera Infancia y de la Estrategia misma ya existente, tengan la traducción y el efecto esperado tanto al interior de las institucionalidad participe, como de sus referentes territoriales, lo que seguramente obliga a ir pensando en la forma de como desligarla estratégicamente de la agenda de gobierno y anclarla a más largo plazo como parte de una clara política de Estado.
- Lo anterior será mucho más viable si existe un mandato totalmente explícito, recursos, responsables institucionales para la conducción técnica y mecanismos operativos e incentivos que aseguren su sostenibilidad territorial a futuro (ver más adelante conclusiones específicas en esta materia). En este sentido uno de los lineamientos importantes es la formulación de una estrategia de sostenibilidad política, institucional/operativa y financiera.
- Por ello mismo es posible que aún no estén suficientemente consolidadas las sinergias institucionales requeridas para que desde lo Nacional y en especial desde lo Territorial, se ejerza dicho liderazgo con la misma fuerza y unidad de criterio como se establece desde las máximas instancias conductoras y coordinadoras de la Política de Primera Infancia, lo cual podrá ser reforzado con una estrategia de asistencia técnica y de apoyo a la gestión territorial.
- Esto último pasa igualmente por la debida coordinación y unidad de criterio que debería existir con los organismos de vigilancia y control del Estado que deben ser concedores y facilitadores del proceso, en especial cuando se trata de políticas, planes e intervenciones que trascienden el habitual enfoque sectorial (en especial cuando hay involucrados manejo cruzado de recursos), con el que igualmente estos organismos orientan su trabajo de vigilancia y control de las normativas vigentes y de obligatorio cumplimiento por parte de los funcionarios públicos, las cuales deben estar debidamente armonizadas con la operación de la Estrategia “De Cero a Siempre” .
- Esto último implica que existan acciones para inducir una nueva “pedagogía institucional” en la que la inspección vigilancia y control a la Política Publica de Primera Infancia esté alineada con el modelo operativo propuesto por la Estrategia.
- Finalmente, es conveniente reforzar el dialogo interinstitucional que permita delimitar un poco más las competencias asignadas a los diferentes agentes que participan en la implementación de la Política de Primera Infancia, máxime en áreas sectoriales tan estrechamente relacionadas con la Política de Primera Infancia como son el Sistema de Bienestar Familiar y el Sistema de Seguridad Social en Salud, liderados por el DPS y el MSPS respectivamente, por lo que es necesario armonizar los lineamientos emitidos desde la institucionalidad del nivel nacional para evitar potenciales cruce de competencias operativas que se hagan evidentes especialmente en los niveles territoriales.

- Este dialogo puede ser direccionado desde una plataforma de gestión de conocimiento y aprendizaje organizacional que permita capturar, sistematizar y diseminar las lecciones y buenas practicas desde la implementación y aplicadas a la toma de decisiones.

5.2 Institucionalización, construcción de capacidades técnicas y despliegue de dichas capacidades a nivel institucional.

- A nivel sectorial, si bien, existe un claro mandato desde lo político y técnico en materia de conducir coordinadamente el desarrollo de la Estrategia “De Cero a Siempre”, se evidencian dificultades en algunas instituciones más que en otras, para asegurar que la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” dispongan de un espacio visible y formal dentro de la arquitectura institucional y organizacional.
- Una de las principales conclusiones de este apartado, tiene que ver con la necesidad de fortalecer la capacidad de conducción técnica de los agentes institucionales en especial en materia de personal calificado y en número suficiente para poder llevar a cabo las acciones técnicas que le competen en función de la Estrategia “De Cero a Siempre”, así como para ejecutar por mandato propio, el apoyo y cooperación técnica necesaria hacia sus referentes institucionales en el ámbito territorial.
- Es claro igualmente que el desarrollo de capacidades institucionales para el desarrollo de la Política de Primera Infancia y la ejecución de la Estrategia, va ligada al desempeño histórico de cada institución y al alineamiento de su mandato institucional con los mandatos de la Política y de la Estrategia.
- Este hecho establece evidencia mayores afinidades naturales entre aquellos agentes que históricamente y como parte de su mandato ya han transitado por el campo de las políticas de infancia (ICBF, Salud, Educación), versus aquellos cuya aportación en concreto al tema, pudiera ser valorada más desde el ámbito del apoyo técnico a la formulación de las Políticas Públicas y los Planes de Desarrollo (DNP) o de la ejecución de políticas más globales donde el tema de infancia es un elemento no tan medular como en el caso de los tres primeros (Ministerio de Cultura).
- Este es el caso de instituciones que disponen de una Dirección o Unidad funcional debidamente creada y formalizada con un titular responsable de conducir el desarrollo de la Política de PI (IBCF, Salud), otra que cuenta con la instancia técnica de dirección creada y formalizada pero sin un titular responsable (Min Educación), como el de otra donde existe responsable ejecutando acciones de conducción, pero sin un espacio que brinde asidero claro en el conjunto de la estructura organizacional (Min Cultura), lo que en ninguno de los dos últimos casos facilita la institucionalización, ni la sostenibilidad futura de las intervenciones, lo que igual genera mensajes distorsionados hacia los niveles territoriales que no facilitan el proceso.
- El despliegue de estas capacidades institucionales exige no sola la existencia de un claro mandato. Esto es indispensable pero no suficiente. Toda vez que en la realidad la verdadera capacidad de desplegar las acciones de política hacia el terreno operativo, transita por el hecho de que desde la Institucionalidad de gane efectivamente dicho espacio, tanto desde lo

formal como ya se ha mencionado, como igualmente desde lo pragmático, esto último es contar con instrumentos que al interior de cada institución antes de bajar a lo territorial, aseguren que la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” dispongan de un espacio propio y recursos suficientes.

- Lo anterior es evidente, en materia de tal vez la más importante limitante técnica que experimenta la Política de Primera Infancia como es la puesta en Marcha del Sistema Integral de Información para la Primera Infancia que entre otros alcances persigue el seguimiento de intervenciones niño a niño, y que vista la experiencia de cada sector en particular y la necesidad de estructurar un sistema robusto de cobertura nacional que se alimente de las bases de datos y herramientas informáticas ya existentes en los diferentes sectores participantes, se constituye en el reto técnico tal vez más importante de toda la implementación a medio y largo plazo de la Estrategia “De Cero a Siempre”. Igualmente uno de los lineamientos claves hacia el futuro está relacionado con el Sistema Integrado de Información para la Primera Infancia.
- Un factor fundamental en la Estrategia y su RIA es la Gestión del Conocimiento. Por eso se destaca la necesidad de desarrollar estrategias para la sistematización de experiencias, donde los ejecutores de acciones de todos los niveles y territorios, puedan difundir su propósito de trabajo y niveles de logro con las estrategias implementadas. También debe tender a la integración virtual en una comunidad de conocimiento, experiencia, iniciativa y apoyo mutuo para el éxito de la Política de Primera Infancia.⁵⁵

5.3 Apropriación de la Estrategia “De Cero a Siempre” como parte de los procesos de planificación, gestión y operación a nivel territorial.

- A nivel territorial el escenario analizado resultó bastante heterogéneo, por una parte la realidad contrastante de dos municipios (Manizales y Quibdó) con evidentes distancias en materia de gobernabilidad, nivel de desarrollo, recursos y capacidades instaladas, que a pesar de ellas, avanzan en el proceso de articulación local, y por otro lado, la experiencia de un departamento de nivel de desarrollo intermedio (Boyacá) que igualmente conduce la ejecución de la Política de Primera Infancia desde un enfoque de planificación territorial.
- No obstante las diferencias tan marcadas, el común denominador de la percepción territorial se focaliza en las dificultades de articular los mandatos sectoriales y acción intersectorial con las necesidades de integrar las prestaciones e intervenciones previstas por la Estrategia “De Cero a Siempre” y contenidas en la Ruta Integral de Atención (RIA).
- Un claro referente de esto son las manifiestas dificultades experimentadas a nivel local en materia de articular las acciones para la ejecución de la Estrategia “De Cero a Siempre” y en particular para ejecutar las intervenciones relacionadas con la RIA, algunas de las cuales pueden catalogarse hasta como atomizadas dado que no están obedeciendo a una planeación sistemática y centralizada desde la CIPI, sectorizadas porque mantienen el

⁵⁵ La Estrategia adelanta acciones como la organización de foros sobre el “Intercambio de experiencias con enfoque diferencial en primera infancia”. Febrero 20013

enfoque y aprovechamiento de los logros misionales históricos de los agentes institucionales respectivos en aras de cumplir con el Indicador de Gestión atribuido a su respectiva competencia y, descontextualizadas porque aún no se integran suficientemente a la realidad local, por ende, no logrando desbordar los logros sectoriales en pos de buscar un logro poblacional mucho más integral y articulado.

- A nivel territorial podemos afirmar que la situación evidenciada no deja de ser una clara muestra del impacto que puede significar el disponer o no de la voluntad y conducción política local, sumada a la posibilidad de disponer de un competente equipo técnico local que coordine y articule los esfuerzos de los distintos agentes públicos haciendo mucho más posible la traducción y adaptación a la realidad local, de las directrices emanadas del nivel nacional.

5.4 Capacidad operativa y articulación intersectorial

- Como ya se ha mencionado, la acción intersectorial representa dificultades claras e implicaciones organizacionales para el desarrollo de la Política de Primera Infancia y la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre”.
- Al respecto aún no existe un claro referente territorial que aglutine los esfuerzos intersectoriales de articulación y coordinación, predominando aún ciertas dificultades de comunicación interinstitucional, que pudieran resolverse desde lo local si existiera un referente único en cada territorio para la conducción local de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” .
- Son claras las fortalezas que cada agente institucional dispone a nivel territorial para realizar dicho proceso de coordinación y articulación, pero igualmente es evidente que en muchos casos, dicho esfuerzo puede no llegar a ser lo suficientemente efectivo a efectos de asegurar la plena implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” y la entrega de la RIA.
- La necesidad de que las acciones operativas requeridas por la Estrategia “De Cero a Siempre” deban pasar por la voluntad política, liderazgo y coordinación técnica de las administraciones locales (Departamento / Municipio), exige un trabajo sostenido desde el nivel central del Estado para apoyar efectivamente dichas iniciativas y para que los arreglos institucionales que se generen en los niveles nacionales, se reflejen localmente a través de un liderazgo que integre acciones coordinadas entre sus pares institucionales a nivel territorial.
- En los tres casos territoriales analizados el común denominador ha sido el esfuerzo de las autoridades locales por sacar adelante la coordinación intersectorial para la entrega articulada de servicios previstos por la Estrategia “De Cero a Siempre” , a través de diversas estrategias, sea esta un consejo de planificación regional, un responsable técnico para articular la aplicación de la Política de PI y/o el desarrollo de la mesa técnica para la coordinación de acciones relacionadas con la RIA, cada uno de los cuales con diversos niveles de avance.

- A pesar de ello el criterio predominante es que a nivel local persiste una marcada debilidad relacionada con la organización interna relacionada con la falta de institucionalización de las unidades dedicadas a la Primera Infancia, lo que desencadena en falta de recursos financieros y de personal para llevar a cabo las acciones de la RIA.
- En este último aspecto, una debilidad detectada en las tres administraciones territoriales analizadas, tiene que ver con la forma de vinculación mediante contratos de prestación de servicios del personal vinculado a la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre”, que dificulta la estabilidad y continuidad en la composición del personal dedicado a esta tareas, lo que afecta indirectamente la efectividad de las acciones de coordinación y articulación.
- A nivel del análisis sectorial es clara la importante presencia y posicionamiento a nivel local de agentes institucionales como ICBF, Salud y Educación a diferencia de otros con una presencia menos visible. En especial ICBF pareciera ser la institución local de mayor arraigo y liderazgo local en materia de la Política de Primera Infancia y Estrategia “De Cero a Siempre”.
- Para el fortalecimiento de las CI los principales retos de trabajo giran en torno a: El nivel de actualización en el Marco Legal, modernización de los Procesos y Procedimientos que reflejen el trabajo de Primera Infancia de cada Entidad y, adecuación de los Sistemas de Información propios para lograr la integración en el Sistema Unificado para la Primera Infancia y el Seguimiento Niño a Niño y en la cualificación y formación del Recurso humano.

5.5 Sostenibilidad política, técnica y financiera

- En materia de sostenibilidad, el tema de fondo, es el claro choque entre el enfoque articulado de intervención poblacional que propone la Estrategia “De Cero a Siempre”, frente la costumbre de trabajo sectorial e individual a la cual están habituados estructural, cultural y normativamente los agentes públicos que deben intervenir en la implementación de la misma.
- La sostenibilidad de la estrategia se aprecia medida en varias dimensiones: a) Financiera, b) Organizativa y c) Normativa. A partir de lo cual el sistema de gestión de la calidad pudiera ser el instrumento que apoye el aseguramiento de esta sostenibilidad a futuro, sin detrimento de las acciones que sean requeridas para vincular el desarrollo de la Política de Primera Infancia y de la Estrategia “De Cero a Siempre” a una sostenida política de Estado.
- En el campo financiero son evidentes algunos vacíos en materia de sostenibilidad como son el que los aportes específicos para la Política de Primera Infancia vayan atados al comportamiento del crecimiento económico, la estabilización del empleo y los aportes del sistema productivo, variables macroeconómicas por demás históricamente fluctuantes. Siendo claras dos vías para asegurar los recursos necesarios para sostener la estrategia a futuro: a) Los aportes del SGP, y b) Los aportes al Sistema de Desarrollo Infantil destinados al ICBF.

- Desde el punto de vista técnico, la sostenibilidad de la estrategia está directamente relacionada con los servicios transversales que se logren constituir entre las instituciones, que fortalezcan el desarrollo y sostenibilidad de la misma, lo que de paso la legitime y permita construirle un respaldo social perdurable.
- A nivel organizativo, uno de los principales problemas detectados tiene que ver con la necesidad de reforzar la arquitectura institucional a nivel territorial, así como disminuir las brechas de información, coordinación y conocimiento de lo que hace una institución en relación con otras participantes de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre”.
- A este nivel se valora como importante el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Primera Infancia, como el espacio para compartir experiencias y articular esfuerzos alrededor de las mesas temáticas de Infancia / Adolescencia y 1ª Infancia.
- Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera es clara la necesidad de que la Política de Primera Infancia y más operativamente la ejecución de la Estrategia “De Cero a Siempre” cuente igualmente con la asignación específica de recursos para asegurar que desde los mismos agentes institucionales del nivel central se cuente con la capacidad de organizar, fortalecer y desplegar hacia los niveles territoriales acciones vitales como pueden ser la capacitación de personal, la elaboración de instrumentos de planificación, gestión, monitoreo y evaluación de los planes y programas territoriales encaminados alrededor de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” .
- De cara a la sostenibilidad, igualmente es evidente la necesidad de reforzar la unidad de criterio para la coordinación nacional de la Estrategia “De Cero a Siempre” , con funciones y procedimientos claros, así como con una ubicación y anclaje institucional perdurable que igualmente le permita posicionar el tema de Primera Infancia en lo territorial.

5.6 LINEAMIENTOS PARA EL PLAN DE FORTALECIMIENTO

El Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales incluye la identificación de las principales acciones encaminadas a resolver o minimizar los efectos de aquellas variables detectadas como debilidades en materia de conducción territorial, arquitectura organizacional, coordinación, y articulación de acciones para la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre”.

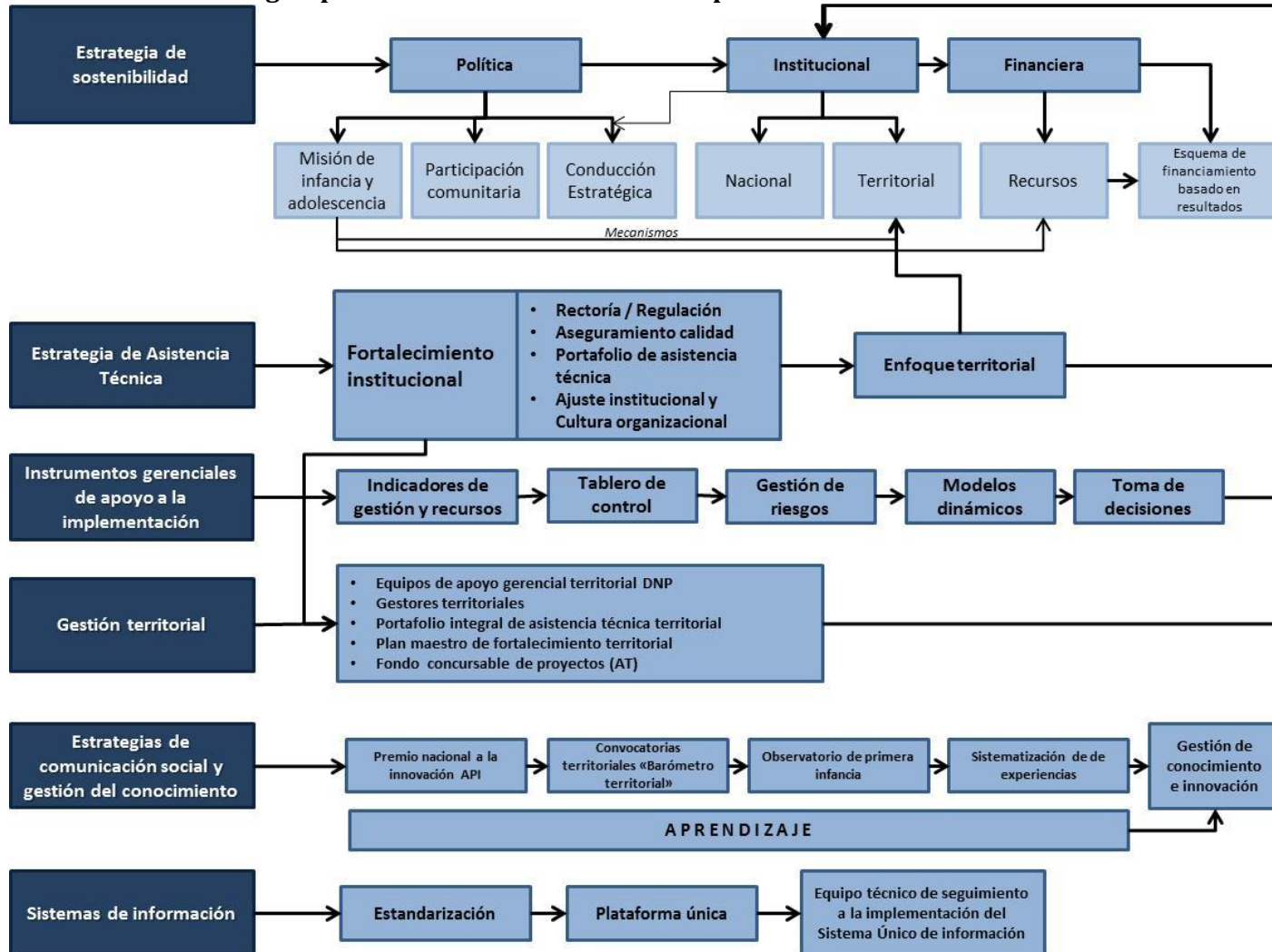
5.6.1 Lineamientos propuestos para el nivel nacional

Con base en los hallazgos presentados, el Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales para el nivel nacional contempla acciones en los siguientes frentes: sostenibilidad, Asistencia Técnica, instrumentos gerenciales de apoyo a la implementación, apoyo a la gestión territorial, comunicación social y gestión del conocimiento, sistemas de información, bajo el entendido que este último aspecto, será una tarea sustantiva pero conscientemente alcanzable solo en el medio y largo plazo dadas las dificultades ya descritas en materia de multiplicidad de subsistemas y bases de datos que hacen compleja su total compatibilización y armonización en el corto plazo.



ESTUDIO DE ANÁLISIS SOBRE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA GESTIONAR POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA
INFANCIA EN INSTITUCIONES TERRITORIALES

Gráfica 63. Estrategias para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en el nivel nacional



Fuente: SIGILCG, 2013

Los principales lineamientos **estratégicos** en materia de fortalecimiento de las funciones de sostenibilidad, conducción e implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” son los siguientes:

Lineamiento 1. *Revisión y replanteamiento de la conducción estratégica de la Estrategia “De Cero a Siempre” mediante la vinculación de esta al Departamento para la Prosperidad Social o el Departamento Nacional de Planeación como entidad responsable de su conducción y fortalecimiento futuro.*

Si bien en la actualidad es claro el reconocimiento que se da a la Presidencia de la República (a través de la Alta Consejería) en la conducción de la Política de Primera Infancia y la orientación de la Estrategia “De Cero a Siempre”, que hasta el momento ha asegurado un alto grado de voluntad política, concierto técnico nacional, cooperación técnica desde lo nacional a lo territorial, así como diálogo y consenso territorial alrededor de la política social, este mismo hecho precisamente, liga la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” a una política de Gobierno y no de Estado, con una visión de largo plazo lo que genera potenciales riesgos de sostenibilidad tanto en lo relativo a los arreglos institucionales vigentes en torno a su implementación, como en materia de su operación a nivel territorial.

Por tal motivo la reubicación estratégica de la Estrategia “De Cero a Siempre” como parte de la agenda político técnica de un Departamento como DPS o DNP, pudiera facilitar la conducción y continuidad necesaria de la Política de Primera Infancia y por ende de la Estrategia “De Cero a Siempre” en manos de un órgano del Estado que trasciende la influencia de un periodo de gobierno, fortaleciendo de esta forma el liderazgo técnico y coordinación operativa de la Estrategia “De Cero a Siempre” en manos de uno de los principales agentes institucionales partícipes de la Política de Primera Infancia como es el ICBF, entidad adscrita a dicho Departamento.

Lineamiento 2. *Fortalecimiento financiero a través de un mecanismo que promueva la estabilidad y continuidad en el flujo financiero de recursos para la implementación de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” a través de la creación de una cuenta especial con destinación específica que haga parte del Sistema General de Participaciones – SGP - que provea los fondos hacia los entes territoriales para el desarrollo de las acciones operativas relacionadas con su implementación.*

La creación de una cuenta especial que se nutra de fondos del presupuesto nacional no ligados al comportamiento macroeconómico o crecimiento real del PIB, y que asegure por una parte recursos con destinación específica administrados por el DPS/DNP a través del fortalecimiento de los programas de protección infantil gestionados por el ICBF, y por otro lado, fondos gestionados por el SGP desembolsados contra proyectos relacionados con las acciones operativas de la Política de Primera Infancia, Estrategia “De Cero a Siempre” y RIA a ejecutar por parte de los Departamentos y Municipios, podría facilitar que las acciones programáticas y planes operativos previstas por los Consejos Territoriales de Política Social relacionados con la Política de Primera Infancia dispongan de los recursos necesarios para asegurar la entrega de intervenciones previstas por la Estrategia “De Cero a Siempre” a través de la RIA.

Lineamiento 3. *Reforzamiento normativo que eleve el rango de la Política de Primera Infancia al máximo nivel posible dentro de la escala legislativa del estado a efectos de que su rango de jerarquía y alcance facilite su sostenibilidad como política de Estado y con una visión integral y de largo plazo.*

La posibilidad de que la Política de Primera Infancia actualmente formulada mediante Documento CONPES No. 109 de Diciembre del 2007, disponga de un soporte legal mucho más robusto y perdurable como Ley de la República, permitiría reformar la sostenibilidad jurídica de todas las acciones encaminadas por parte de la Estrategia “De Cero a Siempre”, tanto en el ámbito nacional como en la operación territorial. Si bien la existencia de una norma no asegura “per se” la operación eficaz de una política, si le permite asegurar una ganancia importante en materia de legitimidad y sustentabilidad jurídica, muy requerida principalmente en cuanto a su operación territorial y relacionamiento con los agentes del Estado encargados de llevar a cabo las funciones de inspección, vigilancia y control de los recursos públicos involucrados en su implementación. Un mecanismo para avanzar en esta dirección es la conformación de una Misión Técnica, por ejemplo una “Misión de Infancia y Adolescencia” que proponga un marco normativo más amplio que visibilice e integre las intervenciones en Primera Infancia con el ciclo vital de infancia y adolescencia dentro de una visión de acumulación de capital humano.

Conforme los hallazgos y conclusiones ya mencionadas en el presente informe, los principales lineamientos **tácticos** en materia de fortalecimiento de las funciones de sostenibilidad y conducción de la Estrategia “De Cero a Siempre” son los siguientes:

Lineamiento 4. *Mejoramiento de las relaciones funcionales de influencia cruzada, intercambio de información y alineamiento entre los agentes institucionales intervinientes en la Política de Primera Infancia, con el objeto de asegurar arreglos institucionales desde lo nacional que faciliten la acción operativa en lo territorial.*

Con base en los resultados y hallazgos de la aplicación del instrumento ADRI es claro el nivel de influencia cruzada que en mayor o menor medida existe entre los diferentes agentes institucionales participantes de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre”. Es claro que en materia de conducción técnica e influencia en las acciones operativas relativas a la ejecución de la Política de Primera Infancia, sobresalen instituciones como ICBF, MSPS y en menor medida MEN como las principales aportantes de intervenciones relativas a la RIA. Por tanto la existencia de arreglos institucionales fuertes y perdurables entre ellas, con un claro referente territorial en materia de coordinación y articulación conjunta de acciones, aseguraría un importante soporte a las acciones territoriales esperadas por la Estrategia.

Este lineamiento sería el resultado de la agenda explícita de Asistencia Técnica (Plan Maestro), del fortalecimiento de la gestión territorial y de una estrategia de comunicación y socialización.

Lineamiento 5. *Se debe reforzar la tarea de unificar instrumentos técnicos y operativos que faciliten el desarrollo conjunto de acciones relacionadas con la Estrategia “De Cero a Siempre” y específicamente la entrega de servicios a través de la RIA, conforme las competencias de cada agente institucional interviniente y mediante ejercicios de planificación conjunta tanto en lo Nacional como Territorial.*

Mediante este lineamiento se pretende que los distintos agentes institucionales que participan de la implementación de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” construyan una agenda técnica compartida en lo relacionado con las acciones de entrega de servicios establecidas en la RIA. Esto superaría en buena medida, la dificultad de despojarse de las individualidades sectoriales, lo cual en la práctica sigue siendo una importante limitante estructural para la acción de la estrategia. Lo cual a su vez va mucho más allá del hecho de que existan o no normas, manuales de procedimiento o delimitación clara de funciones entre los agentes que intervienen en su implementación, pues ayuda a construir una estrategia real de trabajo intersectorial con enfoque poblacional.

Este lineamiento se concretaría en la formulación de un Plan Maestro de Asistencia técnica, orientado al fortalecimiento institucional en las áreas de rectoría y/ regulación sectorial, aseguramiento calidad de los servicios sociales, definición de un portafolio de asistencia técnica territorial y el apoyo al ajuste institucional y al cambio en la cultura organizacional para conducir y facilitar la transición hacia el nuevo modelo de gestión intersectorial propuesto por la Política de Primera Infancia y la Estrategia.

Lineamiento 6. *Unificación de criterios técnicos para la construcción de un sistema de información integrado para PI que integre las necesidades y posibilidades tanto nacionales como territoriales, lo cual asegure su implementación progresiva desde lo local.*

Previo reconocimiento de que una de las principales limitantes técnicas para el cabal desarrollo de la Estrategia “De Cero a Siempre” es la carencia de un sistema integrado de información para la PI que permita el seguimiento de las intervenciones y entrega de servicios niño a niño previstas en la RIA, se hace inaplazable iniciar con la tarea de construir los lineamientos técnicos y operativos que permitan construir dicho sistema en el medio y largo plazo. Lo cual puede ser posible si se parte de los avances del sistema de información ya existente en el ICBF, que registra sus actividades e intervenciones de protección infantil a nivel nacional (Sistema Único de Información sobre Niñez – SUIN), y que recopila la mayor cantidad disponible de datos e indicadores sobre el estado actual de la niñez en Colombia.

Si se parte de un trabajo de actualización y mejora de un sistema ya existente y que integre la mayor cantidad de datos e intervenciones posibles en materia de Política de Primera Infancia, es mucho más factible integrar en un medio plazo a partir de un solo aplicativo las acciones más relevantes contempladas por la Estrategia “De Cero a Siempre” y la Ruta Integral de Atenciones, que incluso pueda ser implementada progresivamente y por etapas, empezando en su implementación a partir del avance que determinados territorios que logren alcanzar determinados mínimos de integración de información. El SGP deberá asegurar los recursos necesarios para que estas iniciativas regionales sean posibles y ejecutables conforme un plan de acción planificado desde la conducción técnica de la Estrategia a nivel nacional.

Lineamiento 7. *Diseño y puesta en operación de instrumentos gerenciales para apoyar la toma de decisiones en el direccionamiento de la estrategia “De cero a Siempre” y que permitan avanzar en la tecnificación del proceso de cooperación técnica cruzada entre agentes institucionales Nacionales, y entre estos, con sus referentes territoriales.*

Previo reconocimiento de que una de las principales limitantes técnicas para el cabal desarrollo de la Estrategia “De Cero a Siempre” es la carencia de un sistema de planificación articulado así como de monitoreo y seguimiento en el cumplimiento de los objetivos de la Política puestos en marcha a través de la implementación de la Estrategia. Nuestro enfoque se basa en el reconocimiento de que la implementación es una fuente de innovación y aprendizaje para la Estrategia y que la implementación requiere del desarrollo de habilidades gerenciales y estratégicas con el propósito de abrir oportunidades para la creación de valor público a través de la identificación, diseminación y aplicación de “prácticas inteligentes”⁵⁶

La puesta en práctica de estas habilidades, de acuerdo a la propuesta de este lineamiento, se orienta a la construcción de un “Toolkit” de instrumentos de gestión, monitoreo y evaluación basada en resultados, que incluya la formulación de indicadores de desempeño y resultados, la introducción de tableros de control (Nacional y Territorial), la aplicación de un modelo de Gestión de Riesgos de Implementación que permitan identificar y valorar los factores que pueden generar eventuales pérdidas de valor en la implementación y la desviación en los objetivos y el marco de resultados propuesto y la utilización de Modelos Dinámicos⁵⁷ aplicados al análisis de política pública especificando y entendiendo la interrelación entre factores y variables y dimensionado sus consecuencia. Estos modelos serían, ante todo, un instrumento para apoyar la gestión de direccionamiento de la CIPI mediante modelizaciones dinámicas de apoyo a la toma de decisiones a nivel Nacional y Territorial, que en su conjunto tecnifiquen el proceso de implementación y aporten los elementos de análisis más robustos para ir ajustando sobre la marcha los procesos de implementación de la estrategia y de la Política misma. ⁵⁸

5.6.2 Lineamientos operativos propuestos para el nivel Territorial

Conforme los hallazgos y conclusiones ya mencionadas en el presente informe, los principales lineamientos **operativos** para el nivel territorial en materia de fortalecimiento de las funciones de sostenibilidad y conducción de la Estrategia son los siguientes (ver grafica adjunta).

⁵⁶ Cortázar, Juan. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de programas sociales. En BID. Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales: Washington, 2007

⁵⁷ Andersen, David F., and George P. Richardson. 1997. Scripts for group model building. System Dynamics Review 13 (2):107-129.

Costanza, Robert, and Matthias Ruth. 1998. Using dynamic modeling to scope environmental problems and build consensus. Environmental Management 22 (2):183-195.

Ford, David N., and Shilpa Bhargav. 2006. Project management quality and the value of flexible strategies. Engineering, Construction and Architectural Management 13 (3):275-289.

Forrester, Jay W. 1980. Information sources for modeling the national economy. Journal of the American Statistical Association 75 (371):555-566.

⁵⁸ Gil-García, Ramón. Enfoque Sistémico simulación de políticas públicas. En Merino, M y Cejudo, Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de Política Publica. México, Fondo de Cultura Económica. CIDE, 2010.

Lineamiento 8. *Conformación de una dependencia o equipo de trabajo formal en Primera Infancia, claramente identificable dentro de la estructura interna territorial.*

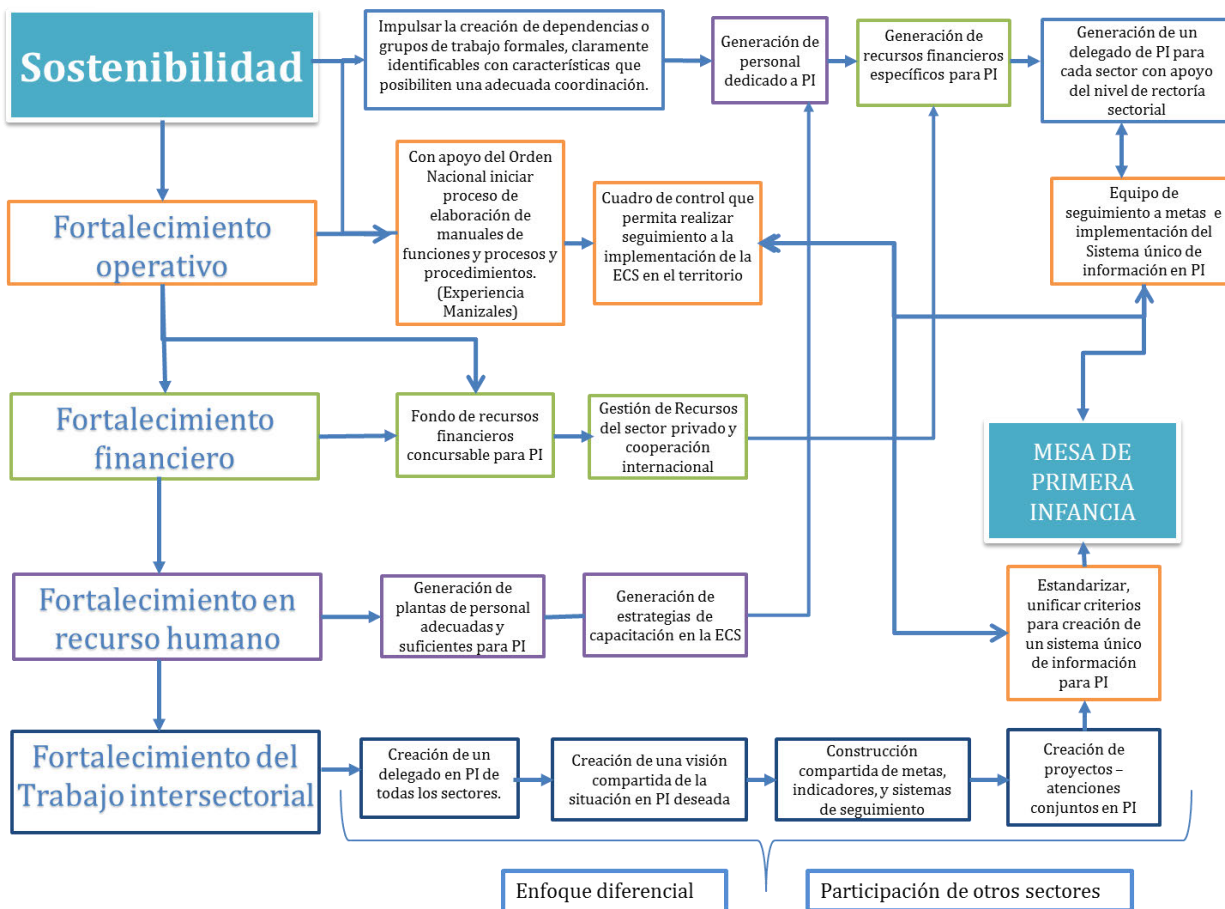
Esta iniciativa apuesta por la creación de una dependencia o grupo de trabajo con funciones relacionadas con la implementación de la Política Territorial de Primera Infancia dentro de la estructura de las unidades territoriales, que permita por un lado ejecutar los recursos financieros específicos para las intervenciones de Primera Infancia, y dotar a los territorios de un recurso humano de planta dedicado a la Primera Infancia. Con ello se espera otorgar al territorio de un referente en Primera Infancia capaz de conducir la implementación, y de realizar las tareas correspondientes de coordinación interinstitucional con las demás entidades que conforman el equipo intersectorial de la Política de Primera Infancia (ICBF, Salud, Educación, Cultura). Estos equipos estarían apoyado por Gestores territoriales de Enlace y de equipos de gestión intersectorial territorial.

Lineamiento 9. *Conformación de equipos de gestión intersectorial para la Política de Primera Infancia conformados por técnicos de las instituciones más representativas del a nivel territorial (ICBF, Salud, Educación, Cultura), que por mandato de las autoridades locales respectivas conduzcan la operación de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre” en cada territorio.*

Esta iniciativa podrá ser conducida en coordinación entre el DPS o el DNP y las unidades técnicas nacionales de las instituciones participes de la Política de Primera Infancia, apoyando la conformación y capacitación de equipos regionales y locales que serían los encargados de poner en práctica las acciones de coordinación y articulación local de acciones en materia de la Política de Primera Infancia y la Estrategia “De Cero a Siempre”. La sede operativa de estos equipos podrían ser las unidades regionales y/o locales del ICBF o las unidades de planificación territorial a nivel departamental y municipal según sea el caso. En todo caso, estos equipos de gestión territorial.

La posibilidad de contar con este tipo de equipos a nivel local, puede facilitar la implementación de acciones e incrementar la capacidad operativa de los territorios, en especial, en todo lo relacionado con la entrega de servicios a través de la RIA, por tanto puede considerarse como una medida de alto valor si se quiere incrementar la acción de coordinación y articulación operativa de la Estrategia a nivel local.

Gráfica 64. Estrategias para el fortalecimiento de las Capacidades Institucionales en el nivel territorial



Fuente: SIGIL CG, 2013.

Lineamiento 10. Desarrollo de un Plan Maestro de Implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” a nivel territorial que incluya objetivos, metas operativas, indicadores de resultado y un sistema de monitoreo y evaluación que permita medir avances y logro de metas de desempeño.

A este nivel la propuesta se enfoca a dotar a los Equipos de apoyo a la gestión de los instrumentos y herramientas técnicas de planificación y gestión necesarias para que puedan conducir operativamente el desarrollo de la estrategia. Dichas herramientas previamente diseñadas por las instancias técnicas de la Estrategia, como ya se ha mencionado en el lineamiento 7, habrán de incluir instrumentos tales como indicadores de proceso y resultados, tablero de control para apoyo a la toma de decisiones a nivel regional y nacional, un modelo de gestión de riesgos que permita anticipar variables que afecten el cumplimiento de los objetivos medidos en materia de cobertura, calidad y/o cumplimiento de intervenciones previstas en la RIA, entre otros instrumentos de planificación y gestión.

El Plan Maestro que deberá ser conducido por la máxima instancia de conducción técnica de la Estrategia pero igualmente ejecutado por los Equipos Implementadores a nivel local permitirá darle un curso planificado a las acciones de la Política de Primera Infancia y la Estrategia que trascienda el enfoque sectorial y de trabajo aislado de cada agente institucional a nivel local, brindando instrumentos estables y de comprobada eficacia para dar un curso articulado a la implementación.

Lineamiento 11. Desarrollo de un Fondo o Cuenta Especial para el financiamiento de proyectos locales ligados a la implementación de intervenciones previstas por la Política de Primera Infancia a través de la Estrategia “De Cero a Siempre” y la RIA.

Una de las principales propuestas de este trabajo tiene que ver con la creación de un Fondo o Cuenta Especial a nivel territorial que permita la asignación de recursos provenientes del SGP, u otros mecanismos de financiamiento alternos, y que se fundamente en el desembolso de fondos contra la aprobación de proyectos locales encaminados a la puesta en marcha de las intervenciones y acciones de carácter intersectorial previstas en la Estrategia a través de la RIA.

El carácter intersectorial de las intervenciones será requisito obligatorio para el acceso a dichos fondos, toda vez que lo que persigue este mecanismo, no es solamente proveer de los recursos necesarios para que, desde lo local, se lleven a cabo las principales acciones e intervenciones previstas en la Estrategia “De Cero a Siempre”, sino adicionalmente, que se promueva el trabajo intersectorial de manera sostenida, coordinada y articulada, con el objeto de lograr un cambio y transformación cultural en los agentes responsables de la implementación, que supere el tradicional enfoque sectorial aislado y fragmentado.

Lineamiento 12. Desarrollo de una estrategia para la creación de convenios con el sector privado: sector empresarial y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales.

Como iniciativa se presenta el desarrollo de una propuesta de acercamiento con el sector privado y organizaciones con finalidad social sin ánimo de lucro, para que se integren al proceso aportando recursos financieros o no financieros de utilidad para la implementación de la estrategia a través de las diferentes intervenciones previstas en la RIA. Como experiencia destacable esta Manizales, donde este sector se posiciona como un actor importante en el apoyo de sus intervenciones en Primera Infancia.

De igual forma dicha experiencia puede conllevar la participación de organismos internacionales aportantes que apuesten decididamente por llevar a la Estrategia a un “punto de no retorno”, a través de cooperación técnica y aporte de recursos de carácter no reembolsable, que potencien las acciones ya conducidas por el estado nacional.

Lineamiento 13. Promoción desde lo local de procesos de aprendizaje e intercambio de experiencias exitosas que generen conocimiento cruzado y aprovechamiento de sinergias y colaboración entre equipos locales de implementación de la Política de Primera Infancia.

Este lineamiento tiene por objeto apostar por el desarrollo de una estrategia y práctica de gestión del conocimiento, que progresivamente se incorpore a la cultura de gestión de los equipos locales y de las instituciones participantes de la Estrategia. Esto incluye la realización de publicaciones periódicas que documenten los avances alcanzados en diferentes regiones del país y la celebración de reuniones anuales donde diferentes equipos de gestión local, compartan experiencias exitosas en cada uno de los campos que componen la Estrategia y principalmente frente al logro de resultados contemplados en el Plan Maestro de Implementación e intervenciones previstas en la RIA.

A partir de este proceso, la Estrategia se fortalecerá técnicamente de manera progresiva, a través de la documentación de experiencias de implementación, lo que a su vez será un insumo clave para los procesos de planificación y aprendizaje organizacional, en apoyo al desempeño de las unidades operativas, la calidad de las intervenciones y a la sostenibilidad misma de la Estrategia.

Anexo 1

INSTRUMENTO SADCI NIVEL NACIONAL

Dimensión	Variable	Pregunta
Liderazgo y Gobernanza	Compromiso	El compromiso es estratégicamente explícito? (objetivos específicos para Primera Infancia)
		El compromiso es programáticamente explícito? (acciones particulares y específicas para Primera Infancia)
		Las intervenciones en Primera Infancia son una prioridad para mi Entidad?
	Conducción	Esta Unidad de trabajo tiene un acto administrativo que la respalda?
		Esta Unidad de trabajo especializada posee independencia de decisión y acción?
		Existen mecanismos facilitadores al interior de la institución para apoyar la gestión de la Primera Infancia?
		Existen Unidades conformadas al interior de la institución para liderar y coordinar la gestión de la Primera Infancia?
		La institución cuenta con mecanismos para controlar la gestión dirigida a la Primera Infancia?
	Liderazgo	Dentro de la institución existe un liderazgo explícito para coordinar y conducir la Estrategia de Primera Infancia?
		Este liderazgo es reconocido institucionalmente?
Este liderazgo se ejerce, tanto en competencias, como en idoneidad adecuadamente?		
Marco legal y operativo	Marco Legal	El Marco legal es adecuado para que mi Entidad ejecute las acciones relacionadas con la implementación de la Estrategia?
		El marco legal que define las responsabilidades y competencias institucionales es claro y aplicable?
		Están claramente definidas las competencias que le corresponden dentro de la Ruta de Atención Integral para la Primera Infancia?
		La Entidad requiere ajustes para garantizar la aplicación del Marco Legal para la implementación de la Estrategia?
	Marco Operativo	Dentro de mi Entidad existe un nivel de coordinación adecuado para ejecutar las acciones relacionadas con la Primera Infancia?

Dimensión	Variable	Pregunta
		Desde lo nacional se ha definido un Marco Operativo que define en forma clara la gestión articulada y la concurrencia sectorial en la implementación de la Estrategia?
		El marco operativo está diseñado de acuerdo con la estructura de la Ruta Integral de atenciones?
		Existe un Plan Operativo con metas específicas alineadas a los resultados globales de la Estrategia?
		Las acciones de mi Entidad llegan coordinadamente al entorno inmediato de los niñ@s?
		Mi Entidad ha definido un Marco Operativo que indique quién y cómo se implementará la Estrategia de Primera Infancia?
Conducción, coordinación relaciones interinstitucionales	Conducción de la Estrategia	- El seguimiento y monitoreo a las acciones de implementación
		- La coordinación de la política nacional de Primera Infancia?
		- La direccionalidad y conducción de la Estrategia?
		- Lineamientos para definir el Plan de Acción Nacional para implementar la Estrategia?
		- Los procesos de formulación de planes y programas
		- Los procesos de formulación de políticas
	Coordinación y Articulación	Desde mi Entidad se han identificado las áreas o temas objeto de coordinación y articulación con otras instituciones que participan en la implementación de la Estrategia?
		Existe una coordinación programática y operativa con otras instituciones para garantizar una llegada articulada al entorno de los niñ@s?
		Existen y se utilizan espacios de seguimiento a la implementación y retroalimentación con dichas Entidades?
		Hay mecanismos e instrumentos formales de coordinación y comunicación con otras Entidades relacionadas con la implementación de la Estrategia?
		La implementación de mis estrategias institucionales relacionadas con Primera Infancia responden a un esquema de "Gestión Integrada y Articulada" con las demás instituciones participantes?
		Mi Entidad ha identificado vacíos de coordinación con otras instituciones relacionadas con la Primera Infancia?

Dimensión	Variable	Pregunta
	Valoración de las relaciones Interinstitucionales	Si estos vacíos se han detectado, mi Entidad ha implementado acciones correctivas?
		El nivel de integración y coordinación actual es el requerido para implementar la Estrategia?
		Existe un criterio unificado para orientar y consolidar institucionalmente la implementación de la Estrategia?
		Existen espacios de cooperación técnica que refuercen las relaciones interinstitucionales en atención de la Estrategia?
		Las Entidades relacionadas con la implementación de la Estrategia mantienen un esfuerzo sostenido y regular para mejorar las relaciones interinstitucionales?
Organización interna	Organización Administrativa	En el organigrama de mi Entidad se identifican las unidades responsables de la implementación/ejecución de la Estrategia?
		La estructura definida para esta Unidad (es) es la adecuada para lograr los objetivos institucionales en Primera Infancia?
		La Unidad(es) Responsable(s) cuentan con el respaldo y mandato institucional para orientar y coordinar las acciones relacionadas con Primera Infancia?
		Mi Entidad ha identificado vacíos en la Organización Administrativa para implementar la Estrategia?
	Procesos y procedimientos	Dichos manuales están incorporados a la estructura interna?
		Los manuales de procesos definen relaciones claras con las intervenciones definidas en la Ruta de Atención Integral?
		Los manuales de procesos incluyen la coordinación con otras instituciones para buscar la Gestión Articulada y la Concurrencia Sectorial?
		Mi Entidad cuenta con guías para la implementación de las políticas sectoriales de Primera Infancia, en los niveles territoriales y gobiernos locales?
		Mi Entidad cuenta con un manual de funciones y procesos sobre Primera Infancia?
		Mi Entidad requiere de un ajuste en sus procesos y procedimientos para garantizar una adecuada implementación de la Estrategia?
Capacidad operativa	técnico	Asistencia Técnica al nivel Territorial
		Los planes de acción relacionados a la Primera Infancia contemplan actividades de acompañamiento a los niveles territoriales?

Dimensión	Variable	Pregunta
		Mi Entidad ha definido un plan específico para prestar Asistencia Técnica a los niveles territoriales en materia de implementación de la Estrategia?
		Mi Entidad tiene definidos y documentados los procesos y metodologías para prestar Asistencia Técnica a los niveles territoriales?
	Gestión de Conocimiento	- Identificación de buenas prácticas en la implementación de la Estrategia en el sector a nivel nacional y/o territorial?
		- Sistematización de Lecciones Aprendidas en la implementación de la Estrategia?
		- Caracterización de la situación del Desarrollo Infantil?
		- Difusión de buenas prácticas y lecciones aprendidas hacia el nivel territorial?
		- Difusión de buenas prácticas y lecciones aprendidas hacia otros sectores?
		Los procesos de toma de decisiones Estratégicas y operativas en la implementación de la Estrategia tienen en cuenta las lecciones aprendidas?
		Mi Entidad considera importante diseñar y poner en aplicación una Estrategia de Gestión de Conocimiento Intersectorial que apoye la implementación de la Estrategia
		Mi Entidad hace parte de algún tipo de Red institucional dirigida a compartir experiencias para la ejecución de políticas de su sector?
		Mi Entidad organiza espacios participativos para escuchar a los niveles territoriales en los procesos de planeación o ejecución de la Estrategia?
		Planificación
	Dentro del Plan de Acción de la dependencia, la implementación de la Estrategia Primera Infancia está alineada con los Planes y Programas de mi Entidad?	
	El ejercicio de planificación incluye la perspectiva de coordinación interinstitucional?	
La implementación de la Estrategia en Primera Infancia se encuentra dentro de los objetivos específicos del Plan Estratégico de mi Entidad?		
Seguimiento y evaluación	Existen mecanismos para realizar el seguimiento a la ejecución del Plan Operativo / Plan de Acción de la Estrategia?	
	Los Sistemas de Seguimiento y Monitoreo existentes en mi Entidad generan suficiente información para medir el desempeño, logros y resultados de la Estrategia?	

Dimensión	Variable	Pregunta
		Mi Entidad cuenta con indicadores para medir el desempeño y los resultados de las intervenciones de la Estrategia?
		Mi Entidad genera informes o reportes periódicos sobre los avances en la implementación de la Estrategia?
	Sistemas de información	Considera que el Sistema de Información institucional permitirá llevar a cabo el seguimiento de las intervenciones "Niño a Niño!?"
		La estructura del Sistema de Información está alineada con la Estrategia de Cero Siempre?
		Los Sistemas de información de mi Entidad son adaptables en un esquema de seguimiento a la Ruta Integral de Atenciones?
		Mi Entidad cuenta con un sistema de información centralizado para la administración de información de Primera Infancia?
		Mi Entidad tiene armonizados y estandarizados los Sistemas y Procedimientos para el seguimiento y registro de atenciones de Primera Infancia?
Recursos humanos	Caracterización del Recurso humano	En general, en mi Entidad existe estabilidad en la composición del personal de mi Entidad?
		La cantidad de personal es suficiente para el desarrollo de las responsabilidades que implica la ejecución de la Estrategia?
		Para las actividades directas de implementación de la Estrategia mi Entidad tiene más del 70% del personal vinculado de carácter permanente?
	Cualificación y Formación	Existe un plan o programa de capacitación específico para apoyar la implementación de la Estrategia?
		Existe una Estrategia para que todo el personal conozca, con la profundidad que requiere su perfil, la Estrategia de 0 a siempre y lo relacionado con Primera Infancia?
		Mi Entidad realiza actividades de inducción y actualización sobre aspectos relacionados con la implementación de la Estrategia?
		Mi Entidad tiene Identificadas las brechas y necesidades de capacitación en función de la implementación y sostenibilidad de la estrategia?
	Gestión del Recurso humano	El Recurso Humano vinculado cuenta con el conocimiento técnico para gestionar las intervenciones en Primera Infancia?
		El Recurso Humano vinculado cuenta con la experiencia en la ejecución de programas y proyectos relacionados con Primera Infancia?
		Mi Entidad ha Identificado los conocimientos técnicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos, acciones, labores de intervención relacionadas con la Primera Infancia y su Estrategia?

Dimensión	Variable	Pregunta
		Se ha definido un proceso de requerimiento y selección de Recurso Humano con base en objetivos y perfiles acordes a las necesidades de la Estrategia?

Anexo 2

INSTRUMENTO SADCI NIVEL TERRITORIAL

Dimensión	Variable	Pregunta
Legitimidad y Gobernanza	Compromiso	La entidad cuenta con intervenciones específicas y proyectos para la Primera Infancia?
		Las intervenciones en Primera Infancia son una prioridad para la entidad?
		Los recursos son los adecuados para cumplir con el compromiso de la institución?
	Efectividad	Hay un alineamiento con la estrategia nacional y departamental?
		La entidad ha definido las metas y objetivos específicos a alcanzar en Primera Infancia?
		Los objetivos y metas en Primera Infancia están incorporados en el PDT?
	Liderazgo	Dicha designación fue hecha formalmente (acto administrativo, resolución)?
		En la entidad es reconocida esta designación y se ha comunicado oficialmente?
		Existe un individuo o grupo de individuos designados en su entidad que lidere las intervenciones en Primera Infancia?
	Participación Ciudadana	La Comunidad y la Sociedad Civil participaron en el proceso de diseño y ejecución de las intervenciones en Primera Infancia?
		Las demandas de la sociedad civil fueron tenidas en cuenta en el diseño de las intervenciones?
		Se han previsto mecanismos explícitos para la rendición de cuentas?
Marco legal, normativo y operativo	Marco Legal	¿La entidad considera que la adopción del marco legal se constituye en alguna limitación para el desarrollo de las actividades en Primera Infancia?
		El Marco Legal ha servido de base para la formulación de las estrategias y acciones de la Primera Infancia?
		La entidad NO ha tenido que realizar ajustes para garantizar la aplicación del Marco Legal para la implementación de la Estrategia?
		La entidad conoce el marco legal definido para la implementación de la estrategia de Primera Infancia?
	Marco Normativo	¿El marco normativo contiene enfoque diferencial?
		La entidad considera que la adopción de las funciones designadas son suficientes o las apropiadas para generar intervenciones en la Primera Infancia?
		Para la entidad son claras las funciones que le confiere el marco normativo?
	Marco Operativo	El Plan Operativo fue divulgado y socializado con las dependencias ejecutoras?
		El Plan Operativo tiene un presupuesto específico?
		La entidad cuenta con un plan operativo que define acciones, políticas o programas en Primera

Dimensión	Variable	Pregunta
		Infancia?
		La entidad ha definido un marco operativo que indique quién y cómo se implementará la estrategia de Primera Infancia?
		Para la entidad es claro el proceso de implementación de las acciones de Primera Infancia?
Relaciones interinstitucionales	Calidad de las relaciones	Las relaciones de comunicación interinstitucional funcionan en forma adecuada?
		Los espacios de seguimiento y retroalimentación con dichas entidades funcionan en forma adecuada?
	Coordinación	La entidad ha identificado vacíos de coordinación y ha implementado acciones correctivas?
		La entidad NO ha identificado vacíos de coordinación?
		Se han definido mecanismos específicos de coordinación entre las instituciones?
	Mecanismos de interrelación	Existen y se aplican mecanismos de comunicación con dichas entidades?
		Se han diseñado y se utilizan espacios de seguimiento y retroalimentación con dichas entidades?
	Sistema de garantías	La entidad ha identificado las diferentes instituciones relacionadas con la implementación de la estrategia?
		Se han identificado claramente las líneas de coordinación con las diferentes instituciones del ámbito territorial?
	Organización interna	Organización Administrativa
La entidad cuenta con un manual de funciones, y es incorporado a la estructura interna?		
Qué tanto están incorporados los manuales de funciones en las acciones desarrolladas en Primera Infancia?		
Se puede determinar en el organigrama de la entidad la ubicación de las unidades responsables de la implementación / ejecución de la estrategia?		
Procesos y procedimientos		La entidad cuenta con un manual de procesos y procedimientos?
		Los manuales contemplan los procedimientos necesarios y requeridos para : a) Desarrollar y documentar de manera adecuada la estrategia . b) Presentar los reportes e información sobre resultados en la implementación
		Los manuales definen relaciones claras con las intervenciones de la Ruta de Atención Integral?
		Los manuales incluyen los procesos relacionados con las acciones desarrolladas en Primera Infancia?
Capacidad financiera	Capacidad de Ejecución	El porcentaje de ejecución de los recursos ejecutados en la última vigencia fue superior al 75% en el 2012?
		La entidad cuenta con una capacidad administrativa y operativa adecuada para asegurar una alta ejecución de los recursos asignados?

Dimensión	Variable	Pregunta	
	Disponibilidad y de Priorización de recursos	La estrategia cuenta con los recursos necesarios para asegurar su adecuada implementación?	
		Los recursos destinados a las acciones en Primera Infancia provienen de una cuenta específica?	
	Programación financiera	Se ha realizado un ejercicio de planificación financiera consistente con las metas de la estrategia de Primera Infancia?	
		Se realiza seguimiento a la ejecución presupuestal?	
	Suficiencia y estabilidad financiera	Existen mecanismos para que los recursos sean sostenibles en el mediano y largo plazo?	
		Los recursos para Primera Infancia dependen altamente de fuentes estables y claramente predeterminadas?	
		Los recursos asignados son consistentes con el Plan Operativo?	
		Los recursos para Primera Infancia provienen por mandato del CONPES?	
	Capacidad operativa	Planificación	Los recursos son suficientes para lograr las metas propuestas?
			Existen procesos definidos para la Planeación, que incluyan: manuales, formatos, modelos y metodologías para la preparación de los Planes y Programas, así como su esquema de aprobación y modificación?
Seguimiento y evaluación		Las responsabilidades y funciones de Planificación y Programación, están adecuadamente definidas y asignadas?	
		La entidad cuenta con indicadores de seguimiento para los objetivos de las intervenciones en Primera Infancia?	
		La entidad realiza evaluaciones al desempeño en relación con los logros y resultados en materia de Primera Infancia?	
Sistemas de apoyo		Se han diseñado y se están aplicando, procedimientos de monitoreo y seguimiento que permitan verificar el cumplimiento de los Planes y Programas, incluyendo: cumplimiento de indicadores, existencia de eventuales desvíos de las actividades programadas y ejecutadas, y la preparación de informes periódicos de ejecución?	
		El funcionamiento de los sistemas administrativos (Personal, Financiera) es efectivo y adecuado para dar soporte a la operación de la entidad?	
		El funcionamiento de los sistemas de apoyo (Adquisiciones, contrataciones) son efectivos y adecuados para dar soporte a la operación de la entidad?	
		El funcionamiento de los sistemas de apoyo logístico (Transporte, disponibilidad de insumos y materiales...) son efectivos y adecuados para dar soporte a la operación de la entidad?	
Sistemas de información		En general la entidad cuenta con una estructura de apoyo y soporte adecuada para gestionar los planes y programas de Primera Infancia?	
	Teniendo en cuenta, la accesibilidad y calidad de la información requerida ¿Considera disponible la información necesaria para el seguimiento y control de los proyectos de su entidad?		

Dimensión	Variable	Pregunta
Recursos humanos	Capacitación y Formación	Existe una estrategia para que todo el personal conozca, con la profundidad que requiere su perfil, la estrategia de 0 a siempre y lo relacionado con Primera Infancia?
		Hay un plan o programa de capacitación para apoyar la implementación de la estrategia?
	Caracterización del Recurso humano	En general, existe estabilidad en la composición del personal de la Entidad?
		¿La entidad cuenta con más del 70% de su personal vinculado de carácter permanente?
	Competencias Técnicas	El Recurso Humano vinculado cuenta con el conocimiento técnico para gestionar las intervenciones en Primera Infancia?
		El Recurso Humano vinculado cuenta con la experiencia en la ejecución de programas y proyectos relacionados con Primera Infancia?
		Se tienen Identificados los conocimientos técnicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos en Primera Infancia de la entidad?
	Gestión del Recurso humano	La cantidad de personal es suficiente para el desarrollo de las responsabilidades que implica la ejecución de la estrategia?
		La rotación de personal NO afecta la eficiencia en la consecución de los objetivos en Primera Infancia?
		Se ha definido un proceso de requerimiento y selección con base en objetivos y perfiles acordes a las necesidades de la estrategia?
	Oferta del Recurso Humano	En el Departamento o el municipio existe una oferta suficiente de recurso humano para responder a la implementación de la estrategia?
		La oferta de Recurso Humano competente en los temas de Primera Infancia NO representa una limitación para la implementación de la estrategia en los próximos años?

Fuente: SIGIL CG 2013.

Anexo 3

INSTRUMENTO ADRI NIVEL NACIONAL

INSTRUCCIÓN PARA EL DILIGENCIAMIENTO:

1. Este ejercicio tiene como objetivo realizar una valoración de las relaciones desde su Entidad hacia las demás instituciones/dependencias con las cuales se relaciona en la implementación de la Estrategia
2. Para cada una de las preguntas se responderá, si es el caso, Totalmente en Desacuerdo; En Desacuerdo; Indiferente; De Acuerdo; Totalmente de Acuerdo; **NS/NR** No Sabe/ No Responde o No Aplica
3. Tenga en cuenta que la calificación debe hacerla para **cada una de las instituciones / Dependencias relacionadas** de acuerdo con la instrucción 1.

DIMENSIONES	Institución No. 1 Presidencia	Institución No. 2 Ministerio de Cultura	Institución No. 3 Ministerio de Educación	Institución No. 4 Ministerio de Salud y Protección Social	Institución No 4 ICBF	Institución No 5 DNP
1 RELACION CON OTRAS INSTITUCIONES VINCULADAS A LA ESTRATEGIA						
1.1 Dentro del marco de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre la relación existente entre mi entidad y la institución X es alta y requiere de un permanente grado de coordinación.						
1.2 La Institución No. X cumple con un rol fundamental en la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre						
1.3 El nivel de confianza técnica que se percibe en mi Entidad hacia la Institución No. X es el <u>adecuado</u> para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre						
1.4 La Institución No. X cuenta con una organización <u>eficiente</u> para cumplir						

DIMENSIONES	Institución No. 1 Presidencia	Institución No. 2 Ministerio de Cultura	Institución No. 3 Ministerio de Educación	Institución No. 4 Ministerio de Salud y Protección Social	Institución No. 4 ICBF	Institución No. 5 DNP
con su mandato y rol en la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre.						
1.5 La Institución No. X dispone de una estructura y procesos que aseguren una respuesta <u>alta</u> a los compromisos y exigencias de la Estrategia de Cero a Siempre						
1.6 La Institución No. X cuenta con los recursos humanos y técnicos necesarios para garantizar una adecuada implementación de la Estrategia de Cero a Siempre						
1.7 La Institución No. X cuenta con información suficiente acerca de los Planes, Programas y Proyectos que mi Entidad adelanta en el área de Primera Infancia						
1.8 La Institución No. X se caracteriza por estar <u>abierta</u> a los cambios necesarios para adoptar las propuestas de la Estrategia de Cero a Siempre						
1.9 La Institución No. X dispone de una capacidad institucional suficiente para la ejecución de la Estrategia bajo un esquema intersectorial coordinado y articulado.						
2 ALINEAMIENTO INSTITUCIONAL CON RELACION A LA ESTRATEGIA						
2.1 Mi entidad identifica claramente una afinidad con los propósitos de la Institución No. X en los temas						

DIMENSIONES	Institución No. 1 Presidencia	Institución No. 2 Ministerio de Cultura	Institución No. 3 Ministerio de Educación	Institución No. 4 Ministerio de Salud y Protección Social	Institución No. 4 ICBF	Institución No. 5 DNP
relacionados a la Primera Infancia						
2.2 Es infrecuente que se presenten "colisiones" de objetivos o metas operativas relativas a la implementación de la estrategia entre mi entidad y la Institución No. X.						
2.3 Cuando estas se presentan, mi entidad resuelve concertada y rápidamente con la institución X, las diferencias de criterio entorno a la implementación de la Estrategia y la Primera Infancia?						
2.4 Es muy difícil que se presente durante la implementación de la estrategia, algún nivel de "competencia" por el uso de recursos con la Institución No. X.						
2.5. Mi entidad realiza habitualmente con la institución X reuniones de alineamiento y planeamiento conjunto en materia de las acciones operativas alusivas a la implementación de la estrategia?						
3 VALORACIÓN DE LA INFLUENCIA EN LAS DECISIONES Y ACCIONES						
3.1 Las acciones y decisiones de la Institución No. X tienen una influencia muy alta en el proceso de toma de decisiones para la implementación de la Estrategia						
3.2 La Institución No. X ejerce una influencia alta en el proceso de programación y planificación de						

DIMENSIONES	Institución No. 1 Presidencia	Institución No. 2 Ministerio de Cultura	Institución No. 3 Ministerio de Educación	Institución No. 4 Ministerio de Salud y Protección Social	Institución No. 4 ICBF	Institución No. 5 DNP
acciones e intervenciones en el área de Primera Infancia relacionadas con la Estrategia						
3.3 La Institución No. X tiene una incidencia alta en la implementación de la Ruta Integral de Atenciones (operación)						
3.4 La Institución No. X tiene una incidencia alta en la implementación del Sistema de Gestión de Calidad de la Oferta de servicios a la Primera Infancia						
3.5 El desempeño de la Institución No. X tiene una incidencia alta en el cumplimiento de las metas y resultados de la Estrategia						
3.6 La Institución No. X es un referente muy importante para la identificación y sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas, sobre la ejecución de la Estrategia						
El grado de Influencia de la Institución No. X es alto en relación con los siguientes procesos de mi Entidad realiza dentro del marco de la Estrategia de Cero a Siempre:						
3.7 En la identificación y priorización de intervenciones						
3.8 En el diseño y planificación de actividades dirigidas a la Primera Infancia						
3.9 En la identificación de estrategias y mecanismos para garantizar una						

DIMENSIONES	Institución No. 1 Presidencia	Institución No. 2 Ministerio de Cultura	Institución No. 3 Ministerio de Educación	Institución No. 4 Ministerio de Salud y Protección Social	Institución No. 4 ICBF	Institución No. 5 DNP
acción integrada y articulada en el territorio						
3.10 En la identificación de mecanismos para buscar una acción integrada en el entorno de los niños@s						
4 GESTION DE INFORMACION						
Es muy frecuente que la Institución No. X comparta con mi entidad información sobre:						
4.1 Caracterización de la situación del desarrollo infantil						
4.2 Indicadores de atención integral a la Primera Infancia						
4.3 Planes, Programas y Proyectos relacionados con la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre						
El intercambio de información con la Institución No. X se caracteriza por:						
4.4 Realizarse en forma frecuente porque es un insumo importante para tomar decisiones con relación a la Estrategia dentro de mi Entidad						
4.5 Es amplio y permanente a pesar de la fragmentación existente en los sistemas de información						
4.6 Existe una identificación clara de la utilidad y aplicaciones de la oferta de información de la Institución No. X						
4.7 Es integrable a los sistemas de información de mi entidad						

DIMENSIONES	Institución No. 1 Presidencia	Institución No. 2 Ministerio de Cultura	Institución No. 3 Ministerio de Educación	Institución No. 4 Ministerio de Salud y Protección Social	Institución No. 4 ICBF	Institución No. 5 DNP
La oferta de información de la Institución No. X es valorada por mi entidad como:						
4.8 Útil para tomar decisiones relacionadas con las áreas de trabajo de mi Entidad						
4.9 Confiable y pertinente						
4.10 Aplicable al diseño y ejecución de los planes, programas y proyectos de mi entidad						

Fuente: SIGIL CG 2013.

Anexo 4

INSTRUMENTO ADRI NIVEL TERRITORIAL

DIMENSION Y AREA DE ANALISIS	ORDEN NACIONAL						Ponderación simple	Valoración SIGIL
	1	2	3	4	5			
	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia			
INTENSIDAD DE LA RELACIÓN								
0.1	Existe una relación frecuente con #.							
0.2	La relación de su entidad es importante en términos de los objetivos de la estrategia con #							
1 SOPORTE Y CALIDAD TECNICA								
1.1.1	El nivel de confianza técnica con # es.....							
1.1.2	Cuando la # se compromete a realizar una actividad su nivel de cumplimiento es.....							
1.1.3	# siempre logra cumplir con las expectativas y requerimientos de su entidad							
1.1.4	Existe un alto nivel de compromiso por parte de los equipos técnicos de #							
1.1.5	Existe suficiente claridad sobre el rol que le corresponde ejercer a # en los temas de Primera Infancia							
1.1.6	Los programas y servicios de # cumplen con los parámetros mínimos de calidad							

DIMENSION Y AREA DE ANALISIS	ORDEN NACIONAL						Ponderación simple	Valoración SIGIL
	1	2	3	4	5			
	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia			
2 INFLUENCIA EN LAS DECISIONES Y ACCIONES DE MI INSTITUCION								
2.1.1	Las acciones y decisiones de la # afectan sustancialmente el desempeño de su entidad							
2.1.2	Cuando la # le marca un lineamiento, su entidad debe seguirlo							
2.1.3	La # es un agente útil e irremplazable en el tema Primera Infancia							
2.1.4	La # es un agente experto en el tema Primera Infancia							
2.1.5	La # es un agente con iniciativa en el tema de Primera Infancia							
2.1.6	La # es un agente coordinador y articulador en el tema de Primera Infancia							
	La # le puede aportar a los programas que desarrolla su entidad:							
2.1.7	Información relevante como datos, señales, alertas							
2.1.8	Información de seguimiento a los planes, programas y proyectos							
2.1.9	Recursos Financieros							
2.1.10	Recursos técnicos							
2.1.11	Servicios y Elementos Intangibles							
	En la Planeación Estratégica de su entidad, la # realiza o lo							

DIMENSION Y AREA DE ANALISIS	ORDEN NACIONAL						
	1	2	3	4	5	Ponderación simple	Valoración SIGIL
	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia		
<i>apoya en labores de:</i>							
2.1.12	Definición e identificación de problemas						
2.1.13	Generación y ponderación de opciones / soluciones						
2.1.14	Ejecución de Políticas, Estrategias, Programas, Campañas, Acciones, etc.						
3 DISPONIBILIDAD E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN							
<i>La # comparte con su entidad información sobre:</i>							
3.1.1	Estadísticas, registro de casos, etc.						
3.1.2	Alertas, señales, solicitudes, permisos, etc.						
<i>De la información que su entidad le solicita a la # se puede afirmar que:</i>							
3.1.3	Está disponible siempre ...						
3.1.4	La recibe a tiempo siempre ...						
3.1.5	Está actualizada o ajustada siempre ...						
<i>La información entregada por # es valorada por su entidad como:</i>							
3.1.6	Es verdadera y confiable siempre.						
3.1.7	Es relevante, pertinente o coherente siempre.						
3.1.8	Es exactamente la solicitada.						

DIMENSION Y AREA DE ANALISIS	ORDEN NACIONAL						
	1	2	3	4	5	Ponderación simple	Valoración SIGIL
	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia	Nombre dependencia		
3.1.9 Confiable y aplicable a los programas y requerimientos de su entidad.							

Fuente: SIGIL CG 2013.

Anexo 5

LISTA DE PARTICIPANTES EN LAS ENTREVISTAS TERROTORIALES PARA EL LEVANTAMIENTO DE INFORMACION

ENTIDAD		DEPENDENCIA	NOMBRE	CARGO
DEPARTAMENTO DE BOYACA				
1	Gobernación de Boyacá	Secretaría de Cultura y Turismo	Ricardo Castañeda	Secretario
			Lorena Toro	Psicóloga de Cultura
2	Gobernación de Boyacá	Secretaría de Salud	Patricia Bello	Profesional Especializada en Nutrición
			Nancy Chaparro	Coordinadora AIEPI Infancia
3	Gobernación de Boyacá	Secretaría de Desarrollo Social	María Rosalba Espitia Cuervo	Secretaria
			María Teresa Rincón Granados	Gerente del Programa del Nuevo Ciudadano Boyacense
4	Gobernación de Boyacá	Secretaría de Educación	Mireya Mojica	Profesional Universitario
			Patricia Molina	Encargada de temas sobre Primera Infancia .
5	Gobernación de Boyacá	Departamento Administrativo de Planeación	Luz Amanda Gutiérrez	Profesional Universitario
6	Regional ICBF Boyacá	Dirección	Nelcy Sofía Báez Álvarez	Directora
			Leidy García	Profesional Universitario
			Vilma Castro	Referente SNBF
			Laura Piracoa	Técnico Centro Zonal
MUNICIPIO DE MANIZALES				
1	Alcaldía Manizales	Secretaría de Cultura y Turismo	Juan José Silva Serna	Director
			Luisa Fernanda Zuluaga	Coordinadora de Bibliotecas
			Sonia Liliana T	Directora técnica
2	Alcaldía Manizales	Secretaria de Salud	Carlos Humberto Orozco Téllez	Secretario
			Leidy Moreno Mesa	Jefe de Salud Pública
3	Alcaldía Manizales	Secretaría de Desarrollo Social	Arturo Agudelo Montoya	Secretario Despacho
			Alba Betty Pineda	Profesional especializada
4	Alcaldía Manizales	Secretaria de Educación	Aracelly López Gil	Secretaria de Despacho
			Elizabeth Pacheco	Profesional de acceso

ENTIDAD		DEPENDENCIA	NOMBRE	CARGO
5	Alcaldía Manizales	Secretaría de Planeación	José Fernando Olarte Osorio	Secretario Despacho
			Clara Inés Delgado Restrepo	Profesional Universitaria Líder en Políticas Pública
6	ICBF Regional Caldas	Dirección Zonal ICBF	Luis Eduardo Céspedes de los Ríos	Director
			Esperanza Cubides	Coordinadora del Grupo de Asistencia Técnica.
7	Zonal ICBF Manizales	Dirección Regional ICBF	Alba Cecilia Osorio	Directora Centro Zonal Manizales 1
8	Alcaldía Manizales. Despacho Primera Gestora Social.	Despacho Primera Dama	Juliana Londoño Villa	Primera Gestora Social
MUNICIPIO DE QUIBDO				
1	Alcaldía Quibdó	Secretaría de Cultura y Turismo	Norma Londoño Tello	Directora
2	Alcaldía Quibdó	Secretaría de Salud	Nidia del socorro Mayo castro	Directora
3	Alcaldía Quibdó	Secretaría de Desarrollo Social	Judy Yokima Becerras Serna	Directora
			Elvia Rivas	Coordinadora Primera Infancia
4	Alcaldía Quibdó	Secretaría de Educación	P. José Oscar Córdoba Lizcano	Director
5	Alcaldía Quibdó	Secretaría de Planeación	Julio Alberto Álvarez Mena	Director
6	ICBF Regional	Dirección Regional ICBF	Doris Stella Romero García	Directora
			Julio Luna	Profesional especializado