

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA
PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE” DESDE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN
GESTIÓN TERRITORIAL Y CALIDAD DE LAS ATENCIONES EN LA
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, PERIODO 2012 -2015.

LUZ MARINA LÓPEZ CAMAYO

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS SANTIAGO DE CALI
2019

IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA
PRIMERA INFANCIA “DE CERO A SIEMPRE” DESDE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN
GESTIÓN TERRITORIAL Y CALIDAD DE LAS ATENCIONES EN LA
ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, PERIODO 2012 -2015.

LUZ MARINA LÓPEZ CAMAYO

DIRECTOR:
VICTOR HUGO VIVEROS

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS SANTIAGO DE CALI
2019

Dedicatoria

A mi hermano, mi padre y mis abuelos, que desde el cielo me acompañan porque su recuerdo me motiva a persistir, a mi madre por su amor incondicional y ser el pilar de mi vida, por su ejemplo y tenacidad.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por la vida, por protegerme y darme fuerzas para seguir, a Alexander por su amor, apoyo incondicional y por acompañarme en este camino, a mis amigos por su valiosa amistad y animo constante.

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1.	13
ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN ANTECEDENTES DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA – AIPI	13
FENÓMENO DE INVESTIGACIÓN.....	19
Problema de investigación	19
Pregunta problema de investigación.....	21
Preguntas Secundarias	21
OBJETIVOS	22
Objetivo General	22
Objetivos específicos	22
JUSTIFICACIÓN.....	23
METODOLOGÍA.....	25
Método	25
Diseño y método de la investigación.....	26
Técnicas de investigación.....	27
Hipótesis.....	29
Procedimiento metodológico.....	30
Revisión documental y contextualización	30
Técnicas y recolección de la información.....	30
Análisis de datos	31
Unidad de análisis.....	31
Categoría de análisis	32
CAPITULO 2.	29
REFERENTES CONCEPTUALES DE LA INVESTIGACIÓN	29
Políticas Públicas, Políticas Públicas Sociales y el enfoque de Derechos	29

Análisis de las Políticas Públicas y enfoque de redes	32
Implementación de la Política Pública	33
Estudio de la implementación en el marco del análisis de la política pública y las Relaciones Intergubernamentales	36
Relaciones intergubernamentales.....	37
CAPITULO 3.	38
MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA AIPI.....	38
CAPÍTULO 4:	42
RECORRIDO HISTORICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y TERRITORIAL	42
Contexto de la Atención Integral a la Primera Infancia	42
Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”	47
Implementación “De Cero a Siempre” desde el orden Nacional	48
Implementación “De Cero a Siempre” desde la Alcaldía de Santiago de Cali.....	53
La gestión de la PPAIPI desde el Plan de Desarrollo 2012-2015.....	54
La gestión desde su arquitectura Interinstitucional e Institucional para la PPAIPI en la Alcaldía de Santiago de Cali.....	70
La gestión para la prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia	80
La gestión desde la participación en espacios de cualificación.....	84
La gestión desde la Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia	85
CAPITULO 5.	86
GESTIÓN INTEGRAL DE LA ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPAIPI DESDE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN	86
Línea de Acción - Gestión Territorial.....	87
1. Articulación Institucional.....	89
2. Capacidad Institucional.....	102
3. Autonomía Territorial.....	107
Línea de Acción - Calidad de las Atenciones.....	113
1. La Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en la modalidad Institucional y Familiar.....	115

2.	La inclusión de las comunidades indígenas.....	119
3.	Propuesta innovadora de educación inicial en el marco de la AIPI.....	122
4.	Cualificación del Talento Humano.....	122
5.	Infraestructura y Dotación para la Atención.....	126
	DOFA en la fase de implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”	127
	Nueva Gerencia Pública (Categoría emergente).....	138
	CONCLUSIONES.....	141
	RECOMENDACIONES	146
	BIBLIOGRAFÍA.....	148
	ANEXOS	155

Lista de Figuras

Figura. 1.1 Estructura del Plan de Desarrollo 2012-2015	57
Figura 1.2 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Programa Atención Integral a la Primera Infancia.	58
Figura 1.3 Descripción Línea Bienestar para Todos - Eficacia desde la Evaluación al PDM.....	.62
Figura. 1.4 Estructura Inicial para responder por el Programa de AIPI -PDM	71
Figura 1.5 Estructura SAIPI desde Decreto Municipal No.411.0.20.0276 de.	73
Figura 1.6 Estructura SAIPI Alcaldía Santiago de Cali.....	74
Figura. 1.7 Conceptualización y estructura del SAIPI.....	76
Figura 1.8 Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia	79
Figura. 1.9 Resumen Gestión Territorial	89
Figura 1.10 Instancias intergubernamentales de gestión	93
Figura.1.11 Relaciones intergubernamentales para la gestión.....	94
Figura 1.12 Organigrama Alcaldía Santiago de Cali	103
Figura. 1.13 Estructura organizacional Secretaria de Educación Municipal	104
Figura 1.14 Territorios de inclusión y oportunidades (TIOS).....	110
Figura 1.15 Logo NIDO Alcaldía de Santiago de Cali	121

Lista de Tablas

Tabla 1.1 Categorías de análisis	28
Tabla 1.2 Indicadores de producto y estructurantes	59
Tabla 1.3 Nivel del cumplimiento del programa de acuerdo a la Evaluación del PDM	63
Tabla 1.4 Índice de Eficacia Indicadores PDM – Programa de Atención Integral a la Primera Infancia PDM	64
Tabla 1.5 Recursos de inversión del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia en relación al cumplimiento De los indicadores del PDM. 2012-2015.	65
Tabla 1.6 Proyectos Metas actividades EBI 02039986 PDM. 2012-2015.....	68
Tabla 1.7 Comité Directivos Convenios Interadministrativos	90
Tabla 1.8 Comités Técnicos /Operativos Convenios Interadministrativos	90
Tabla 1.9 Comparación de Instancias	96

Tabla 1.1.0 Convenios Interadministrativos y Contratos para la prestación del Servicio de AIPI y su inicio 2012-2015	116
Tabla 1.11 Contratos y convenios para cualificación de talento humano	124
Tablas 1.12 Matriz DOFA	130
Figura 1.14 Territorios de inclusión y oportunidades (TIOS).....	110

RESUMEN

En el marco de la Política Pública de Primera Infancia y su estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de “Cero a Siempre”, la Alcaldía de Santiago de Cali dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015 “CaliDa una Ciudad para Todos”, incluyó el “Programa Atención Integral a la Primera Infancia” para la implementación de la Estrategia de AIPI “De Cero a Siempre”, y con ello adelantó las acciones públicas que conllevaron a dar vida a la misma. Por tanto, se analizará su implementación desde las líneas de acción Gestión Territorial y Calidad de las atenciones, contrastado con los aportes que algunos autores presentan para el análisis de la implementación en materia de Políticas Públicas Sociales y las relaciones intergubernamentales, específicamente aquellas con enfoque de Derechos.

Por tanto, este documento constituye un medio para presentar la implementación de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia en el Municipio y por otra, el mismo se convierte en un insumo que contribuye al ejercicio de revisión y análisis de esta Política, desarrollada en la Alcaldía de Santiago de Cali.

Palabras claves: Política Pública, Implementación, Atención Integral, Primera Infancia, Gestión Territorial, Calidad de las atenciones.

INTRODUCCIÓN

La Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia – AIPI, constituye una Política Pública establecida por el Gobierno nacional cuya implementación es de carácter prioritario por parte de las entidades territoriales. Para el caso del Municipio de Santiago de Cali, se encuentra que los elementos esenciales de la Estrategia de AIPI, fueron inicialmente incluidos en el Plan de desarrollo 2012 -2015, lo que permitió adelantar gestiones y prestar servicios a la población vulnerable bajo los parámetros de esta estrategia nacional.

Por tanto, la presente investigación permitirá a través de su objetivo principal analizar la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en el periodo 2012 -2015. Su análisis estará enmarcado en la fase de implementación de las Políticas Públicas conforme a los esquemas que algunos autores plantean frente al tema, principalmente el de gestión transversal, además de otros conceptos relacionados con Políticas públicas sociales y el enfoque de derechos.

Para dar respuesta al problema de investigación, se hará uso de instrumentos como la entrevista semiestructurada, los grupos focales y el análisis de documentos; que permitirán visibilizar de manera concreta las prácticas, experiencias y aprendizajes que implica la fase de implementación de la Estrategia de AIPI.

Se espera con lo anterior poder contribuir en el ejercicio de revisión y análisis de esta Política, desarrollada en la Alcaldía de Santiago de Cali, que aporte al desarrollo y permanencia de los objetivos contemplados en la Estrategia Nacional “de Cero a Siempre” y consolide las acciones en las que la entidad territorial ha avanzado, toda vez que esta estrategia es política de Estado para el Desarrollo de la Primera Infancia en Colombia y conserva los elementos primigenios entre ellos, las líneas de acción: gestión

territorial, calidad y pertinencia de las atenciones, seguimiento y evaluación, movilización social y gestión del conocimiento, elementos que entrarán a dinamizar y asegurar su gestión.

El presente trabajo se desarrolló en cinco capítulos, el primer capítulo presenta los aspectos generales de la investigación que incluye los antecedentes de la investigación, la contextualización, el fenómeno de la investigación, así como los objetivos: general y específicos, la justificación, la metodología, la unidad de análisis, el segundo los referentes conceptuales que orientan los resultados, el tercero el marco normativo de orden legal e institucional, el cuarto el recorrido histórico de la implementación de la PPAIPI, el quinto los resultados del trabajo enmarcados en la Gestión Integral desde las líneas de Acción adelantadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, y por último las conclusiones y recomendaciones.

CAPÍTULO 1.

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN ANTECEDENTES DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA – AIPI

Desde el panorama internacional, encontramos estudios como el presentado por (Ancheta, 2013) quien concluye que el desarrollo y la implementación de políticas en torno a la Atención en Primera Infancia resultan complejos, por cuanto se requiere de una integración y coordinación de los sectores y actores, para así sortear las dificultades que se presenten, al igual que se debe propender por la organización de su información desde todos los ámbitos, es decir temas de oferta y demanda, servicios, espacios disponibles, cualificación del personal, etc.

Para el caso de Latinoamérica (Peralta & Fujimoto, 1998), abordan el tema de Atención integral a la primera infancia y centran su atención en los programas de esta población entorno a la infancia desde el campo de la salud, el campo de la protección y bienestar del niño y en el ámbito educacional-general. En su trabajo las autoras plantean dificultades como la dispersión de la Información y la variedad de las fuentes en relación a la AIPI en América Latina; por lo cual proponen una serie de antecedentes de las acciones, a fin de que otros autores al querer implementar la atención integral, avancen y logren innovar en la atención.

En el caso colombiano, la Atención Integral a la Primera Infancia que en adelante se referenciara como AIPI, se consolida como una estrategia de protección integral denominada Estrategia de AIPI “De cero a Siempre”, que de acuerdo con los fundamentos políticos técnicos y de gestión (Presidencia de la Republica, 2013), la misma, es un tema que permite su abordaje desde distintos escenarios, en tanto la vida de su población

objetivo, transcurre en entornos como: el hogar, el sector salud, el sector educativo y en el espacio público; al punto que los estudios revisados versan sobre alguno de estos tópicos, siendo los más recurrentes los dedicados al entorno educativo y salud.

Estos fundamentos Políticos Técnicos y de Gestión - FPTyG , se presentan como los lineamientos de la estrategia, los cuales contienen y documentan la “experiencia del país y señala sus principales retos” que incluye la situación de las niñas y los niños menores de 6 años en Colombia para el 2012, datos demográficos frente a los estructurantes de la AIPI, y reúne los antecedentes históricos que sirvieron de base de la Política pública de Primera Infancia y la Estrategia que la formaliza, que deja ver quienes han intervenido en la atención la población de primera infancia desde la década de los 60 e incluye las comunidades religiosas, así como el sector educativo, entidades de salud como los seguros sociales y el Instituto Nacional de Nutrición, posteriormente en los 70 la creación del ICBF, entre otros actores nacionales e internacionales más actuales a partir de 1991 que incidieron en la creación de la PPAIPI.

Así mismo, se encuentran otros documentos que dan cuenta de este tema para Colombia, como el presentado por (Gutierrez, Pinzon, & Rubio, 2010), en la Nota Técnica de AIPI, la cual tiene como objetivo servir de base al diálogo de políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno de Colombia (GCO) en un momento de transición de la gestión de gobierno. Está además de informar sobre cifras o diagnósticos de la AIPI en Colombia, también ofrece elementos para que las nuevas autoridades y actores del sector tomen decisiones para desarrollar una política integral de atención. En ella se argumenta la prioridad de atender la población de primera infancia enmarcando su contenido en las políticas y la gestión pública. Así mismo da cuenta de los elementos o aspectos a considerar en la formulación y en la implementación de una política pública, evidenciando los aciertos, desaciertos y retos.

Dicha nota técnica permite conocer las proposiciones de los autores en un periodo

determinado frente a la población y el accionar del gobierno nacional, que, si bien no hacen parte de la motivación de la creación de la Estrategia “De cero a Siempre”, sí da cuenta de lo que hasta ese momento justificaba la concreción de políticas públicas en torno a la AIPI.

Ahora bien, frente al tema de la Atención Integral a la Primera Infancia en el campo disciplinar de las Políticas Públicas y la Estrategia de Cero a Siempre, en Colombia se encuentra a (Parra & Vanegas, 2015) quienes enfocan su estudio en los factores contextuales y las relaciones intergubernamentales y los efectos de estas últimas en el avance de la política pública de AIPI, concluyendo las autoras de acuerdo con sus resultados, que no solo debe mirarse la calidad de la atención sino también los programas o las políticas públicas que establece el Estado, toda vez que a pesar de contar con iguales lineamientos técnicos, y recursos, el resultado a nivel local la aplicación de esos referentes es diferente.

(Avella, 2015), formula la pregunta en su tesis, ¿Qué eficacia ha tenido la política pública colombiana de primera infancia “de cero a siempre”? y en el desarrollo de su trabajo resulta interesante el análisis que este autor hace; dado que señalan de qué forma intervienen los actores y cómo se ejecutan los proyectos, deduciendo que no basta con cumplir compromisos convencionales, sino también que estas actividades se ligan a los que estructura y dispone el ente nacional en la AIPI y por ende él mismo autoriza y supervisa, es decir las acciones públicas se limitan a lo que el orden nacional diseñe tanto para la adopción, como para su ejecución y seguimiento y control, concluyendo estos que se está frente a “una nueva extensión de actores, instituciones, teorías y convenios basados en el análisis del interés gubernamental, su organización y distribución estratégica” aspecto a considerar en la investigación que se realizó.

Otro aspecto notable del estudio de (Avella, 2015) es la conclusión de que “la articulación de la estrategia a nivel territorial presenta debilidades en los planes de

desarrollo departamental y municipal, como son la indefinición de metas (...). Por cuanto en algunos casos tratando de entender al autor, en las entidades territoriales no contaban con el interés político necesario para la definición de las mismas en torno a la AIPI, lo que no favorece la concreción de proyectos o programas con metas e indicadores claros en beneficio la población.

De igual manera, en el trabajo de (Piñeros, 2016) muestra en su conclusiones en cuanto a la articulación interinstitucional e intersectorial de los actores que intervienen en la atención integral a la primera infancia que existe desarticulación pues cada cual tiene metas particulares de acuerdo al autor estas deben responder a las necesidades locales al igual que su construcción debe hacerse desde los territorios, sino, “su implementación y apropiación es más lenta y difícil” .

Igualmente (Piñeros, 2016) plantea que “La Estrategia de Cero a Siempre fue creada desde el nivel nacional, y llevada a los territorios dos años después de haberse iniciado los periodos de mandato de Gobernadores y Alcaldes, lo que suscitó que no fuese incluida en algunos planes de desarrollo”, por lo que resulta interesante auscultar, los tiempos en los que fue pública y socializada la estrategia de AIPI para corroborar tal información, y si la manifestación del autor aplicó para la Alcaldía de Santiago de Cali.

Así mismo al consultar en base de datos información que se relacione a un nivel más cercano con el análisis de política Pública de AIPI, se encuentra el trabajo denominado “Aproximación al análisis de la política pública de educación para la primera infancia en Colombia y Santiago de Cali” de (Valencia, 2013) donde la autora abordó aspectos del orden local en otro período, que brinda otra mirada de la política de Primera Infancia, y por ende aporta como antecedente a este estudio, la autora con el trabajo propone una guía para la implementación y evaluación de la política pública de educación para la primera infancia para el Municipio de Santiago de Cali, y sus conclusiones entendiendo al autor indican que no basta con incluir los temas de AIPI en los planes de

gobierno porque a pesar de ello en la actualidad se siguen presentando resultados decepcionantes, sin embargo no se observa en el documento bases, fuentes o estudios o análisis que acompañen tal afirmación, que permitan conocer la escala de valoración o la pertinencia con el problema de investigación o los objetivos propuestos en su trabajo.

Entendiendo entonces que los diferentes autores o documentos no estudian en profundidad la fase de implementación de la Política Pública, no extraen los factores predominantes de la misma, al ser una estrategia integral como su nombre lo indica, se desconoce ¿Qué factores incidieron en la fase implementación?, ¿cómo afectó a la organización – Alcaldía de Cali?, ¿Quien actuó o quien estuvo ausente? ¿Fue efectiva o no la implementación de la estrategia de AIPI? ¿Qué sucedió con las atenciones en el marco de la AIPI? ¿Se realizaron acciones que conlleven al mejoramiento de la arquitectura organizacional? ¿Se cualifico a los servidores públicos locales y en qué proporción? ; distintos interrogantes que se abordaron para responder o al menos intentar dar a conocer, con los resultados de trabajo de investigación, que analizó la fase de implementación, aportando no solo a la entidad territorial conocimiento de los antecedentes de la política que actualmente ejecuta, sino también al campo disciplinar de las Políticas Públicas, por cuanto al ser una política nacional aplicada en lo local, contribuye de acuerdo con las conclusiones de la investigación, a conocer la realidad de la implementación de una política de este orden, contextualizada con los conceptos y modelos académicos que el campo disciplinar de las políticas públicas diversos autores plantean y que fueron abordados.

Lo anterior reforzó la necesidad de realizar una investigación que conllevara al conocimiento y análisis de la fase de implementación de la política de AIPI desde las líneas de acción propuestas en los lineamientos técnicos considerados en esta investigación. Es decir este trabajo, si bien no pretendía medir los niveles de impacto, ni evaluar los resultados de la política en primera infancia frente a la población atendida en el Municipio de Cali, ni analizar su contexto en relación a la población (entornos Vs desarrollo del niño),

el estudio que se hizo de su implementación, permite conocer la grado de implementación alcanzada en esa fase.

FENÓMENO DE INVESTIGACIÓN

Problema de investigación

La Estrategia AIPI a través de los “Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión para la Atención Integral a la Primera Infancia” (Presidencia de la Republica, 2013) que la contiene; incorpora políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la población de primera infancia y los abarca desde tres aspectos: el contexto que dio origen a la Estrategia de la AIPI, las bases técnicas de la AIPI y la Gestión de Estrategias de la AIPI, siendo este último en el que se establecen las líneas de acción: gestión territorial, calidad de las atenciones, el seguimiento y la evaluación, la movilización social y la generación del conocimiento.

Estas líneas de acción de acuerdo con los lineamientos, se proyectan y contienen orientaciones que van desde la arquitectura institucional, pasando por directrices para la atención de los niños, indicando las metas para llegar a la universalización de la atención integral, así como los mecanismos de monitoreo y evaluación que den cuenta de esas atenciones, conjugando el reto de generar transformaciones culturales para visibilizar a la población de primera infancia, y contempla hasta la sistematización de las experiencias desarrolladas en la AIPI, que en consecuencia permitan el posicionamiento y permanencia de la PPAIPI, las cuales le competen a la administración local (Alcaldía de Santiago de Cali) implementar en su territorio; en este contexto es donde resulta poco investigado lo acontecido en la fase de implementación y el desarrollo alcanzado de la política de AIPI en la misma, encontrando que es igualmente limitada la literatura que recoja estos aspectos.

Si bien las entidades territoriales cuentan con programas de Gestión Documental, este no es un esquema efectivo que dé cuenta del avance en la implementación de las líneas de acción de la AIPI por cuanto se limita a un ejercicio archivístico de documentos

conforme a las normas que lo establecen, es por esto que no se cuenta con un conocimiento adecuado de los alcances de la implementación de la política macro AIPI, que permita una identificación de oportunidades de mejora en la política que incida en la prestación del servicio AIPI desde el ente territorial, siendo entonces necesario realizar una valoración profunda del estado de efectividad en el que se encuentran los procesos ligados a la política según las líneas anteriormente descritas.

Por otro lado, realizada una inspección minuciosa de artículos y documentos técnicos a nivel regional y nacional en torno a la AIPI, se concluye que el campo es poco explorado toda vez que la implementación y el desarrollo de las acciones que corresponden a la política de AIPI se encuentran en una etapa incipiente, como se observa en los contenidos de trabajos de investigación que tratan la política de AIPI en su generalidad o exclusivamente en las cifras de cobertura; lo que no implica que la entidad territorial no haya aplicado a sus procesos y funcionamiento, estrategias en relación con el deber ser de la política macro; por cuanto en virtud de las funciones legales y reglamentarias que le competen debe atender al población objeto de la política.

Igualmente ocurre con la información que se encuentra en otros documentos los cuales solo corresponden por ejemplo al análisis que en forma general realizan la Contraloría en cumplimiento de su función de control fiscal, informes de Gestión que la Alcaldía de Santiago de Cali difunde en la Rendición de Cuentas o los resultados en cifras que arrojan boletines como Cali cómo Vamos; no obstante en ninguno de estos se hace relación de los postulados la Política de AIPI y su gestión en territorio, perdiendo de vista la Política Pública y dejando de lado el análisis de su implementación.

Lo anterior, justifica la necesidad de investigar las políticas de primera infancia por parte de cada uno de los gobiernos, más precisamente en el de la Alcaldía de Cali, toda vez que la ejecución de las mismas, brinda los datos relevantes para la toma de decisiones, bien sea para el ajuste de estas políticas o el fortalecimiento de sus líneas de

acción, y la permanencia o no de las políticas que se diseñan e implementan.

Por tal motivo resulto fundamental analizar la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015, si bien no se pretende valorar en su totalidad la política de AIPI dado que sus alcances sólo pueden ser valorados en el largo plazo, si es posible analizar cómo los procesos ligados al ente administrativo local han sido aplicados de forma idónea y con la sujeción a las orientaciones contenidas en las líneas de acción de la política de AIPI del orden nacional principalmente desde la gestión territorial y calidad de las atenciones.

Pregunta problema de investigación

¿Cómo fue la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015?

Preguntas Secundarias

¿Qué factores afectan y son predominantes en la fase implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “de Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015?

¿Qué debilidades, oportunidades, deficiencias y fortalezas pueden encontrarse en la fase de implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “de Cero a Siempre por la Alcaldía de Santiago de Cali, desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015?

¿Cómo fueron las acciones de coordinación y gestión adelantadas por el CIPI en la fase de implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “de Cero a Siempre” por la Alcaldía de Santiago de Cali en el período 2012 -2015?

OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015.

Objetivos específicos

- Describir los factores que afectan y son predominantes en la fase de implementación de política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” desde la línea gestión territorial y de calidad de las atenciones en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015.
- Identificar las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas presentadas en la fase de implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “de Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015.
- Analizar las acciones de Coordinación y Gestión adelantadas por el CIPI en torno a la fase de implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “de Cero a Siempre” en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015.

JUSTIFICACIÓN

De la primera infancia parte todo el desarrollo del ser humano, entendiéndose esta como el periodo comprendido entre la gestación y los cinco años, los once meses y los treinta días, de allí la importancia de que el Estado y la sociedad se interesen y sea una de sus prioridades dentro de los programas o proyectos que se diseñan y se ejecutan a nivel nacional y local, para ello se debe tener en cuenta las Políticas Públicas que el Estado Colombiano fija en torno a la atención Integral de la población de primera infancia y las acciones que deben materializarse en su implementación, (Presidencia de la Republica, 2013).

Entendiéndose, que la atención que se le brinde a todo ser humano en esta etapa es vital, toda vez que “La primera infancia es el periodo propicio para potenciar las capacidades cognitivas, comunicativas y sociales” como se hace referencia en los Lineamientos Políticos de la AIPI (Presidencia de la Republica, 2013) son variadas las investigaciones que demuestran que entre “la gestación y los seis años de vida se desarrollan la mayoría de las conexiones cerebrales que involucran las habilidades básicas del lenguaje, la motricidad, el pensamiento simbólico y las bases de las interacciones sociales siendo necesario entonces garantizar una protección integral desde la perspectiva de derecho”

Es así como la AIPI ocupa un lugar fundamental en el cumplimiento de la norma, entendiéndose que desde la AIPI se trabaja la perspectiva de garantía de derechos la cual brinda seguridad por cuanto ha sido diseñada para concretar acciones en periodos largos, siendo necesario analizar la implementación de las mismas en el corto y mediano plazo, toda vez que como menciona (Parra & Vanegas, 2015) en la AIPI influyen factores contextuales que la viabilizan o la obstruyen, en conclusión si estas políticas no se evalúan en periodos cortos o medianos, es imposible establecer si los postulados de la

política se pueden llevar a cabo o si algún factor externo o interno no lo permite, por tanto no podrán considerarse mejoras y/o ajustes a estas políticas, lo que conllevaría a no garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos en ella en el largo plazo y mucho menos la sostenibilidad de las acciones estatales.

Por ello, para el caso concreto de la Alcaldía de Santiago de Cali, es necesario que los diferentes actores que se involucran en las decisiones y que tienen incidencia en la ejecución de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia, conozcan cómo se implementó la misma y sus factores predominantes; consolidando un proceso estándar transversal, esencial en la gestión del ente territorial, demandando con ello la congruencia con las teorías del estudio de la implementación de Política Pública, identificando así cuáles podrían ser los elementos afines y los contra ponentes respecto a la forma como se ejecuta esta política, permitiendo reconocer de manera oportuna si las acciones estatales en el marco de la estrategia de AIPI son acertadas.

En esa medida la investigación presentada permitió visibilizar de manera concreta las prácticas, experiencias y aprendizajes que implica la fase de implementación de la Estrategia de AIPI en el periodo señalado, para así contribuir, primero, en el ejercicio de revisión y análisis de esta Política ejecutada por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali; segundo, que contribuya al desarrollo y permanencia de los objetivos contemplados en la Estrategia Nacional “de Cero a Siempre” y tercero, que consolide las acciones en las que la entidad territorial ha avanzado, toda vez que esta estrategia hoy en Colombia, es política de Estado y se enfoca no solo desde la atención sino desde el “Desarrollo” de la Primera Infancia, conservando los elementos primigenios de su diseño.

METODOLOGÍA

Método

Esta investigación se realizó bajo el marco epistemológico del pospositivismo, paradigma que se distingue por contener una ontología realista-crítica, lo que implica reconocer una realidad, pero entendiendo que esta no es posible asimilarla o comprenderla por completo; para este paradigma la realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados.; una epistemología objetivista-modificada, en la cual la objetividad cumple una función orientadora, y sigue siendo el fundamento del conocimiento, pero se reconoce que la objetividad cien por ciento se queda en un ideal por lo que se busca ser lo más neutral posible; y una metodología experimental/manipulativa modificada, donde se enfatiza la "multiplicidad crítica" a través de la inclusión de diferentes perspectivas sobre el objeto de estudio, atendiendo por tanto a recopilar información más situacional (Guba, Fourth generation evaluation. Newbury Park,: Sage., 1990) citado por (Krause, 1995).

La pregunta metodológica es resuelta mediante la falsación de las hipótesis, una experimentación modificada, en donde se consideran los métodos cuasi-experimentales y la posibilidad de incluir métodos cualitativos como el análisis de contenido, que puede poseer elementos cuantitativos, o la teoría fundamentada de subtipo sistemática, que permite (a diferencia de la teoría fundamentada de subtipo emergente) generar hipótesis de la realidad mediante la codificación axial, selectiva y la explicación de un fenómeno mediante el paradigma codificado. (Creswell, 2014) (Fernández, 2002) (Guba & Lincoln, 1994)

El post-positivismo indica que la realidad es aprehensible de forma imperfecta por la propia naturaleza del ser humano. Los hallazgos son considerados como probables. En la metodología se pueden utilizar tanto métodos cuantitativos como cualitativos. (Ramos, 2015)

Se precisa, que si bien, la implementación de la política de atención integral a la primera infancia responde a unos lineamientos generales determinados por los documentos CONPES, que fueron los hechos en los que se centró la investigadora, en el ente territorial este proceso de implementación obedece a la realidad propia del municipio; teniendo por tanto que tener en cuenta sus particularidades físicas y culturales y el valor que a estos les dan, los actores involucrados – los protagonistas de la implementación. Conforme lo señala el profesor (Roth, 2007) “Para el post positivismo existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Adicionalmente, resulta imposible para el post positivista, contrario al investigador (neo) positivista, separar los hechos de los valores”

Diseño y método de la investigación

Para dar cumplimiento a los objetivos de la investigación, esta fue de corte descriptivo-analítico, logrando describir el proceso de implementación por parte de un ente territorial, de una política pública nacional, incluyendo un análisis cualitativo sobre los factores que afectan y son predominantes en la fase de implementación de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, las acciones de coordinación y gestión adelantadas por el CIPI y las oportunidades, fortalezas, amenazas y debilidades presentadas en el proceso de implementación de la política a analizar.

La investigación descriptivo-analítica, se llevó a cabo aplicando los métodos de recolección de información: documentación, consulta y juicio de expertos y entrevistas estructuradas basadas principalmente en la implementación de la política de Atención Integral a la primera infancia “De Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones. En el Anexo se encuentra el formato de instrumento de indagación para los actores con su respectivo código.

Técnicas de investigación

- Entrevistas semiestructuradas

La entrevista cualitativa consiste en la recolección de información detallada sobre un tema específico o evento acontecido que es compartida oralmente por la persona u objeto de indagación, como lo dicen (Fontana, 2005.). La misma continúa practicándose mano a mano con el método de la observación participante, aunque también esto es asumido por científicos cuantitativos a quienes les preocupan el rigor de la medición en investigaciones de grandes extensiones.

Para (Del Rincón, 1995) la entrevista estructurada se refiere a una situación en la que el entrevistador pregunta al entrevistado diferentes interrogantes establecidos previamente con una serie limitada de categorías de respuesta.

Se elaboró un protocolo de preguntas que se sigue con rigidez, y permiten al individuo objeto de indagación expresar su percepción sobre la temática a abordar.

- Grupo Focal

El grupo focal se caracteriza por ser un grupo de discusión que posibilita el diálogo sobre un asunto en especial, vivido y compartido mediante experiencias comunes, a partir de estímulos específicos para el debate que reciben los participantes (Pope, 2009). En este sentido, el grupo focal es un proceso dinámico en el que los participantes intercambian ideas, de forma que sus opiniones pueden ser confirmadas o contestadas por otros participantes. Durante la discusión, se percibe una negociación en torno a cuestiones construidas colectivamente. Sin embargo, cabe resaltar que la técnica del grupo focal no busca consensos, de modo que los participantes pueden mantener las opiniones iniciales,

cambiarlas, o adoptar nuevas ideas a partir de las reflexiones instituidas en el grupo.

Como ventaja de esta técnica resalta la posibilidad de intensificar el acceso a informaciones acerca de un fenómeno, ya que diferentes miradas van siendo presentadas por los participantes, desencadenando la elaboración de percepciones que se mantenían latentes (Dall'Agnol, 1999)

- ***Matriz DOFA***

Las siglas provienen del acrónimo en inglés SWOT (strenghts, weaknesses, opportunities, threats); en español, aluden a fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Es un instrumento en que se incluyen las Debilidades, Oportunidades Fortalezas y Amenazas, el cual permite conocer las realidades sociales organizativas, empresariales.

De acuerdo con (barbera 2015) a través de este instrumento se estructura un cuadro de la situación del objeto de estudio permitiendo de esta manera obtener un diagnóstico preciso que permite, en función de ello, tomar decisiones acordes con los objetivos y políticas formuladas.

De igual manera la Universidad de Cádiz, señala que el objetivo de la DOFA, es ayudar a una institución, organización o empresa, (en su caso la universidad) a encontrar sus factores estratégicos críticos, para usarlos, una vez identificados, apoyando en ellos los cambios organizacionales: consolidando "fortalezas", minimizando "debilidades", aprovechando las "oportunidades", y reduciendo las "amenazas"

El análisis realizado utilizando esta herramienta, parte de la aplicación de técnicas como la observación, la entrevista y grupo focal, principalmente, en la cual se obtuvo información que se detalla en dicho instrumento de análisis.

Hipótesis

A continuación, se presentan las hipótesis que se manejaron en la investigación:

Hipótesis 1

El diseño de un Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia – SAIPI y su modelo organizativo el Comité Intersectorial para la Primera Infancia- CIPI, con su coordinación técnica y el equipo de apoyo al interior de la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali, permitió la articulación de los actores que fue fundamental para la implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia en la Alcaldía de Santiago de Cali para el periodo 2012-2015, y así dar cumplimiento a los lineamientos establecidos en la Política Nacional, , dadas las diversas acciones que se requieren adelantar según las líneas de acción de la estrategia.

Hipótesis 2

En la implementación de la política y su materialización en la población beneficiada, la gestión y las relaciones intergubernamentales jugaron un factor fundamental, por cuanto se prestó la atención integral a la primera infancia en asocio con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por medio de las modalidades de atención institucional y familiar, buscando generar una oferta frente a la necesidad de atención integral en condiciones óptimas para niñas, niños, mujeres gestantes y madres lactantes, siendo uno de los referentes a nivel nacional para el resto de entidades territoriales.

Procedimiento metodológico

Para la investigación, se precisó conocer los antecedentes de la atención integral a la primera infancia – AIPI, así como el papel desempeñado por las instituciones del ente territorial involucradas en la implementación de la política desde la línea de gestión territorial y de calidad de las atenciones organizadas a través de las diferentes secretarías involucradas en el proceso; exponiendo igualmente la gestión para la prestación del Servicio de AIPI y la gestión desde la participación en espacios de cualificación para finalmente cerrar dicho recorrido con la Gestión desde la Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia. Para lo anterior se realizó:

Revisión documental y contextualización

En primera instancia se realizó la contextualización y revisión documental a través de páginas web, bibliotecas digitales, bases de datos, registros históricos y archivos institucionales que registraban el recorrido histórico de la implementación de la política pública de atención integral a la primera infancia a nivel nacional, regional y territorial, así como informes de gestión que la Alcaldía difundió en la rendición de cuentas y boletines informativos como Cali como Vamos.

La revisión documental se centró principalmente en el periodo 2012-2015, correspondiente al Plan de Desarrollo “CaliDA: una ciudad para todos” en el cual fueron incluidos inicialmente los elementos esenciales de la Estrategia de AIPI y que permitió gestionar acciones y prestar el servicio bajo los parámetros de la estrategia nacional.

Técnicas y recolección de la información

Se realizó recolección de información a través de fuentes primarias por medio de la técnica de observación, entrevistas semiestructuradas, grupo focal y como fuentes

secundarias: informes técnicos del Municipio de Santiago de Cali, portales web de noticias relacionadas con la atención integral a la primera infancia y documentos CONPES que enmarcan la política pública de atención integral a la primera infancia, plan de desarrollo y actas de trabajo del Comité Intersectorial de Primera Infancia.

- Criterios de selección

Para la aplicación de los instrumentos en la recolección de la información los participantes de las entrevistas se eligieron por su relevancia para el estudio (Lecanda & Garrido, 2002); basándose en criterios como: La representatividad, credibilidad y significancia de los actores; experiencia en el tema, tiempo de vinculación a la Administración Pública, manejo de la información, disponibilidad y accesibilidad.

Análisis de datos

El procesamiento de los datos se realizó en primera medida incluyendo las transcripciones de las entrevistas en una matriz de análisis, identificando y clasificando conforme a las particularidades y coincidencias de los relatos recolectados y documentos revisados, que permitió distinguir categorías, realizando una interpretación argumentativa, mediante una descripción detallada de la información recopilada en contraste con el contexto en el que se planteó el problema a la luz del quehacer del Municipio Santiago de Cali con sus respectivos organismos competentes. De igual manera, se realizó el análisis interpretativo de la Matriz DOFA desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones.

.

Unidad de análisis

La política pública de primera infancia, y adolescencia se justifica por dos razones

fundamentales: 1. En el marco del código de infancia y adolescencia (Ley 1098 de 2006), en el artículo 204 se establece que el mecanismo para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el restablecimiento de los mismo es la política pública, la cual debe ser formulada y aprobada por los entes territoriales en cabeza de los gobernadores y alcaldes, y en segundo lugar en la necesidad de asegurar que los niños, niñas y adolescentes del municipio de Cali, tengan un desarrollo integral a través de la promoción, prevención, restablecimiento y garantía de los derechos desde las acciones conjuntas y coordinadas. En este sentido, la Alcaldía de Santiago de Cali como responsable de las políticas sociales lideró el proceso de coordinación integrada de la política pública de primera infancia cuyas funciones consistieron en garantizar la integración de las políticas sociales de la Alcaldía para la gestión armónica de las intervenciones sectoriales; la convocatoria y asesoría al Comité Intersectorial – y el Comité Técnico del Sistema de atención integral; y, la orientación de política social y jurídica; es por ello que el Municipio de Santiago de Cali fue la unidad de análisis de esta investigación.

Categoría de análisis

En la tabla 1.1. se presenta enmarcado en el proceso de implementación de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, las variables y categorías, tenidas en cuenta en el proceso de investigación, atendiendo al análisis desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones en el Municipio de Santiago de Cali.

Tabla 1.1 *Categorías de análisis*

Pregunta principal	Conceptos	Variable dependiente Variable independiente	Categorías	Subcategorías	Unidad de análisis	
¿Cómo fue la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012-2015?	Implementación: Roth (2015) Meny &Thoenig (1992): La fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos	Implementación: Variable dependiente Roth (2015) Meny &Thoenig (1992): La fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”	Relaciones Intergubernamentales: Subirats (1992): Estas relaciones se dan en la implementación de la estrategia de atención Integral a la Primera Infancia, por cuanto es una estrategia que proviene del gobierno nacional, y su implementación en los territorios compete a los gobiernos locales, donde cada acción de los actores pueden coincidir o no en los mismos escenarios y a los que pueden acudir estos, con diversos intereses.	Gestión intersectoral para la atención integral	Alcaldia Santiago de Cali	
			Análisis de la implementación: Subirats (1992): En la fase de implementación es importante conocer “como se ha producido la implementación, es decir cuáles el grado de operatividad del programa, las diferencias de aplicación que se haya podido producir en distintos momentos o lugares, cuál ha sido la reacción de los actores implicados, que errores o abusos se han producido etc”	Coordinación		
				Análisis de Políticas Públicas		
	Políticas Publicas: Roth (2015) Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.	Políticas Publicas : Roth (2015) Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.	Política Publica de Primera Infancia: La política se cimenta en los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006), así como en la legislación nacional e internacional asociada. Reafirma los diez principios consagrados en la Convención de los Derechos del Niño resaltando entre ellos el reconocimiento de los derechos sin excepción, distinción o discriminación por motivo alguno; la protección especial de su libertad y dignidad humana, y el interés superior del niño.	Lineas Estratégicas		
				Estrategia de Atención Integral a la primera infancia		
				Implementación de la AIPI		
				Gestión Integral		
	Enfoque de Derechos: Abramovich & Pautassi (2006): El lenguaje de los derechos, (...), no nos dice mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí puede decimos algunas cosas sobre su orientación general y nos brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación.	Enfoque de Derechos: Abramovich & Pautassi (2006): El lenguaje de los derechos, (...), no nos dice mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí puede decimos algunas cosas sobre su orientación general y nos brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación.	Principios: CONPES 109 Los principios que orientan la política pública de primera infancia se enmarcan en la perspectiva de derechos y de protección integral, establecidos en la Constitución Política y en la Ley 1098 de 2006, y en el Sistema de Protección Social como el instrumento del Estado para garantizar los derechos. Capacidad estatal o institucional: CEPAL (2012) Refiere a las características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico y políticoadministrativo que definen la estructura y distribución de los recursos de poder y cómo la misma permite -o dificultan acciones de distinta índole para avanzar en la garantía del derecho.	Perspectiva de derechos y atención integral		
				Equidad e inclusión Social		
				Corresponsabilidad e integralidad		
				Formalización y promoción		
				Indicadores de seguimiento		

Fuente: Elaboración propia

CAPITULO 2.

REFERENTES CONCEPTUALES DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se realizó un recorrido por los conceptos que se relacionan con el tema de esta investigación de las cuales se retoman aquellos que tienen relación con las Políticas Públicas, el enfoque de redes, la implementación y el análisis de las Políticas Públicas, las Políticas Públicas Sociales y Enfoque de Derechos, para ello se recurre a los autores que lo abordan, y hacen énfasis en el modelo en el cual se centra esta investigación que corresponde al Top Dow, partiendo de la idea de la dificultad de separar las fases dentro del ciclo de políticas públicas como lo mencionan (Subirats, Knoepel, Larrue, & Varone, 2008.) que critican el ciclo de las políticas públicas (...) y lo que estos conceptos enmarcan. Igualmente se incorporan algunas definiciones técnicas que se consideran necesarias a la hora de hablar del tema de Atención Integral a la Primera Infancia, y que permitieron dar cuenta de dicha fase en esta política pública.

Políticas Públicas, Políticas Públicas Sociales y el enfoque de Derechos

Partiendo de un marco general, el termino de Política Pública ha sido abordado por diversos autores, como (Laswell, 1951) (Meny & Thoenig, 1992) entre otros, como (Muller, 1998), los cuales consideran que la Política Pública es un proceso “por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio alrededor de objetivos explícitos.

En así, como las políticas públicas emprendidas desde en un estado social, deben garantizar de acuerdo con los pactos y convenios internacionales adoptados, los derechos y libertades a todas las personas, entre ellos la Convención de los Derechos Humanos, tales como los derechos económicos, sociales y culturales, por tanto el Estado Colombiano debe respetar y garantizar estos derechos, tema que es importante mencionar en la presente investigación, en tanto a (Abramovich & Pautassi, 2006) precisan:

El lenguaje de los derechos, (...), no nos dice mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí puede decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación. (Abramovich & Pautassi, 2006)

Por ende, para adentrarnos aún más en el tema de política pública se considerará el concepto de la política pública que al respecto Roth señala:

Una política pública designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth A. , 2015)

Por lo que, se podría considerar que las Políticas Públicas, se enmarcan en los derechos de las personas, y son estas políticas las que posteriormente se analizarán y darán cuenta si fueron ajustadas desde su diseño, implementación y evaluación, con los principios o marcos o normativos generales fijados entre Estados para garantizar y proteger a las personas, y no que se estructuren como políticas de asistencialismo que prometen en su discurso el bienestar social en la población pero que finalmente en su implementación dejan invisible el sujeto y la situación problemática que se pretendía atender o intervenir traduciendo sus resultados sólo a cifras en el cumplimiento de metas y/o cobertura.

Es por ello, que no se puede perder de vista que la Política Pública va más allá de la promulgación de una norma, de lineamientos o formalismos técnicos y herramientas de planificación y seguimiento, que pretenden adaptarse como fórmulas mágicas que se diseñan y aplican para la transformación de realidades con resultados inmediatos, por lo que es importante tener presente lo que enmarca la Política Social, que según (Martinez, 2009) citando a (Herrasti, 1997) señala:

“El concepto de política social abarca un conjunto de leyes, instituciones y acciones en torno a la visión y metas que gobierno y población se han fijado respecto al bienestar social buscado, manifiesta una determinada modalidad y contenidos de relación entre el Estado y la población.”

Lo anterior permite establecer un vínculo entre la política pública y las políticas sociales, como en el caso de Colombia, donde desde 2002 se cuenta con un Sistema de Protección Social (SPS), creado por la Ley 789 de 2002 (Congreso de Colombia, 2002) que lo definió como un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegido”, donde de acuerdo con él (Departamento Administrativo Nacional de Planeación, 2016), el principal objetivo de la Política Social de Colombia es lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento y a mecanismos de promoción social efectivos, lo que muestra que es vital para Colombia garantizar en sus políticas públicas sociales los derechos del ser humano.

Encontrando entonces, que la Estrategia de Atención Integral a la Primera infancia de Cero a siempre al ser : “ un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, no solo se enmarca en una Política Pública, sino en una social, la cual según los documentos consultados, sus resultados se consolidan y cuentan en la “Política integral de desarrollo y protección social, (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Por lo expuesto anteriormente se estima a pertinente, visualizar el tema de las política públicas sociales con el enfoque de Derechos, donde de acuerdo a (Giménez & Valente, 2010), se deben concebir de manera distinta, es decir “sustituir la «caridad» y la «ayuda» por una nueva solidaridad fundada en los derechos humanos” donde de acuerdo a estos autores para el Estado debe ser una prescripción legal de imperativo cumplimiento y no un simple compromiso de orden moral.

Autores como (Abramovich & Pautassi, 2006) muestran, que una vez se reconoce este enfoque de derechos en las Políticas no son las necesidades insatisfechas de cierto sector o población las que conducen a intervenirlos, sino que se actúa en pro de los derechos de los seres humanos, es decir, que no es necesario entonces que se esté frente situaciones desfavorables para que el Estado actúe, sino que su accionar debe estar enmarcado en la garantía de derechos de su población, la cual puede demandar en caso contrario su cumplimiento a través de los mecanismos

jurídicos pertinentes.

Los autores exponen que los derechos además de ser un marco que guían las políticas, estos van a influir en su diseño y ejecución, y que los mismos sean una variable de seguimiento o control. En consecuencia, a la luz de estos conceptos, es fundamental para el presente estudio, tener presentes estos conceptos al abordar el tema de la implementación de la política pública y su análisis.

Análisis de las Políticas Públicas y enfoque de redes

Al abordar el tema de Análisis de Políticas Pública (Mahou, 2008) que cita a (De Kostka Fernandez, 2004) prescribe:

“Se trata, por tanto, de una disciplina práctica orientada a la acción y al conocimiento aplicado con un doble cometido: descriptivo y prescriptivo. Por un lado, el enfoque de las políticas públicas tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además las políticas públicas tienen un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno”. (De Kostka Fernandez, 2004)

De acuerdo con esta disciplina, y lo compilado por (Rodriguez, 2018) se encuentran diferentes enfoques para el análisis, entre estos el Marco Secuencial, La elección racional y el Public Choice, el Análisis Institucional, Advocacy Coalitions, Constructivista y Cognitivistas, el Análisis Referencial y Las redes o Networks Theory, siendo el enfoque de redes en el que se enmarcó la presente investigación.

Según (Rodriguez, 2018) dicho enfoque y la emergencia de la noción de red (network) en el análisis de las políticas públicas, corresponde a la insatisfacción creciente en relación con los enfoques tradicionales centrados en el examen de los elementos formales de las estructuras y arreglos políticos administrativos. A su vez (Roth, 2002) menciona que el concepto de red puede entenderse entonces como un término genérico para señalar una configuración para la cooperación

entre actores interesados en un mismo tema.

Por otra parte, (Klijn, 1998) señala que las redes de políticas públicas se pueden definir como patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas. Creando un escenario donde converge el proceso político y el análisis de las relaciones entre el contexto y el proceso en la elaboración de políticas. (Klijn, 1998). Afirmando que la idea de la red de políticas aborda el modo en el que los burócratas, políticos, expertos y representantes de grupos de interés de diferentes organizaciones públicas y privadas que gobiernan un sector de la política se conectan entre si.

(Subirats, 1992) menciona como problema (que es necesario estudiar) el análisis de la implementación desde el «policy network» o «policy community» reseñando a (Mayntz, 1987) y (Schneider, 1988) considerando este como “un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico, La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la «calidad» de la política aplicada y la efectividad de su implementación ”

Entendiendo lo que expone el autor el «policy network» permite enfocarse dónde se cruzan estas relaciones, y de esta manera identificar como su interacción influye en las decisiones sobre la Política y sobre las mismas instituciones, y de esta manera generar un tratamiento diferente para cada situación, ya no tan idéntico para todos, como quiera que según el autor en las relaciones intergubernamentales - la administración pública refleja una interdependencia, en la que “ siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda fase de formulación o implementación de un programa de actuación”, siendo necesario contar entonces con un plan para afrontar estas posibles instancias de acuerdo o tratamiento.

Implementación de la Política Pública

Inicialmente, los estudios se enfocaban en la identificación del problema, la formulación de soluciones y la toma de decisión, con el transcurrir del tiempo se aborda la discusión del proceso de implementación de la política pública, y con ello se generaron diversas definiciones y

enfoques para su estudio, conforme al marco de autores que definen la política pública así mismo, convergen distintas definiciones alrededor de la implementación y por ende autores.

En lo relacionado a la implementación de las políticas públicas, autores como (Meny & Thoenig, 1992) definen “La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” tal es el caso de la estrategia de AIPI, la cual contiene unas líneas de acción, que orientan el accionar de los distintos actores que se involucran en su implementación, si bien se parte de las generalidades, por cuanto no es una lista de chequeo de actividades puntuales, estas trazan un horizonte a la acción pública y por ende a sus actores.

Así mismo (Sabatier & Mazmanian, 1981) indican que: “La implementación es la realización de una decisión política, normalmente incorporada a un estatuto pero que puede también tomar la forma de importantes decisiones del ejecutivo o de los tribunales”. Concepción abordada en estudios como el de (Vaquero, 2007), quien realiza una exploración de los principales aspectos involucrados en la implementación de las políticas públicas, observando que es un campo poco desarrollado donde no se cuenta con herramientas técnicas que permitan una apropiación adecuada de las decisiones del impacto de las políticas y reconoce que la Ley es el mecanismo más formal para su implementación.

Ante la variedad de referentes teóricos, los cuales fueron consultados directamente y enunciados previamente, se observa que investigadores locales como Tabarquino (s. f.) refiere para la implementación, los siguientes métodos: top-down, implementación GAP, método sistémico y el alternativo trabajado (Pressman & Wildasvsky, 1973) siendo estos esquemas los más usados para el análisis de la implementación de las políticas públicas como se relaciona más adelante.

Siguiendo con (Subirats, Knoepel, Larrue, & Varone, 2008.) estos autores usan la perspectiva Top - Down, para distinguir específicamente las reglas institucionales que contienen la implementación de la acción pública como lo son, el marco constitucional, las reglas institucionales que ordenan las organizaciones administrativas y el arreglo político-administrativo (apa) propio de una política pública.

En lo correspondiente a la implementación GAP, (Mancebo, 2002) reflexiona como el contenido de la política pública se encuentra condicionado a su formulación y ejecución, registrando una brecha entre la política formulada y la efectivamente aplicada. Y, realiza una contextualización de la política pública en función de la reforma del sistema educativo uruguayo entre los años 1995 - 2000, en donde se analiza como la implementación fue una fase subestimada en el proceso y menciona que solo fueron relevantes las acciones impuestas por la autoridad.

Continuando con investigadores locales, encontramos a (Cifuentes & Varela, 2015) entendiendo de estos que otro tipo de implementación ha tomado fuerza por encima de los enfoques tradicionales de Top Down y Botton Up, que ajusta la teoría de los sistemas racionales en las acciones públicas y los distintos actores, pasando por el esquema de frenos y contrapesos que se advierten en los círculos del poder público y otros entes estatales, refiriéndose entonces los autores a la gestión transversal, es decir este se presenta como un nuevo esquema de implementación.

Se advierte también en (Cifuentes & Varela, 2015) que en relación al concepto de implementación de Políticas Públicas los entes territoriales se limitan a ser coordinadores de la misma por cuanto la operación o ejecución de las mismas en cada uno de los territorios es llevada a cabo por los operadores, que se encargan tanto de los servicios públicos como de prestar los servicios sociales, situación que no se aleja del entorno en el que se implementa la estrategia de AIPI, donde son los operadores contratados por el gobierno nacional, departamental o municipal quienes a diario asumen la atención de la población, lo que puede conllevar a que la población desconozca el accionar del Estado como respuesta a las situaciones problemáticas presentadas por la población, dejando en entredicho las capacidades y nivel de manejo del gobierno y el papel que éste desempeña en la implementación de la estrategia de AIPI.

Se observa entonces en el acontecer diario que en la implementación se dan distintas situaciones, por ejemplo: la relación de los actores entre sí, su percepción de la política, los juegos de distintos actores e intereses, la acción pública, la capacidad de organización tanto financieramente como de gestión de las entidades, las relaciones intersectoriales e intergubernamentales, entre otras; que pueden llevar a la implementación de la Política Pública sea coherente o por el contrario a que esta difiera de lo que se diseñó.

Estudio de la implementación en el marco del análisis de la política pública y las Relaciones Intergubernamentales

Como lo expone (Mahou, 2008) la etapa de implementación es una y el análisis de la implementación es otra donde la primera “describe el fenómeno dentro de un contexto político amplio”, la segunda “remite directamente a su estudio sistemático a partir del uso de técnicas, conceptos y modelos provenientes de distintas disciplinas Ciencia política, Sociología, Teoría de la Organización, la Psicología y Antropología”

Por otro lado, (Subirats, Knoepel, Larrue, & Varone, 2008.), exponen un modelo de análisis de las políticas públicas donde identifican las conductas individuales y colectivas de los entes involucrados en las diferentes etapas de una política pública. Se establece la relación existente entre las características institucionales de una acción pública y el resultado de las interacciones entre las autoridades públicas y la población que absorbe el efecto de la política que pretende resolver el problema colectivo.

Es así como diversos autores plantean diversos enfoques para el análisis de la implementación, desde el enfoque clásico top down, pasando por autores críticos del mismo a otras perspectivas como el Bottom Up, siguiendo con enfoques como el presenta por (Sabatier & Mazmanian, 1981) el enfoque de gestión pública en el cual proponen implementación en función del marco analítico y del marco normativo; (Parsons, 2007) sintetizar las ideas tanto de los teóricos de los modelos de arriba hacia abajo como los de abajo hacia arriba , trazando para ello 5 condiciones con el fin de evidenciar si la implementación de la Política Pública ha sido efectiva.

A su vez Mahou, cita a (Guerrero, 1994) el cual considera que el análisis de implementación es una opción adecuada para valorar los problemas de desempeño de la Administración pública, ofrecer consejos sobre las políticas actuales y futuras, además de constituir un procedimiento de aprendizaje para enfrentarse a problemas inciertos y elevadamente complejos.

Retomando a (Subirats, 1992), en su trabajo de análisis de la Política Pública y su eficacia en la Administración este señala que en la fase de implementación es importante conocer como se

ha producido la misma, es decir, cuál es el grado de operatividad del programa, las diferencias de aplicación que se haya podido producir en distintos momentos o lugares, cuál ha sido la reacción de los actores implicados, que errores o abusos se han producido etc, así como lo relacionado con la función de la gestión o la dirección del programa, que en principio es lo que se espera de alguna forma alcanzar mínimamente con la investigación realizada, través de las líneas de acción señaladas en la Política Pública.

Relaciones intergubernamentales

Como lo señala (Subirats, 1992) no puede sostenerse que exista una clara y neta separación entre formuladores de política, órganos y sujetos que han de poner en práctica y personas o grupos representativos de los intereses sociales afectados, uno de los problemas en la implementación de la Políticas Públicas, es que intervienen al igual que en el diseño, distintas y variadas entidades, organismos y demás intereses de los actores que entrecruzan al liderar un proyecto o programa.

Existen otras aportaciones de la Ciencia política el estudio de la implementación que Subirats aborda como “ otros problemas” y son las relaciones intergubernamentales o de gestión en red., que de acuerdo con lo descrito en su obra, y que se consideró pertinente para el estudio, estas relaciones se dan en la implementación de la estrategia de atención Integral a la Primera Infancia, por cuanto es una estrategia que proviene del gobierno nacional, y su implementación en los territorios compete a los gobiernos locales, donde cada acción de los actores pueden coincidir o no en los mismos escenarios y a los que pueden acudir estos, con diversos intereses.

Como se observa son diversos las posturas con respecto a la implementación, aunque es posible evidenciar que confluyen aspectos como la variedad de enfoques para el análisis de la implementación, los intereses, la articulación, gestión institucional, las relaciones intergubernamentales diferencias entre lo que se diseña e implementa, el trabajo articulado de los actores, pero también difieren en otros aspectos.

Los cuales fueron vitales al abordar en el presente trabajo, como quiera que esta Política de Cero a Siempre involucra distintas instituciones que a su vez interactúan con otras de diferente

nivel, así como los intereses de cada uno desde estas desde su deber misional, los recursos financieros y administrativos que disponen, además de lo que a nivel individual cada actor pueda igualmente aportar, los cuales son reflejados en la implementación de las líneas de acción de la Política de atención en las cuales se suscriben este trabajo.

En este sentido se consideran pertinente para el presente estudio adoptar principalmente la perspectiva y definición propuestas por (Subirats, 1992) conforme a lo expuesto anteriormente, al igual que aquellos conceptos que refieren a la implementación Top Down.

CAPITULO 3.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA AIPI

Se abordó de manera general, toda vez que el marco normativo será desarrollado y analizado en los siguientes capítulos de manera específica.

En lo que concierne al marco normativo e institucional de la Atención Integral a la Primera Infancia, encontramos que no podemos perder de vista inicialmente, que la concepción de Infancia y Derechos ha detenido un desarrollo a través de la historia, tal como lo presentan (Duran & Torrado, 2017) citando a (Liebel, 1996) que es en Europa a finales del siglo XIX donde se parte de expedir normas para la protección laboral de los niños, las cuales pareciera se proyectan más en favor de cuidarlo y educarlo por su potencial laboral, económico y bélico, ayudado por el interés de los obreros de no utilizar la mano de obra de niños como quiera que abarataba la mano de obra de un adulto, que en el cuidado por ser una población vulnerable a los que debe garantizarles unos Derechos.

Dichos desarrollos normativos también nacen en respuesta a la necesidad del Estado de brindar protección a las familias obreras que viven en miseria, pasando a ser el protector de los

niños abandonados, lo que conlleva a que la infancia se ubique en el centro de los proyectos de transformación biológica, social, económica y política de la población (Duran & Torrado, 2017).

Posteriormente los Estados a través de la Convención de las Naciones Unidas inician a dar primeros visos en torno a la protección de la infancia, así:

- 1989-Convención Internacional de los Derechos del Niño
- 2000-Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía.

De igual manera, el Estado Colombiano cuenta con la Convención de Derechos del niño la cual fue adoptada y ratificada, mediante la Ley 12 de 1991 “por la cual se aprueba la convención internacional de los derechos del niño” (Congreso de Colombia, 1991)

En este contexto, en Colombia (Constitución Política de Colombia, 1991) se encuentra en primera medida los preceptos normativos Constitucionales los cuales prescriben los fines esenciales del Estado como servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; (...) y la necesidad de propender por el “mejoramiento de la calidad de vida de la población” , la cual consagra a su vez, los derechos fundamentales de sus habitantes.

En esta nueva constitución Política de Colombia del año de 1991, en cumplimiento de esos pactos internacionales, como lo es la Convención de los Derechos del Niño se incluye: “Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión” (Congreso de Colombia, 1991).

Es virtud de los cuales, a nivel nacional el Estado Colombiano diseña, formula, adopta e implementa Políticas Públicas y de esta manera dar cumplimiento a los fines esenciales del Estado y garantizar los derechos fundamentales, incluyendo especialmente los derechos de los niños.

Así mismo, el Estado crea las reglas que rigen a la Gestión Pública y la Administración Pública que atañen al gobierno nacional y municipal, por ende a la Alcaldía de Santiago de Cali y sus gobernantes; orientan su accionar y establece las herramientas que son necesarias para el cumplimiento de este marco normativo, como la que se encuentran la Ley 152 de 1994 –Ley orgánica del Plan de Desarrollo, que busca contener los objetivos y las metas de la acción estatal, sus procedimientos y las estrategias para lograrlos, al igual que los instrumentos de planeación (Congreso de Colombia, 1994).

En el marco normativo que antecede a la Estrategia de Cero a Siempre, encontramos el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; el Código de la Infancia y la Adolescencia: Ley 1098 de 2006; la Política Nacional de Primera Infancia: Documento CONPES Social 109 de diciembre de 2007, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1295 de 2009, que, si bien no crean la Estrategia, si son normas que regularon la atención a este grupo poblacional de primera infancia por parte del gobierno para esos periodos.

El artículo 29 del Código de Infancia y adolescencia de 2006, se convierte en uno de los pilares fundamentales de este engranaje toda vez, que reconoce como derecho el Desarrollo Integral a la Primera Infancia, establece la franja poblacional y las obligaciones por parte del Estado, la sociedad y la familia, y se definen las políticas públicas como mecanismo para materializar la protección integral. Dicho artículo señala:

Artículo 29. derecho al desarrollo integral en la primera infancia. La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas.

Acorde a lo anterior, la Política Pública de Primera Infancia (en adelante PPAIPI), inicialmente es contemplada en el documento CONPES 109 de 2007 Política Pública Nacional de Primera Infancia Colombia por la Primera Infancia, (Departamento Nacional de Planeación, 2007) mediante la cual se precisan avances en esta materia y se espera sentar bases para una política de priorización para la atención de las niñas y los niños, así como las responsabilidades a nivel institucional por parte del Estado.

Posteriormente, en desarrollo de Ley de Infancia y Adolescencia se expide la Ley 1295 de 2009 (Congreso de Colombia, 2009), cuyo objeto es 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 Sisbén, de manera progresiva, a través de una efectiva articulación y coordinación interinstitucional

Siguiendo la línea, en el periodo 2010-2014, el gobierno diseña la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” – (AIPI) (Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia, 2013) señalada en los artículos 136 y 137 de la Ley 1450 de 2011 PND, con el objeto de promover y garantizar una atención integral a los menores de cinco años, especialmente a aquellos más pobres y en condiciones de vulnerabilidad.

Ahora bien, la Estrategia Nacional de Atención integral a la Primera Infancia – AIPI “De Cero a Siempre, es una Política Pública establecida por el Gobierno nacional, diseñada para la atención de población de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad, en la cual concurren todos los actores de la sociedad en aras de dar garantía a los derechos de esta población, la cual fue lanzada en el mes de febrero del año 2011.

Bajo este entramado de Leyes, Decretos, etc., dispuestas para la primera infancia y las de gestión y administración pública que rigen a todas las entidades estatales, la Alcaldía de Santiago de Cali adoptó el Plan de Desarrollo 2012-2015 “CaliDa una Ciudad para Todos”, que incluye el Componente Cali, Un territorio que avanza hacia el desarrollo social, que configura el “Programa Atención Integral a la Primera Infancia”.

Finalmente, se encuentra que al terminar la Vigencia 2015, el Municipio de Cali, adopta mediante Acuerdo Municipal No. 0392 de 2015 (Concejo de Santiago de Cali, 2015), la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el Municipio de Cali, 2015-2024, Cali, Municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes y se dictan otras disposiciones.

Loa anterior, da una introducción a las distintas normas que regulan la PPAIPI, no obstante, en los capítulos subsiguientes se abordaran más detalladamente algunas de ellas, evitando repetir cada aparte normativo.

CAPÍTULO 4:

RECORRIDO HISTORICO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLITICA A NIVEL NACIONAL, REGIONAL Y TERRITORIAL

En el presente capítulo se presentará el recorrido histórico de la implementación de la PPAIPI, el cual contendrá el Contexto de la AIPI, lo que representa la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, al igual que se describe la Implementación “De Cero a Siempre” desde el orden Nacional y la Implementación de “De Cero a Siempre” desde la Alcaldía de Santiago de Cali, así como la gestión del PPAIPI desde el Plan de Desarrollo 2012-2015, incluyendo la gestión desde su arquitectura interinstitucional e Institucional para la PPAIPI en la Alcaldía de Santiago de Cali, exponiendo igualmente la gestión para la prestación del Servicio de AIPI y la gestión desde la participación en espacios de cualificación para finalmente cerrar dicho recorrido con la Gestión desde la Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

Contexto de la Atención Integral a la Primera Infancia

Como se observó en el capítulo anterior, en Colombia, la Política de Atención Integral la Primera Infancia cuenta con una trayectoria amplia desde diversos sectores y en distintos periodos

para su consolidación en lo que es hoy la Política de Estado, que incluyen diferentes eventos; tal como lo describen los antecedentes señalados en el contexto que da origen a la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia en Colombia (Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia, 2013) análisis que se seguirá y sintetizara, como quiera que el mismo aborda cronológicamente los antecedentes de la AIPI entre el siglo XX y el 2011, lo que permite, como su nombre lo indica contextualizar el surgimiento de la AIPI.

Dicho documento inicia por abordar eventos acaecidos entre 1901 a 1968, (tal vez no tan claramente definida como primera infancia), donde las primeras atenciones se enfocan es en la caridad, brindada a niños y niñas pobres o abandonados, en hospicios y asilos, por parte de comunidades religiosas, para proveerles alimentación, higiene, cuidado, protección y algo de educación.

Así mismo, el documento consigna los aspectos regulados desde el sector salud para la atención del menor, orientados a tratar la desnutrición, el abandono y el maltrato Código del Niño o Ley Orgánica de Defensa del Niño -Ley 83 de 1946 (Congreso de Colombia , 1946).

Seguido muestra como la atención educativa se fue posicionando y el Estado empezó a reconocer un servicio a niños y niñas de 5 a 7 años, cuyos objetivos se orientaron a crearle hábitos necesarios para la vida, y desarrollar su personalidad. Lo que conlleva a que la atención integral se fuera enmarcando paralelamente en el servicio educativo, como lo demuestran la expedición de normas para la regulación del preescolar, Decreto 1276 de mayo 18 de 1962 (Congreso de Colombia, 1962), se crearon los “Jardines Infantiles Populares Nacionales” en las seis capitales de mayor densidad de población infantil; el Decreto 1576 de 1971 (Congreso de la Republica, 1971), que establece las 3 funciones esenciales de los establecimientos:

a) Atender integralmente a los niños. b) Proyectar la acción educativa del plantel a la comunidad a través de labores de educación familiar. c) Servir de orientadores prácticos de la iniciativa privada en el campo de la educación pre – escolar. No obstante, el preescolar no era obligatorio.

Concomitante con lo anterior, se analiza el período entre 1969 y 1974, en el cual se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, entidad que poco a poco le fueron entregando responsabilidades que abarcaban no solo al menor sino también a la mujer y la familia, con la creación de este Instituto, se dio paso a una asistencia integral de dichos actores, con acciones enfocadas al cuidado y protección, ya fuera en los Centros Comunitarios para la Infancia (CCI) menores de 2 años y los centros de atención integral al preescolar (CAIP), para las niñas y niños menores de siete años Ley 27 de 1974 para hijos de madres trabajadoras (Congreso de Colombia, 1974).

Siguiendo el documento, ya entre 1975 y 1988, tanto el sector educativo como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar continuaron robusteciendo sus acciones en torno a la primera infancia (como se observa en el marco normativo), por ejemplo en educación además del servicio de preescolar sumó la Cualificación del Preescolar y Articulación entre el preescolar y el primer grado de básica primaria, y por parte del ICBF, configuró los Hogares Infantiles, permitiendo que sus acciones también abarcaran familias necesitadas.

Para este periodo el ICBF es fortalecido gracias a diferentes ingresos que el Estado destinó para su funcionamiento- Ley 89 de 1988 (Congreso de Colombia, 1988), lo que le permitió, generar nuevas estrategias para brindar atención integral, es decir mantener sus modalidades de atención y generar unas nuevas.

Ahora bien, el documento narra igualmente lo identificado para el sector salud en este lapso, cuya atención se enmarca en el “trabajo sobre temas nutricionales, gestación, embarazo en adolescentes, lactancia y maternidad”, y posteriormente condensa los esfuerzos de articulación iniciales entre el sector salud y el ICBF.

Lo anterior brinda un panorama general de la atención de las niñas y los niños sin una aparente prioridad como política del Estado, no obstante, el periodo subsiguiente, trae cambios sustanciales y de gran impacto, como quiera que para el periodo entre 1989 y 1991, se encuentra la Convención de los Derechos del Niño, y la Constitución Política de Colombia (Congreso de Colombia, 1991)

Donde la primera, fue adoptada por el Estado colombiano mediante la Ley 12 de 1991 (Congreso de Colombia, 1991) adopción que se convierte en los principios orientadores del accionar del Estado, desde la perspectiva de los derechos en torno a las niñas y los niños. Dejando sin piso para esta etapa, el recién expedido código del menor.

Y conforme a la Segunda, la Constitución Política, al establecer como Derechos Fundamentales de los niños la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión (...) y señalar que estos prevalecerán sobre los demás, propicia un nuevo escenario en el que se desarrollará la AIPI.

Aunado a lo anterior, y que no se encuentra incluido en el contexto del documento abordado, se suman los objetivos del Desarrollo del Milenio para el año 2000 iniciativa de las Naciones Unidas - CONPES Social 91 de 2005 (Departamento Nacional de Planeación, 2005), que fija 8 objetivos, entre los cuales 2 de ellos se relacionan directamente con las niñas y los niños, incluso desde su concepción, donde el objetivo 4 busca Reducir la mortalidad infantil y el objetivo busca 5 mejorar la Salud materna.

Este nuevo ambiente, retomando el documento, conlleva a garantizar no solo el derecho a la educación desde cierto grado y cierta edad, entre el 2000 y el 2005 sino que se suma una atención por parte del ICBF desde el cuidado y protección integral de la población vulnerable a su cargo.

Ahora, frente a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 se observa cómo se concreta el discurso de los derechos de las niñas y niños desde una mirada integral, y se materializa el mismo, mediante la expedición de la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia (Alcaldía Santiago de Cali, 2012), el cual cambia el paradigma de considerar a las niñas y los niños como débiles e incapaces, y pasa según la Ley a reconocerles como sujetos de derechos, y quien pone de presente la obligatoriedad desde el aspecto legal como el “Derecho al Desarrollo Integral en la Primera Infancia” y reconoce que esta es una etapa del ciclo vital del ser

humano, donde las acciones en su favor no pueden ser postergadas.

Además, este Código señala a los responsables de dichas políticas (el presidente de la República, los gobernadores y alcaldes), responsabilidad indelegable; su no acatamiento se consideró causal de mala conducta, lo que debió ser asumido conforme a las competencias de cada entidad.

Ahora bien, los fundamentos muestran, que se desarrollaron igualmente marcos normativos que concretaron las reglas de juego de estas disposiciones en beneficio de la población de primera infancia. Entre las cuales encontramos la expedición del CONPES 109 de 2007 (Congreso de Colombia, 2007), donde se aprueba la política pública nacional de primera infancia, Colombia por la primera infancia, el cual incluye dentro de sus líneas estratégicas, las siguientes:

1. Ofrecer atención integral a la primera infancia
2. 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.
3. Mejorar los procesos de identificación en la primera infancia
4. Promover el desarrollo integral de la primera infancia
5. Garantizar la protección y restitución de los derechos
6. Mejorar la calidad de la atención integral
7. Fomentar la participación
8. Realizar seguimiento y evaluación
9. Promover la comunicación y movilización por la primera infancia
10. Promover la formación del talento humano y la investigación.

Posteriormente, y para cerrar la contextualización del orden nacional de la AIFI, se presentan los desarrollos normativos, entre el 2009 y 2011, como lo son la Ley 1295 de 2009 (Congreso de Colombia, 2009), quien además de fijar los objetivos de la misma y demás particularidades para la atención, impone la obligación a algunos ministerios, de presentar una propuesta de Coordinación Interinstitucional para la Atención Integral de la Población Objetivo, lo que permitió (de acuerdo con los sucesos posteriores) dejar los cimientos para la creación de la

Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre, ya en el marco del Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 Prosperidad para Todos -Ley 1450 de 2010, artículos 136 y 137 (Congreso de Colombia , 2011).

Dicho Plan, plasmó metas e inversiones específicas para primera infancia, las cuales sirvieron de base para marcar el horizonte legal y el desarrollo técnico para la AIPI que permitieron mantener los esfuerzos, muestra de ello, es la creación de una instancia articuladora como lo es hoy, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica, 2011), de la cual se hablará más adelante.

En cuanto al contexto regional y departamental, no fue posible rastrear información como quiera que al ser consultadas las páginas oficiales de entidades públicas no se encontró ningún documento que permitiera abordar el estudio correspondiente. A continuación, se brinda una reseña de la conceptualización de la Estrategia “De Cero a Siempre”.

Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”

Es indiscutible conforme a los capítulos precedentes, que al intentar explicar en qué ha consistido la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, se recurre a la normatividad que sobre el particular el Estado se ha encargado de promulgar (Roth A. , 2015), teniendo entonces que partir de lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”, en lo concerniente a la Política Integral de Desarrollo y Protección Social (Departamento Nacional de Planeación , 2011), mediante el cual el Presidente Juan Manuel Santos reconociendo los esfuerzos del País entorno a esta población, consolida las acciones necesarias para la AIPI y de esta manera busco “seguir construyendo sobre lo construido”.

Ahora bien, el documento denominado Bases del Plan Nacional de Desarrollo incluyó para este periodo un diagnóstico de la primera infancia en Colombia, y creó los lineamientos, las acciones y estrategias en torno a esta población, entre estas se propuso implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, para lo cual contempló establecer los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional y el aseguramiento de la calidad; y así mismo, los

mecanismos de seguimiento y evaluación para la primera infancia. De esta manera el Presidente Santos prioriza el diseño y la implementación de la Atención Integral a la Primera Infancia, reconociendo la importancia del desarrollo durante los primeros 6 años de vida lo cual es inherente a todos los seres humanos.

Conforme a los documentos consultados, esta Estrategia se denominó “Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”- Reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con calidad”, que consistió en:

“un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición”. (Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia, 2013)

Partiendo entonces de esta definición, es claro que al analizar cómo se ha producido la implementación de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, se puede iniciar por decir, que la dinámica de las acciones adelantadas por esta entidad, no se alejan de lo que a nivel nacional se diseñó para su implementación, en otras palabras, la implementación territorial va de la mano del diseño e implementación nacional y a su vez la ejecución en territorio depende de la guía del gobierno nacional, enmarcándose esta en una política pública “top down” como se describe en los próximos apartes.

Implementación “De Cero a Siempre” desde el orden Nacional

Una vez se encuentra diseñada y se emprende su implementación, la AIPI de Cero a Siempre, vista desde lo institucional, en la implementación de orden nacional se identificaron tres actores como instancias institucionales: el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (en adelante SNBF), los Consejos de Política Social y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.

Por una parte, el Sistema Nacional de Bienestar Familiar cuenta con una estructura dispuesta normativamente para su operación y para la toma de decisiones en torno a la prestación de los servicios de Bienestar Familiar, para la protección integral de niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento familiar entre los que se cuenta la atención integral a la primera Infancia (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2013), por otra, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, integrada por algunos de los Ministerios de la Presidencia de la República, donde interviene cada uno desde su deber misional: el Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Salud, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Departamento para la Prosperidad Social, Presidencia de la República, el Ministerio de Salud, y representante al Consejo de Política Social (Presidencia de la República, 2011).

Entre estas tres (3) instituciones los actores objeto de indagación, reconocen principalmente dos (2) el SNBF y el CIPI, al igual que sus funciones, que conforme a la literatura consultada, la primera se empeña en articular la política de primera infancia, infancia y adolescencia, con otras políticas públicas para hacer de este modo real la interconexión e interdependencia de los derechos durante el ciclo completo de la vida coordinado por el ICBF, y la CIPI, es una comisión presidida y coordinada por la Presidencia de la República y Comisión que es llamada a coordinar y armonizar las políticas, planes programas y acciones necesarias para la ejecución de la AIPI, siendo esta la instancia de concertación entre los diferentes actores involucrados a nivel nacional.

Como se presentará más adelante, esta Comisión se encargó realizar acercamientos y estrategias de acompañamiento a los territorios como la orientación en la formulación de sus planes de desarrollo a alcaldes y gobernadores en relación a la AIPI y la realización de eventos de socialización de la estrategia (Comisión Intersectorial de primera infancia, 2011).

Por otro lado, además de las instituciones, la prestación del servicio es uno de los antecedentes que marcan la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, (cuyo contexto cronológico se expuso inicialmente), es decir aquellas acciones que materializaron las disposiciones normativas para brindar una real atención integral a la población beneficiada. Frente

a ello, los documentos indican que desde el nivel nacional, para el periodo entre 2007 a 2010 en cumplimiento del CONPES 109, Ley de Infancia y adolescencia y Ley 1295 de 2009) se celebraron y ejecutaron varios Convenios Interadministrativos, como el Convenio Interadministrativo No.309 de 2007 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007) - que sirvió de marco para que, entre las regiones, los centros zonales del ICBF y las Secretarías de Educación buscarán articularse para asegurar a los niños y las niñas de la primera infancia el acceso a programas que les brindarán experiencias significativas de cuidado y educación, contribuyendo con su desarrollo de manera integral.

Y así mismo mencionan el Convenio Interadministrativo No.929 de 2008, (Ministerio de Educación Nacional, 2008) entre el ICBF el MEN y el ICETEX, cuyo objeto fue la constitución de un Fondo en Administración”, denominado Fondo de Fomento a la Atención Integral de la Primera Infancia, el cual se fijó un plazo de 5 años o hasta que se agotara el presupuesto. En este marco se da la puesta en marcha del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia –PAIPI, mismo que promovió el desarrollo integral de las niñas y los niños desde los 0 (gestación) hasta los 6 años de edad y que igualmente contó con las Guías para la Prestación del servicio en tres modalidades.

El programa PAIPI, fue reemplazado por la Estrategia de Cero a Siempre, lo que conllevó a una etapa de transición a partir de la vigencia 2012, coordinada por el CIPI nacional (Acta de CIPI), dando cumplimiento a los lineamientos y estándares de la Estrategia de Cero a Siempre.

En este contexto y dicha transición, si bien se brindó una atención a la primera infancia, no estrictamente se hizo bajo los lineamientos de la Estrategia de Cero a Siempre que se encontraba en vigencia, situación que fue identificada y fue objeto de discusión por parte de los integrantes de la CIPI nacional (Acta de CIPI) lo que coincide con lo narrado por los entrevistados y el grupo focal para el territorio.

La importancia de este antecedente radica, en que una vez se dio el lanzamiento de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre en Febrero del año 2011, las mismas instituciones responsables a nivel nacional como puede verse diseñaron y gestionaron

paralelamente lineamientos para la transición del PAIPI a la AIPI de Cero a Siempre, para su ejecución en los territorios bajo los términos y condiciones de los convenios que se suscribieron, como lo es la Guía 35, (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2014).

Otras de las acciones de la CIPI nacional, de acuerdo con el contenido de las discusiones en la Comisión, se enmarcaron en la “Gestión con Alcaldes para Elaboración de Planes de Desarrollo” acta de CIPI donde destacaron:

La Estrategia ha participado en los Macro talleres Regionales de Política de Infancia y Adolescencia, el seminario para Alcaldes y Gobernadores de la ESAP, en la elaboración de la guía conceptual y operativa de desarrollo integral, y los talleres de retroalimentación de la Ruta y los estándares de calidad. Se han diseñado unos Kits de materiales de la Estrategia para ser entregados a los Alcaldes y sus Equipos. Se están programando talleres departamentales para Alcaldes y Gobernadores a fin de que incluyan en sus planes de desarrollo el tema de Primera Infancia. El acompañamiento a los municipios vendrá liderado por todas las entidades de la Comisión y otros cooperantes: DNP, equipos regionales de ICBF, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, UNIDOS a través de sus Cogestores, Promotores de Ministerio de Cultura, y ONGs y organismos de cooperación. (Comisión Intersectorial de primera infancia, 2011)

De otro lado, de acuerdo con los documentos consultados, la Comisión Intersectorial para la primera infancia, diseñó cartillas no de prestación de servicios de AIPI, sino de orientación y apoyo a los territorios para la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre” en las cuales por un lado conceptualizo lo que se debía entender por la Atención Integral a la Primera Infancia, y por el otro sometió a la estructura allí concebida, las acciones de los territorios, tal y como su definición marcaba, esta no fue una Política diseñada para que las Alcaldías estructuraran una en cada territorio de acuerdo a su criterio o conforme a su experiencia, por el contrario, la implementación requirió de acciones planificadas entre el territorio y la nación, de manera unificada e intersectorial.

Lo que bien definen (Meny & Thoenig, 1992) La implementación designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos y que contrasta con el enfoque de política top down

entendiéndose esta, como la concepción tradicional del trabajo administrativo desarrollado desde arriba (top) hacia abajo (down) y con el concepto de las relaciones intergubernamentales “policy community” .

Como ejemplo de este enfoque, una de las cartillas consultadas contaba con preguntas orientadoras tales como ¿Qué ofrece la Estrategia “De Cero a Siempre” para su implementación?, ¿Cómo se relaciona la Estrategia con los gobiernos territoriales? , Y en cada respuesta se enumeraba la gestión a adelantar por el implementador así:

¿Cómo se implementa la Estrategia en los territorios?,

R//En su calidad de gobernante, realice las gestiones que permitan que su territorio: 1. Tenga un diagnóstico claro de la situación de sus niñas y niños en primera infancia, (...), 2. Conozca con detalle la propuesta técnica de la Estrategia(...), 3. Cuenten con un equipo de trabajo(...), 4. Identifique y caracterice su población en primera infancia(...), 6. Ponga en marcha la Ruta Integral de Atención(...), 7. Establezca la forma como va a monitorear su Política de Primera Infancia (Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia, 2013)

Ahora bien, a partir del 2013, en este nuevo escenario institucional propuesto por la Estrategia de Cero a Siempre que es donde convergen el SNBF y la CIPI, se diseñan y se da el lanzamiento de los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión para la Atención Integral a la Primera Infancia, en el cual se listan las acciones intersectoriales para la AIPI, contando para ello con las entidades territoriales, lanzamiento que incluyó igualmente acciones para su conocimiento y ejecución, por ejemplo se encontró que el Ministerio de Educación nacional realizó alianzas con la comunidad académica para la socialización de dichos lineamientos, como se evidenciará más adelante para la Alcaldía de Santiago de Cali .

Dichos Fundamentos técnicos, políticos y de gestión, contienen elementos para la Gestión de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia, que buscan “sean conocidos, comprendidos, puestos en común y aplicados por todos aquellos actores que comparten la responsabilidad de procurar una vida plena, digna y feliz a las niñas y niños colombianos”, estos

lineamientos incluyen el Contexto que da origen a la estrategia de atención integral a la primera infancia en Colombia” así como las “Bases técnicas de la estrategia de atención Integral a la Primera Infancia” y por último y en la que se enmarca el objetivo de la investigación, se brinda los elementos centrales de la “Gestión de la Atención Integral a la Primera Infancia”, Concebida como:

“la manera intersectorial, concurrente y coordinada en la que los sectores estatales del nivel nacional y local (educación, salud, cultura, bienestar, planeación, etc.) así como otros actores de la sociedad (familias, comunidad, sociedad civil, academia, empresa privada, organizaciones no gubernamentales, entre otras), se articulan para lograr la atención integral a las mujeres gestantes, y las niñas y los niños en primera infancia, a partir de lo que ellas y ellos requieren” (Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia, 2013)

La gestión, denominada como gestión integral, igualmente incluyó en su conceptualización, las relación de esta Estrategia de AIPI con las diversas instancias del Estado (la institucionalidad), marcando unas líneas de acción entre las que se encuentran: la gestión Territorial, la Calidad de las atenciones, el seguimiento y evaluación de la Política, la movilización social y la generación del conocimiento” y a su vez estructura la Ruta Integral de Atenciones a la Primera Infancia, que de acuerdo con el mismo documento se constituye en el instrumento por excelencia para organizar la gestión en los territorios la cual se espera refleje la efectiva garantía de los derechos de las niñas y los niños de Primera Infancia.

Esta investigación, se centró entonces en la gestión integral, como el punto de partida para conocer la implementación y la delimitación del trabajo de todos los actores, y analizar si la observancia o no de las orientaciones dadas en las líneas de acción, pudo consolidar y sostener la política de AIPI, siendo dos de estas líneas de acción: la Gestión Territorial, y Calidad de las Atenciones, las que brindan información en torno a la institucionalidad y su gestión.

Implementación “De Cero a Siempre” desde la Alcaldía de Santiago de Cali

Este capítulo presenta aspectos generales que marcaron la gestión integral de la Alcaldía

de Santiago de Cali, por ende para dar respuesta a lo indagado sobre el proceso de implementación de la PPAIPI y cuáles fueron las primeras acciones que se llevaron a cabo, se abordan estas temáticas desde los siguientes componentes: gestión desde el Plan de Desarrollo 2012-2015, gestión desde su arquitectura institucional, gestión para la prestación del servicio, y, gestión desde la participación de espacios de cualificación. Seguido de ello, se desarrolla las líneas de acción de gestión territorial y calidad de las atenciones.

La gestión de la PPAIPI desde el Plan de Desarrollo 2012-2015

Es necesario precisar que, en virtud del marco normativo, así como el contexto de la AIPI, fue necesario y obligatorio el replantear y precisar el periodo en el cual se desarrolló el análisis de la Política de la AIPI, toda vez que se abordan los factores que estuvieron presentes desde el año 2012. Es así como, los resultados se suscriben a lo acontecido en el periodo comprendido entre el 2012-2015, que corresponde a la vigencia del Plan de Desarrollo Municipal CaliDa Una Ciudad Para Todos.

Por ello es necesario e importante, antes de hablar de la implementación de la Estrategia de AIPI de Cero a Siempre, anotar (conforme a los documentos consultados y los sujetos de indagación lo mencionan), que si bien esta estrategia de Cero a Siempre fue concretada dentro del Plan Nacional de Desarrollo en el 2010-2014, y su lanzamiento fue en el año 2011 desde el nivel nacional, en la Alcaldía de Santiago de Cali, en cumplimiento de normas expedidas entre 2006 y 2012, se ejecutaron para el 2012, otras acciones en materia de educación inicial y atención a la primera infancia, enmarcadas en los CARIÑOS que fue un programa de atención para la primera infancia, que se enfocaron hacia la infraestructura, la Prestación del Servicio y la formación de docentes de forma inicial sin estrategia integral (Terminación de obras en Cariños / Prestación del servicio de educación inicial mediante el pago de nómina a docentes vinculados a instituciones educativas oficiales/Formación de Docentes en atención integral a la primera infancia Ficha EBI 02039873 (Alcaldia Santiago de Cali, 2012), como se observa en el Informe Plan de Acción de la vigencia 2012 . Las cuales no tuvieron continuidad para el periodo 2012-2015.

Ahora bien, adentrándose del análisis de este ciclo de la Política Pública en la Alcaldía de

Santiago de Cali, se encuentra que la implementación de la estrategia de AIPI, partió, (como estaba previsto en el diseño), de entrelazar acciones de entidades del nivel nacional y local, llamando a las autoridades territoriales para su participación, fijando obligaciones claras para abordar el tema de primera infancia, en aras de articular las acciones que por separado cada uno desempeñaba de acuerdo al rol y funciones otorgadas por Ley, lo que (Subirats, 1992) prevé como (policv network» o «policv community»), para ello se establecieron las estrategias de trabajo interinstitucional e intersectorial .

En ese entrecruzamiento de entidades, se identificaron para la Alcaldía de Santiago de Cali la existencia igualmente de las dos (2) instituciones del orden nacional para el trabajo interinstitucional, pero a través de sus representaciones locales, es decir conforme a su estructura regional o municipal, un ejemplo es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que se encuentra a cargo de la Dirección Regional del Valle del Cauca, y el Consejo de Política Social Municipal, donde confluyen distintos sectores y es precedido por el Alcalde Municipal y que es su momento fue coordinado por la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, el cual no contó con gran reconocimiento por parte de los entrevistados ni se encontraron documentos que hicieran precisión sobre su injerencia.

En esta descripción quedo por fuera la Comisión Intersectorial de Primera Infancia que es una estructura del orden Nacional, no obstante los integrantes de esta comisión (los ministerios y agencias), individualmente en razón a su deber misional conservan un par en territorio, que ejecutan sus políticas y proyectos de acuerdo a su sector, es decir , el Ministerio de Educación Nacional a nivel local es la Secretaría de Educación Municipal, la que cumple con sus directrices, y estas entidades del nivel territorial para la PPAIPI se concentraron en un Comité denominado “Comité Intersectorial de Primera Infancia”, situación que se advierte por parte de los actores (participantes es del grupo focal y entrevistados) , y reconocen dicho Comité a nivel municipal como una instancia o institución de articulación intersectorial, el cual se encontraba inmerso en el SAIPI, es decir, el Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia, espacio y estructura de coordinación que se describirán conforme avanza este capítulo.

En este entramado de entidades y sus directrices, se evidencia que los lineamientos

emitidos por la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (nacional), influyeron en la formulación de los planes de desarrollo de alcaldes y gobernadores en relación a la AIPI, tal y como lo evidencian sus actas se planeó el Acompañamiento a la Gestión con Alcaldes para elaboración de Planes de Desarrollo para el periodo de 2012 a 2015, situación que la misma norma previó en la medida que señaló que era el gobierno nacional con concepto de la CIPI, quien debía desarrollar aspectos como “la generación y adopción de los mecanismos administrativos, presupuestales, financieros y de gestión, necesarios para garantizar que los Departamentos, Municipios y Distritos aseguraran 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;(...)”.

Descripción del Plan de Desarrollo

Si bien no se encuentran memorias, registros, ni documentos, que permitan conocer cuál fue el paso a paso para la construcción del nuevo Plan de Desarrollo Municipal vigencia 2012-2015, que evidenciara quien o quienes, y de qué manera se trató el tema de la adopción de la Estrategia de AIPI, uno de los entrevistados precisa:

“La construcción del programa nace como un programa de inversión social, la cual se estructura no solamente desde la parte técnica de lo que corresponde la atención integral sino también desde la parte administrativa y funcional pero el municipio no lo hace y hay que decirlo, no lo hace porque considera que es vital y primordial para el municipio, sino también porque en su momento el gobierno nacional venía impulsando el programa de cero a siempre y acordando unos recursos importantes para ellos (Et: 01-2).

Lo anterior afirmación es coherente con el contenido del Plan de Desarrollo Municipal adoptado por Acuerdo Municipal 0326 de 2012 (Concejo Santiago de Cali, 2012), CaliDA Una Ciudad Para Todos (Alcaldía Santiago de Cali, 2012), el cual fue estructurado para consolidar la Política de Primera Infancia en Santiago de Cali, de la siguiente manera:



Figura 1.1 Estructura del Plan de Desarrollo 2012-2015
Fuente: Plan de Desarrollo 2012-2015 – Alcaldía de Santiago de Cali

Donde el Programa de Atención Integral a la Primera infancia se ubica en:



Figura 1.2 Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015. Programa Atención Integral a la Primera Infancia. Fuente: Presentación diciembre 3-2013 – Archivos Alcaldía de Santiago de Cali

A continuación, se incluye el capítulo, objetivo, línea estratégica y programa que aborda la atención integral la primera infancia y que fueron planteados por la Alcaldía en el Plan de Desarrollo Municipal para la vigencia 2012-2015:

- Capítulo 2 CaliDa: Bienestar para Todos

Artículo 5: Objetivo Estratégico Línea 2 – CaliDa: Bienestar para todos.

Facilitar el acceso de la población del municipio a bienes y servicios con calidad y enfoque diferencial en salud, educación, cultura, deporte y recreación, promoviendo además la participación ciudadana, como derecho constitucional, la seguridad y convivencia en sus habitantes.

La Estrategia de Cero a Siempre de la Política Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, será transversal en esta línea a través de los programas y servicios que se ofrezcan a nivel institucional.

Esta línea fue desarrollada por la entidad a través de los siguientes componentes y programas:

2.3 Componente: Cali, un territorio que avanza hacia el desarrollo social

2.3.1 Programa: Atención Integral a la Primera Infancia

En este programa se reconoce a los niños y niñas sin importar las diferencias de género, raza, etnia o estrato social, como sujetos plenos de derechos, sujetos activos de su propio desarrollo, seres humanos completos, con capacidades y potencialidades que se desarrollan en su continua relación con su entorno particular y con las múltiples relaciones que se construyen con su familia y cuidadores que participan constantemente como acompañantes en sus procesos de desarrollo.

Para llevar a cabo estos postulados, se parte de la movilización social que implica un esfuerzo de orden intersectorial, interinstitucional, familiar, social y comunitario, que son la base para una atención con enfoque integral y de derechos, lo que permitirá que el municipio avance en el fortalecimiento de la primera infancia y la garantía de sus derechos.

Esta articulación se orienta teniendo en cuenta las categorías de Existencia, Desarrollo, Protección, y Ciudadanía; apostándole a la atención integral de la primera infancia, siguiendo los lineamientos de la Política nacional y la estrategia de cero a siempre y los lineamientos del Código de infancia y Adolescencia -Ley 1098 (Alcaldía Santiago de Cali, 2012).

La Alcaldía de Santiago de Cali para el desarrollo del componente 2.3 y el programa transcrito anteriormente, construyó indicadores de producto, como los que se indican en la Tabla 1.2, a la cual se insertó- por parte del investigador, una columna adicional, para incluir el estructurante de la Atención Integral a la Primera Infancia con el cual se relaciona dicho indicador. (Ver tabla 1.2)

Tabla 1.2 *Indicadores de producto y estructurantes*

Nombre	Unidad de medida	Línea base 2011	Meta 2012-2015	Responsable	Estructurante de la AIPI
Niños y niñas matriculados en educación inicial (pre-jardín y jardín) para primera infancia, en coordinación con los programas correspondientes del orden nacional (De cero a siempre, PAIPI, entre otros) y departamental	Número	17.789	21.419	Secretaría de Educación	Educación Inicial
Madre gestantes que cuentan con capacitaciones sobre el desarrollo infantil educación inicial y pautas de crianza humanizada	Número	0	29.000	Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y Secretaría de Salud	El cuidado y la crianza / La salud, la alimentación y la nutrición
Niños y niñas de primera infancia acceden al derecho a la identidad	Número	29.000	100.000	Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	El ejercicio de la ciudadanía y la participación
Actividades recreativas para la estimulación adecuada dirigido a madres comunitarias	Número	0	8	Secretaría de Deporte y Recreación	La recreación
Espacios deportivos y recreativos dotados y con oportunidades para el juego, para la primera infancia en comunas y corregimientos	Número	0	37	Secretaría de Deporte y Recreación	La recreación

Niños y niñas de primera infancia participan en procesos de promoción de los derechos culturales a través de lenguajes expresivos y estéticos	Número	1.000	6.000	Secretaria de Cultura y Turismo	El ejercicio de la ciudadanía y la participación
IPS que trabajan con decálogo de IAMI (Instituciones amigas de la Mujer y la Infancia)	Número	6	20	Secretaria de Salud Pública	La salud, la alimentación y la nutrición
Cobertura de vacunación por grupos de edad y biológicos mediante monitoreos rápidos	%	95	97	Secretaria de Salud Pública	La salud, la alimentación y la nutrición
Entidades vacunadoras del PAI cumplen con lineamientos nacionales del programa	%	95	95	Secretaria de Salud Pública	La salud, la alimentación y la nutrición

Fuente: Elaboración propia a partir de Plan de Desarrollo (Alcaldía Santiago de Cali, 2012)

La estructura del programa y sus indicadores de producto, como puede observarse, pueden relacionarse fácilmente con la definición y los alcances de la Estrategia de Cero a Siempre y a su vez los responsables coinciden con los llamados estructurantes, que son: El cuidado y la crianza. • La salud, la alimentación y la nutrición. • La educación inicial. • La recreación. • El ejercicio de la ciudadanía y la participación, elementos que identifican una verdadera atención integral, en el cual convergen como responsables la Secretaría que misionalmente lo desarrolla, no obstante, ya no como acciones individuales dispersas desde cada sector, sino que confluyen al cumplimiento y garantía del derecho a la Atención Integral a la Primera Infancia, lo que se comprueba con la respuesta de un entrevistado:

“Entonces allí comenzamos a diseñar ese SAIPI y descubrimos que habían como (300) y pico de atención en los servicios que sean entre todas las 5 secretarías que identificamos por los estructurantes de la estrategia que debían participar, como el sector de educación, salud, cultura y bienestar social, entonces allí fuimos descubriendo en esa construcción que era necesario que ellos estuvieran en ese momento también con nosotros, de que no lo podíamos hacer porque en ese entonces yo estaba en educación, y no se podía hacer sola desde educación, necesitaba la mirada, lo que esos servicios prestaban para poder converger a cada uno, articulando e integrando, y de ahí mirar cual era la que iba en la población de primera infancia, porque en ese momento, salud, por ejemplo recuerdo muchos las vacunas, atendía las vacunas pero para ellos no era claro que tanta población de cero a 5 años estaban, porque no tenían por poblaciones sino por vacunas, pero no

de primera infancia que porcentaje tienen la vacuna de la DITERIA, eso no lo tenía en la información así, entonces cada uno de los sectores se fue dando cuenta que teníamos que comenzar a identificar, entonces la población”(Et:02-1)

De los documentos consultados, no se evidenció alguno que permitiera corroborar el seguimiento y cumplimiento de estos indicadores integralmente, es decir en conjunto que brindara un análisis de su cumplimiento y la significancia de su articulación, más allá de informes del de indicadores, lo cuales son consolidados de formatos en los que listan los productos entorno a las metas del Plan de Desarrollo Municipal, y el nivel de cumplimiento, como lo demuestra el documento de evaluación que contiene los índices de eficacia 2012-2015. En la figura 1.3 y tablas 1.3 y 1.4 se puede observar el nivel de cumplimiento del programa y el índice de eficacia.

LA EFICACIA DE LA LÍNEA CaliDA: Bienestar para todos (2012 - 2015)

Esta línea tiene como objetivo facilitar el acceso de la población del municipio a bienes y servicios con calidad y enfoque diferencial en salud, educación, cultura, deporte y recreación, promoviendo además la participación ciudadana, como derecho constitucional, la seguridad y convivencia en sus habitantes. La Estrategia de Cero a Siempre de la Política Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, será transversal en esta línea a través de los programas y servicios que se ofrezcan a nivel institucional.



47

Figura 1.3 Descripción Línea Bienestar para Todos - Eficacia desde la Evaluación al PDM
Fuente: Plan de Desarrollo (Alcaldía Santiago de Cali, 2012)

Tabla 1.3 Nivel del cumplimiento del programa de acuerdo a la Evaluación del PDM

Código	Componente / Programa	Nivel de cumplimiento		Aporte al Plan	
		Calificación	Valor	Esperado	Real
3201	Cali, ciudad educadora				
3201001	Todos al Aula	SS	87.7%	3.777%	3.3%
3201002	Tecnología Digital en el Aula	M	67.0%	1.176%	0.8%
3201003	Excelencia en el Aula, Calidad para Todos	SS	88.1%	1.137%	1.0%
3201004	Leer es una nota	M	61.2%	1.125%	0.7%
3202	Cali vital				
3202001	Aseguramiento universal	SS	85.9%	2.614%	2.2%
3202002	Servicios individuales y colectivos eficientes	SS	87.2%	1.090%	1.0%
3202003	Estilos de Vida Saludable	SS	96.3%	0.925%	0.9%
3202004	Seguridad Alimentaria	SS	91.7%	0.854%	0.8%
3203	Cali, Un territorio que avanza hacia el desarrollo social				
3203001	Atención Integral a la Primera Infancia	SS	85.9%	0.649%	0.6%
3203002	Promoción, prevención y atención a Infancia, adolescencia, juventud	S	80.0%	0.796%	0.6%
3203003	Equidad de Género y Diversidad Sexual	S	75.4%	0.255%	0.2%
3203004	No violencia Contra la Mujer	B	49.8%	0.267%	0.1%
3203005	Diversidad Étnica y Racial	M	69.4%	0.460%	0.3%
3203006	Vejez con dignidad	SS	88.3%	0.462%	0.4%
3203007	Equiparación de oportunidades para la población con discapacidad	SS	94.6%	0.328%	0.3%
3203008	Restitución de derechos	SS	100.0%	0.322%	0.3%
3204	Cultura para todos				
3204001	Cali, Artística y Cultural	SS	84.9%	1.978%	1.7%
3204002	Patrimonio para el Mañana	SS	100.0%	0.781%	0.8%
3204003	Cali capital de las colonias	SS	100.0%	0.693%	0.7%
3205	Seguridad y convivencia ciudadana				
3205001	Política y Seguimiento de la estrategia de Seguridad	SS	100.0%	0.500%	0.5%
3205002	Fortalecimiento Institucional de la Seguridad y la Justicia	SS	97.6%	1.327%	1.3%
3205003	Acceso y fortalecimiento de la justicia y la resocialización	B	56.4%	0.680%	0.4%
3205004	Cultura de la Legalidad y Convivencia	SS	92.9%	0.911%	0.8%
3205005	Ciudadanía Activa y Responsable	B	53.3%	0.408%	0.2%

Fuente: Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015 CaliDA: una ciudad para todos

Tabla 1.4 Índice de Eficacia Indicadores PDM – Programa de Atención Integral a la Primera Infancia

Municipio de Santiago de Cali														
Sistema de indicadores del Plan de Desarrollo 2012 - 2015														
Índice de eficacia 2012-2015														
Componente	Programa	Sector DNP	Código indicador	Indicador de producto (Descripción)	Unidad de medida	LB 2011	2012-2015		Nivel de cumplimiento	Nivel de cumplimiento ajustado	Responsable	Recursos (\$)		
							Meta	Ejecución				Inversión	Funcionamiento	Gestión
3231 Atención integral a la primera infancia	1	32030010001	Niños y niñas matriculados en educación inicial para primera infancia	Número	15,404	21,419	32,397	151.25%	100.0%	Educación	36,396,239,664	0	0	
	14	32030010002	Madres gestantes capacitadas sobre desarrollo infantil educación inicial y pautas de crianza humanizada	Número	0	29,000	22,260	76.76%	76.8%	Bienestar	599,807,080	0	0	
	14	32030010003	Niños y niñas de primera infancia acceden al derecho a la identidad	Número	29,000	100,000	29,000	0.00%	0.0%	Bienestar	0	0	0	
	4	32030010004	Actividades recreativas para estimulación adecuada dirigido a madres comunitarias	Número	0	8	2	25.00%	25.0%	Deporte	119,700,000	0	0	
	4	32030010005	Espacios deportivos y recreativos dotados y con oportunidades para el juego, para la primera infancia en comunas y comedimientos	Número	0	37	18	48.65%	48.6%	Deporte	1,542,290,659	0	0	
	5	32030010006	Niños y niñas de primera infancia participan en procesos de promoción de los derechos culturales	Número	1,000	7,500	43,682	656.65%	100.0%	Cultura	431,870,900	0	0	
	2	32030010007	IPS que trabajan con decálogo de IAMI (Instituciones Amigas de la Mujer y la Infancia)	Número	6	20	20	100.00%	100.0%	Salud	206,834,850	0	0	
	2	32030010008	Cobertura de vacunación por grupos de edad y biológicos mediante monitoreos rápidos	%	95	97	99.6	102.65%	100.0%	Salud	252,605,831	0	0	
	2	32030010009	Entidades vacunadoras del PAI cumplen con lineamientos nacionales del programa	%	95	95	95.4	100.00%	100.0%	Salud	1,831,632,755	0	0	
	2	32030010010	Recién nacidos en las IPS que son amamantados en la primera hora de nacimiento	%	67.1	80.0	80.1	100.11%	100.0%	Salud	921,416,006	0	0	
	4	32030010011	Niños y niñas beneficiados por las actividades recreativas para la estimulación temprana	Número	0	20,000	20,000	100.00%	100.0%	Deporte	468,500,000	0	0	

Fuente: Extraído parcialmente del Anexo 1 Sistema de Indicadores del Plan de Desarrollo 2012 – 2015, Índice de Eficacia.

Como se observa, esta evaluación del Plan de Desarrollo Municipal publicado por la entidad dio a conocer los porcentajes del nivel de cumplimiento de la meta de los distintos indicadores, incluyendo los correspondientes a el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (código 32030001) donde este fue clasificado en el rango (SS) sobresaliente con un nivel de cumplimiento del 85.9%, entendiendo que los proyectos diseñados para este indicador se cumplieron, este no permite medir el grado de articulación de las dependencias responsables para valorar los alcances de la implementación de la PPAIPI en su gestión territorial.

Ahora bien, conforme a las respuestas de los participantes uno de los aspectos a resaltar en la implementación, es también la disposición y ejecución de recursos financieros para el programa de AIPI, donde para el cuatrienio, conforme dicha evaluación realizada por la Alcaldía giro alrededor de \$42.770.897.745. En la siguiente tabla (Tabla 1.5) se pueden observar los recursos destinados de acuerdo los proyectos de inversión relacionados al programa de atención a la primera infancia.

Tabla 1.5 *Recursos de inversión del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia en relación al cumplimiento De los indicadores del PDM. 2012-2015.*

Código indicador / Proyecto POAI	Nombre Meta	Responsable	Total Recursos de Inversión 2012-2015 (cumplido)	Nombre Proyectos
3203001001 Ficha EBI 02039986 Vigencias 2013-2014-2015	Niños y niñas matriculados en educación inicial para primera infancia.	Secretaria de Educación	36.396.239.664	Fortalecimiento de la Atención integral en Educación Inicial a niños y niñas de la primera infancia en el Municipio de Santiago de Cali
3203001002 Ficha EBI 07044516 Vigencia 2013/2014	Madre gestantes capacitadas sobre desarrollo infantil educación inicial y pautas de crianza humanizada	Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	599.807.080	Capacitación madres gestantes del Municipio de Santiago de Cali
3203001003	Niños y niñas de primera infancia acceden al derecho a la identidad	Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social	0	
3203001004 Ficha EBI 05044148 Vigencia 2014	Actividades recreativas para la estimulación adecuada dirigido a madres comunitarias	Secretaria de Deporte y Recreación	119.700.000	Recreación Madres comunitarias en primera infancia Santiago de Cali
3203001005 Ficha EBI 05043656 Vigencias 2013/2014/2015	Espacios deportivos y recreativos dotados y con oportunidades para el juego, para la primera infancia en comunas y corregimientos	Secretaria de Deporte y Recreación	1.542.290.659	Adecuación de Espacios Recreativos para la primera infancia en Santiago de Cali

3203001006	Niños y niñas de primera infancia participan en procesos de promoción de los derechos culturales	Secretaria de Cultura y Turismo	431.870.900	Fortalecimiento de los hábitos de lectura a través de lenguajes expresivos y estéticos en la primera infancia de Santiago de Cali
Ficha EBI 06034704				
Vigencias 2013/2014				
3203001007	IPS que trabajan con decálogo de IAMI (Instituciones amigas de la Mujer y la Infancia)	Secretaria de Salud Pública	206.834.850	Fortalecimiento instituciones amigas de la mujer y la infancia IPS en el Municipio de Cali
Ficha EBI 01041818				
Vigencia 2013/2014/				
3203001008	Cobertura de vacunación por grupos de edad y biológicos mediante monitoreos rápidos	Secretaria de Salud Pública	252.605.831	Mejoramiento coberturas de vacunación a través de monitoreo rápido en el Municipio de Cali
Ficha EBI 01041801				
Vigencia 2013/2014/ 2015				
3203001009	Entidades vacunadoras del PAI cumplen con lineamientos nacionales del programa	Secretaria de Salud Pública	1.831.632.755	Asistencia técnica a entidades vacunadoras en el cumplimiento de lineamientos PAI Municipio de Santiago de Cali.
Ficha EBI 01041780				
Vigencias 2013/2014/ 2015				
3203001010	Recién Nacidos en las IPS que son amamantados en la primera hora de nacimiento	Secretaria de Salud Pública	921.416.006	Fortalecimiento lactancia materna en la primera hora de vida institución es IAMI en el Municipio de Cali
Ficha EBI 01041800				
Vigencias 2013/2014/ 2015				
3203001011	Niños y niñas beneficiados por las actividades recreativas para la estimulación temprana	Secretaria de Deporte y Recreación	468.500.000	Recreación para la estimulación temprana en niños y niñas de Santiago de Cali
Ficha EBI 05043655				
2013/2014/ 2015				
TOTAL			42.770.897.745	

Fuente: Elaboración propia de Información extraída parcialmente de la Evaluación del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali 2012 – 2015 CaliDA: una ciudad para todos y el POAI 2012-2015. (Alcaldía de Santiago de Cali).

La anterior tabla muestra que, en el programa de Atención Integral a la Primera Infancia de la Alcaldía de Santiago de Cali, se ejecutaron al alrededor de \$42.770.897.745, donde la Secretaria de Educación fue responsable de ejecutar un valor de \$36.396.239.664, entre 2012 y 2015, siendo esta la cifra más alta asignada a una dependencia para la AIPI en comparación con las demás identificadas como responsables de dicho programa.

De acuerdo a lo anterior, fue en la Secretaria de Educación donde se concentraron los mayores recursos de inversión para la AIPI, comprobando así, lo indicado por las fuentes entrevistadas, en relación a que esta Secretaría lidero el Programa Atención Integral a la Primera Infancia con las directrices del Alcalde, ya fuera en razón a que el PAIPI (2011) se brindó en los espacios de las la Instituciones Educativas o que los estructurantes de la AIPI hablaban de la educación inicial. (Et:01-202-1, 02-3). Siendo entonces pertinente analizar la fase de la implementación desde las responsabilidades de esta dependencia.

La acciones adelantadas por la Secretaría de Educación se enmarcaron inicialmente en la estructuración de un nuevo proyecto denominado “Fortalecimiento de la educación inicial en el marco de la atención integral para los niños y niñas de primera infancia para el Municipio Santiago de Cali” identificado con la ficha EBI 02039986 , en Octubre de 2012, e incluido en el presupuesto general de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del Municipio de Santiago de Cali para la vigencia comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2013 con una apropiación de \$2.107.912.615 - Acuerdo Municipal 331 de 2012 , y fijado por el mismo valor y periodo en el Decreto de Liquidación de Presupuesto No. 411.0.20.0992 de diciembre 31 de 2012.

Como objetivo del proyecto se incluyó el “mejorar el acceso y permanencia de los niños y niñas de primera infancia en la educación inicial con enfoque integral en el municipio de Santiago de Cali en coordinación con Programas Del Orden Nacional” a continuación se muestra en la tabla 1.6 algunas de las primera actividades incluidas en dicho proyecto:

Tabla 1.6 Tabla Proyectos Metas actividades EBI 02039986 PDM. 2012-2015

○ Garantizar el funcionamiento del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia PAIPI, en los Centros de Desarrollo Infantil -CDI- y en las Instituciones para 300 niños y niñas menores de 5 años. ○ Suministrar el componente nutricional para los niños y niñas de Primera Infancia atendidos en los Centros de Desarrollo Infantil CDI Nuevo Latir y Nuevo Latir y Remansos ○ Garantizar la Atención Integral en el Programa Ludotecas Itinerantes, Estrategia de Cero a Siempre- para los niños y niñas menores de cinco años. ○ Realizar Interventoría Pedagógica a los prestadores del servicio del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia ○ Formar y cualificar Agentes Educativos en Educación Inicial en el Marco de una Atención Integral ○ Realizar acompañamientos a los CDI en la aplicación de los lineamientos pedagógicos de la Atención Integral a la primera Infancia ○ Implementar una experiencia piloto en el marco del Sistema Municipal de Atención Integral a la Primera Infancia -SAIPI ○ Realizar la articulación Intersectorial e Interinstitucional para garantizar el desarrollo infantil temprano ○ Implementar el Sistema de seguimiento de los niños y niñas para la Garantía ○ Realizar estudios de oferta, demanda focalización y caracterización de agentes educativos y otros requeridos para la toma de decisiones ○ Realizar Alianzas y Convenios
--

Fuente: Rescatado de Ficha EBI 02039986 Primeras versiones

No obstante, un aspecto a considerar es el mencionado inicialmente, y es que este nuevo Plan de Desarrollo y su proyecto de AIPI, no continua con los programas desarrollados por la Administración anterior es decir los “Cariños” o al menos no visiblemente, ya que, de acuerdo a esta formulación, se constata lo descrito por el grupo focal al hablar sobre los inicios de Cero a Siempre entre el 2012-2015 estos mencionan:

“Tenía un proyecto de los cariños, pero hubo un nuevo gobierno que toma la decisión de no asumir digamos ese proyecto de los cariños” (...) “Llega este nuevo gobierno y toma la decisión de no asumir la continuidad de esta política sino iniciar de nuevo, basado pues en una asesoría técnica y administrativa” (Et:02-3)

En este mismo sentido, otro participante indica

“Si es un desastre político de la clase dirigente de aquí de Cali que no sabe aún valorar lo agregado que le dejan los gobiernos anteriores, (...). Aquí es muy complicado entonces uno se explica cómo es posible que un nuevo gobierno local que tiene ese interés por la niñez desaproveche los avances de una anterior administración que ha hecho una propuesta de Cariños, una propuesta física y ciudadela educativa y decida volver a arrancar de cero empezando a atender... yo digo ¿cómo así?... en aulas de las instituciones educativas y no haberle dado continuidad pues a toda una inversión, a una propuesta de universidad, etcétera. (Et: 02-5)

Esta afirmación evidencia que el gobernante de turno en su ejercicio de estructuración del nuevo plan de desarrollo, no integro los anteriores proyectos ni armonizo sus nuevos programas y estrategias a estos, lo que impide nutrir y brindar sostenibilidad a la política pública de AIPI a largo plazo que se venía impulsado con anterioridad. A pesar de que desde el plan de gobierno había asumido la primera infancia como un tema estratégico de la ciudad, lo que autores como (Subirats, 1992) citando a (Bardach, 1977) menciona los juegos en la implementación relacionados con los objetivos de una la política. “La implementación es la continuación de la política por otros medios”.

Que igualmente, las respuestas de la entrevistada evidencia:

(...) Guerrero si logra, y lo sostiene en la agenda y hace caso y queda como un programa en el plan de desarrollo que debía atender. Lo que no logras en la implementación, recoger el valor agregado que le deja la administración anterior por cosas políticas. Entonces prefiere partir en la implementación de cero con lo que hemos narrado que se ha hecho y no recoger lo que el otro desde el anterior también venía empujando ¿cierto? Ahí hay un desperdicio y es propio creo que de la manera que la élite tiene de gobernar...(Et: 02-5)

De este modo también (Aguilar L. , 1993) afirma que el juego político de la renegociación de los fines puede irse por muchas direcciones. Puede recortar o ajustar los fines, distorsionarlos

o inhibirlos, sobrecargarlos de tal modo que se vuelvan un peso político insoportable.

No obstante revisado el informe de gestión del año 2012, para el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, este presenta como uno de los logros más importantes alcanzados en el 2012 el “Convenio con el ICBF para servicios complementarios en el Cariño nuevo latir y Cariño Remansos”, lo que genera la incertidumbre de si es o no real la continuación de anteriores programas en el nuevo gobierno, situación que se intentó esclarecer con la revisión de los informes de los planes de acción que dan cuenta del cumplimiento de los proyectos de inversión basados en las líneas del Plan de Desarrollo.

De este ejercicio, solo se evidencio la inclusión del programa cariños (ficha EBI 02039873) en el informe del año 2012 que da cuenta es del PDM anterior, y no para el 2013, por cuanto en los informes a partir de esta vigencia se relacionan las metas y productos es del nuevo Plan de Desarrollo 2012-2015, que obedecen a la ejecución del nuevo proyecto identificado con la ficha EBI 02039986, es decir, los CARIÑOS no tuvieron continuidad, al menos como actividad o proyecto de inversión.

Como igualmente lo confirma uno de los entrevistados:

“El programa de atención integral a la primera infancia realmente nace y se estructura propiamente durante la administración del alcalde Rodrigo Guerrero con una iniciativa muy importante de la gestora social del momento, la esposa María Eugenia Carvajal, un grupo de personas por supuesto interesadas en fortalecer ese servicio, ya la administración anterior del alcalde Jorge Iván Ospina, ellos habían alargado unos proyectos importantes y algunos llamados Cariños, centros de atención a niños más pequeños, menores de 5 años, pero era todavía un programa incipiente con una atención todavía muy baja de niños en población” (Et:01-2).

De acuerdo a lo anterior se concluye que, la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, en relación a la PPAIPI, no recoge, ni evalúa los anteriores esfuerzos desarrollados en la Alcaldía de Santiago de Cali, para atender a la Primera Infancia, sino que promueve nuevas estrategias para adecuarlas a la Estrategia de Cero a Siempre.

La gestión desde su arquitectura Interinstitucional e Institucional para la PPAIPI en la Alcaldía de Santiago de Cali.

De acuerdo con la literatura consultada y las fuentes entrevistadas, la Alcaldía de Santiago de Cali, adelanto acciones tendientes a construir una estructura para poner en marcha el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, y que a su vez permitiera la sostenibilidad del mismo.

Conforme a los resultados de la indagación, las apuestas por una arquitectura organizacional se enmarcaron en el Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia, el cual soporto varios cambios, y por ende, resulta difuso el contexto de su creación, desarrollo y consolidación. No obstante, se realizó una aproximación desde los documentos disponibles y la descripción de los entrevistados, considerando que las variaciones para consolidar una estructura se encuadran en tres principales momentos para el periodo de indagación, la primera, una estructura inicial que responde a las necesidades de ejecución del Plan de Desarrollo (aún no llamado SAIPI), posteriormente un SAIPI que se conceptualiza e integra el Comité Intersectorial de Primera Infancia, y un tercero que considera el Modelo de Gestión de Educación Inicial.

De la estructura inicial para responder a las responsabilidades del Plan de Desarrollo, los entrevistados mencionan, tres personas: Gestora Social y la secretaria de su despacho, y la asesora para Primera Infancia, sin embargo, en la figura se incluyó, además, los cargos que eran responsables del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia según el Plan de Desarrollo 2012-2015, es decir los Secretarios de Despacho, y a el Alcalde como jefe de la Administración Municipal, para el periodo entre enero del año 2012 y abril del año 2013.

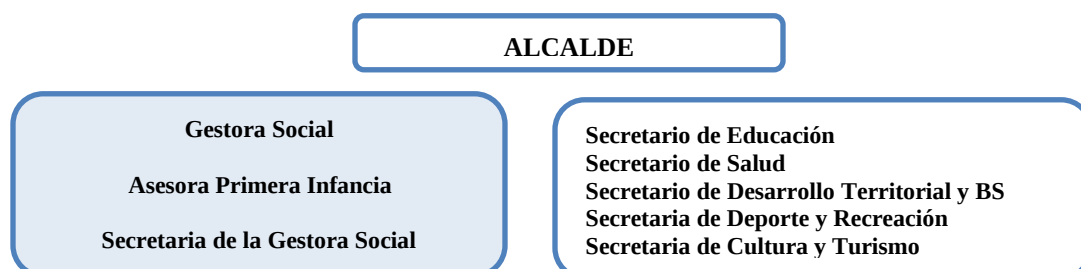


Figura 1.4 Estructura Inicial para responder por el Programa de AIPI -PDM Figura. Elaboración propia de entrevistas y documentos.

Como aspectos relevantes de su gestión en torno a la PPAIPI, se encuentran la formulación de los correspondientes proyectos de Inversión como fueron identificados en la Tabla 1.4. por parte de los Secretarios de Despacho. Y a su vez las tres personas mencionadas, por una parte la Gestora Social y la Asesora, brindaron desde su profesión y experiencia el conocimiento y orientación que impulsaron las acciones iniciales para el desarrollo del Programa, apoyadas por la secretaria en los aspectos administrativos, y el Alcalde, como lo mencionan las fuentes de información, conto con “voluntad política” para materializar el programa, “consciente de la importancia de esta etapa del desarrollo del ser humano sobre el cual hay que tener concentrados los recursos y cuidados” (Et:01-1 / Et: 02-1)

Ahora bien, el segundo cambio ocurrió para mayo del 2013, dentro de las acciones identificadas y que fueron reiteradamente mencionadas por parte de los entrevistados, es que la Alcaldía de Santiago de Cali conformó una instancia articuladora de la AIPI, la cual denominaron el Comité Intersectorial de Primera Infancia, en adelante CIPI, el cual fue creado mediante la expedición del Decreto No.411.0.20.0276 del 15 de mayo de 2013 (Alcaldia Santiago de Cali, 2013), el cual buscaba crear un Comité para planear e implementar el Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia en el Municipio de Santiago de Cali, entendiendo este sistema, según los considerandos del mismo decreto, como “la Política Pública de Primera Infancia”.

Como objetivo del CIPI se consagro, el “dirigir y armonizar las políticas públicas y acciones necesarias para garantizar a todos los niños y niñas menores de cinco años, el pleno goce de sus derechos, definiendo los mecanismos de la atención integral de calidad a la primera infancia, en corresponsabilidad y de manera concertada con los diferentes sectores involucrados de la ciudad.” Siendo entonces su fin la garantía del pleno goce de derechos.

Dicho Decreto además incluye entre sus disposiciones, la definición, misión, funciones y conformación del Comité, quedando integrado por 7 secretarias, el Alcalde y el director del ICBF regional, al igual que la periodicidad de sus reuniones, lo que denota una clara estructura jerarquizada, para el cumplimiento de sus objetivos y planes, donde los participantes identifican como fundamental, el que dejó consignado que para la Implementación del Sistema de Atención

Integral se contaría con una Coordinación Técnica, la cual cumpliría con las siguientes funciones:

- Realizar la coordinación intersectorial para la atención integral a la Primera Infancia.
- Asumir la Secretaría Técnica del Comité Intersectorial.
- Impulsar la implementación, seguimiento y evaluación del Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia con el apoyo de un equipo Interdisciplinario.

Dicha estructura, se identifica en la figura 1.5:

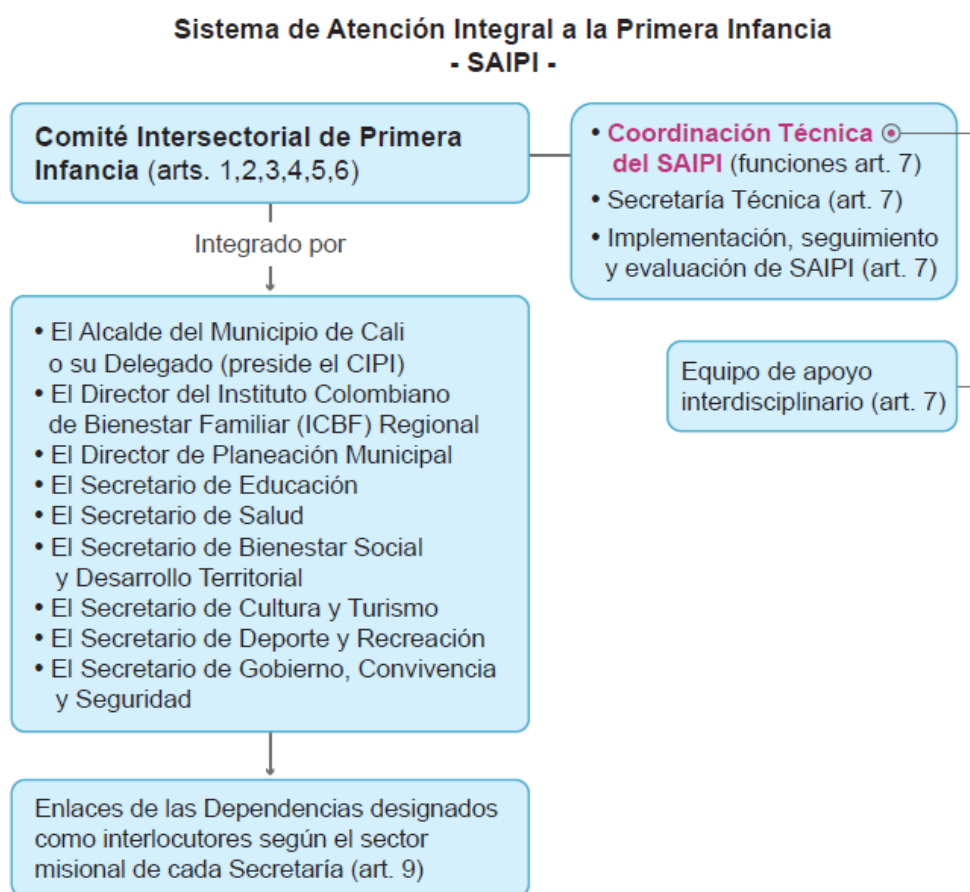


Figura 1.5 Estructura SAIPI desde Decreto Municipal No.411.0.20.0276 de 2013

Fuente: Elaboración Propia – Desde el Decreto Municipal No.411.0.20.0276 del 15 de mayo de 2013 (Alcaldía Santiago de Cali, 2013)

No obstante de acuerdo a los documentos publicados por la Alcaldía de Santiago de Cali, se encontró que se identificó como estructura inicial otros esquema similar, que identifica tres elementos, e integra desde la Gerencia Social al Gerente de Primera Infancia como lo muestra la Figura 1.6, sin embargo este no incluye la Mesa Municipal de Primera Infancia ni el CONPES.

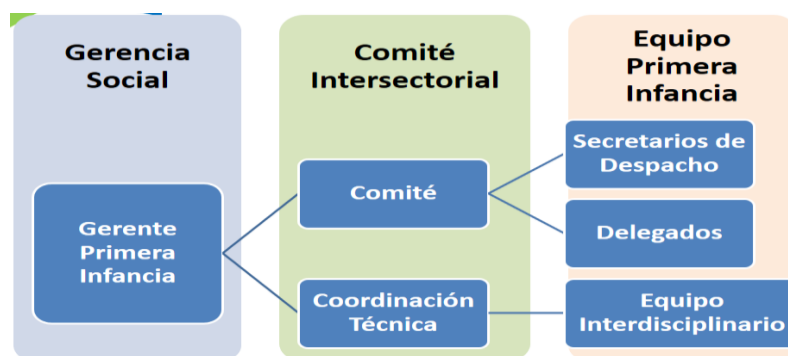


Figura 1.6 Estructura SAIPI Alcaldía Santiago de Cali.

Fuente: Imagen tomada de Publicaciones – Archivos Presentaciones Alcaldía de Santiago de Cali – 2015. (Secretaría de educación, 2015)

Si bien, uno u otra fueron estructuras creadas por el la Alcaldía de Santiago de Cali, es importante mencionar que las mismas a la luz de la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre Nacional, no resultan totalmente innovadoras, ya que al nivel nacional se estructuró el CIPI que articula Ministerios, Agencias y entidades, como aduce un actor en la entrevista:

“Dentro de las cosas más complejas que uno encuentra en la ejecución de políticas públicas es el tema de la articulación institucional, es muy complejo porque encuentra uno que no todas las instituciones tienen el mismo nivel de prioridad para el programa, la alcaldía no crea el sistema, este ya existía y el programa de cero a siempre ya venía siendo estructurado por el gobierno nacional por la administración del presidente Santos desde el 2010, pero sin lugar a dudas es la estrategia TIOS lo que permite al municipio sacar adelante el programa en la ciudad” (Et: 01-2)

De igual manera se evidencio que tanto la Mesa Municipal y el Comité Intersectorial estaban contemplados en la Guía 35 (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2014) que orientaba lo operativo para la Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia desde el año 2010.

Por otra parte, la implementación de la PPAIPI en su estructura, y en esto coinciden los entrevistados y los documentos consultados, estuvo marcada por los resultados de una asesoría brindada por Alina Consultores para el año 2013, que revisados los documentos correspondió al contrato No. SEM-PS 4143.026.377.2013 (junio 2013), cuyo objeto fue prestar servicios profesionales especializados y de apoyo a la gestión para la asesoría y acompañamiento en los aspectos técnicos y metodológicos de la ruta integral de atenciones a la primera Infancia al municipio Santiago de Cali en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la atención integral educación inicial en el marco de niños y niñas de la primera infancia para el Municipio Santiago de Cali” ficha EBI 02039986 (Alcaldía Santiago de Cali, 2013) .

La asesoría y orientación especializada de acuerdo con las obligaciones pactadas en dicho contrato versaban sobre el acompañamiento a un equipo y funcionarios de la Alcaldía, encargados de la definición de la estructura, proceso y funciones de coordinación intersectorial en los aspectos relacionados con la RIA según lineamientos de la estrategia nacional, así como en el pilotaje de la RIA en las modalidades Institucional y Familiar en el marco de un convenio.

Dicha Consultora, confirmó en su entrevista, los alcances de los servicios brindados, dejando entrever en su relato la trayectoria en el tema de AIPI, dejando claro que ha acompañado otros procesos tanto en entidades públicas como privadas, afirmación corroborada al encontrar su participación como consultora de la Dirección de Primera Infancia en la Guía 35.

De acuerdo con los archivos facilitados por la Alcaldía de Santiago de Cali, esta asesoría permitió a la entidad, consolidar el diseño del Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia, la cual según sus mismas publicaciones dan cuenta de la injerencia de conceptos como la gobernanza en la implementación de esta estrategia, y el cumplimiento de los lineamientos de la estrategia.

Tal como resalta otro entrevistado:

“Quiero llamar la atención, en el 2014 y 2015, sobre todo en el 2014 se hizo un trabajo muy interesante que fue la asesoría que dio a Alina Gómez y su equipo

sobre todo el tema de la ruta integral de atenciones que fue muy importante que señalar todos aquellos aspectos en los cuales se había que profundizar y trabajar intensamente para garantizar que estábamos aplicando la estrategia de cero a siempre en todas las modalidades y atenciones requeridas por la estrategia”. (Et: 01-1)

Quien fuera la consultora y que fue objeto de indagación, manifestó:

“Nosotros empezamos a establecer la línea base y fue muy curioso lo que encontramos, pues de todas las dependencias del distrito que tenían que ver con primera infancia hicimos ese rastreo y habían 125 acciones de primera infancia, 125 entre todas las dependencias; cuando empezamos con las matrices y con el análisis encontramos que de 125, no llegaba ni a 20 las atenciones integradas. Eso daba cuenta de que cada uno en su sector estaba haciendo distintas acciones y distintas atenciones, entonces eso puso en evidencia la falta de articulación” (Et: 03-2)

Dichos documentos relatan los estructurantes de este Sistema, y son definidos según lo propuesto por la consultora. En la figura 1.7 se puede observar la conceptualización y estructura del SAIPI planteadas en el documento resultado de la consultoría.

...)

1) Aseguramiento de la Calidad: “El avance que el Municipio deberá gestionar para formalizar un esquema de inspección, vigilancia y control, que vincule no solo los servicios financiados con recursos públicos sino también la oferta privada y no gubernamental de servicios de atención a la primera infancia.”

2) Gestión de la información: “La construcción de una herramienta que permita administrar la información y facilite los procesos de monitoreo y evaluación”.

3) Formación del Talento Humano: “los procesos encaminados a cualificar y fortalecer el talento humano requerido para la atención integral de los niños y niñas de primera infancia”.

4) Acceso a e inclusión: “relacionado con la posibilidad que los niños y niñas puedan acceder sin exclusión de ningún tipo, a la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia.

(...)

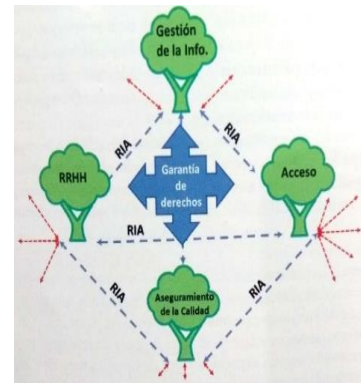


Figura 1.7 Conceptualización y estructura del SAIPI

Fuente: Documento Técnico Conceptual sobre diseño e implementación atención del SAIPI. (Alcaldía Santiago de Cali, 2013)

No obstante, de acuerdo con lo narrado por las fuentes entrevistadas y las fuentes documentales el esquema propuesto y que se visibiliza en la figura 1.7, no se consolidó, como quiera que paralelamente el Ministerio de Educación Nacional en el marco de sus responsabilidades, diseñaba nuevos procesos y brindaba orientaciones en lo relacionado con la Educación Inicial y proponía igualmente un esquema que guardaba relación con el diseño propuesto por la Consultora. (Alcaldía Santiago de Cali, 2013). Dicho modelo se denominó Modelo de Gestión de la Educación Inicial, para la Primera Infancia, modelo que planteó procesos y subprocesos, para ser implementados por la Secretaría de Educación, a través de un pilotaje.

Lo anterior, conlleva a considerar que el tercer cambio de estructura para la gestión, para el periodo de 2015, se centró en que la Alcaldía de Santiago de Cali al ser una entidad territorial certificada, por un lado mantuvo el SAIPI, de las figuras (1.5 y 1.6) para su gestión institucional, y por otro inicio con un proceso enmarcado en el Modelo de Educación Inicial, toda vez que la Secretaría de Educación Municipal, con base en los lineamientos y acompañamientos del Ministerio de Educación inicial, especializó su estructura, en armonía con dicho modelo y de esta manera amplió el equipo para responder los procesos y subprocesos propuestos en el MGEI, aspecto que se abordará en los títulos subsiguientes.

Las diversidades de esquemas y relatos conllevan entonces a la necesidad de plantear en el presente trabajo, una figura que recogiera la arquitectura institucional, en la cual se incluya todas las instancias involucradas y que fueron reconocidas por los sujetos de indagación, así como por los documentos consultados.

De esta manera la figura 1.8, brinda una aproximación a la arquitectura institucional identificada en torno a la PPAIPI.

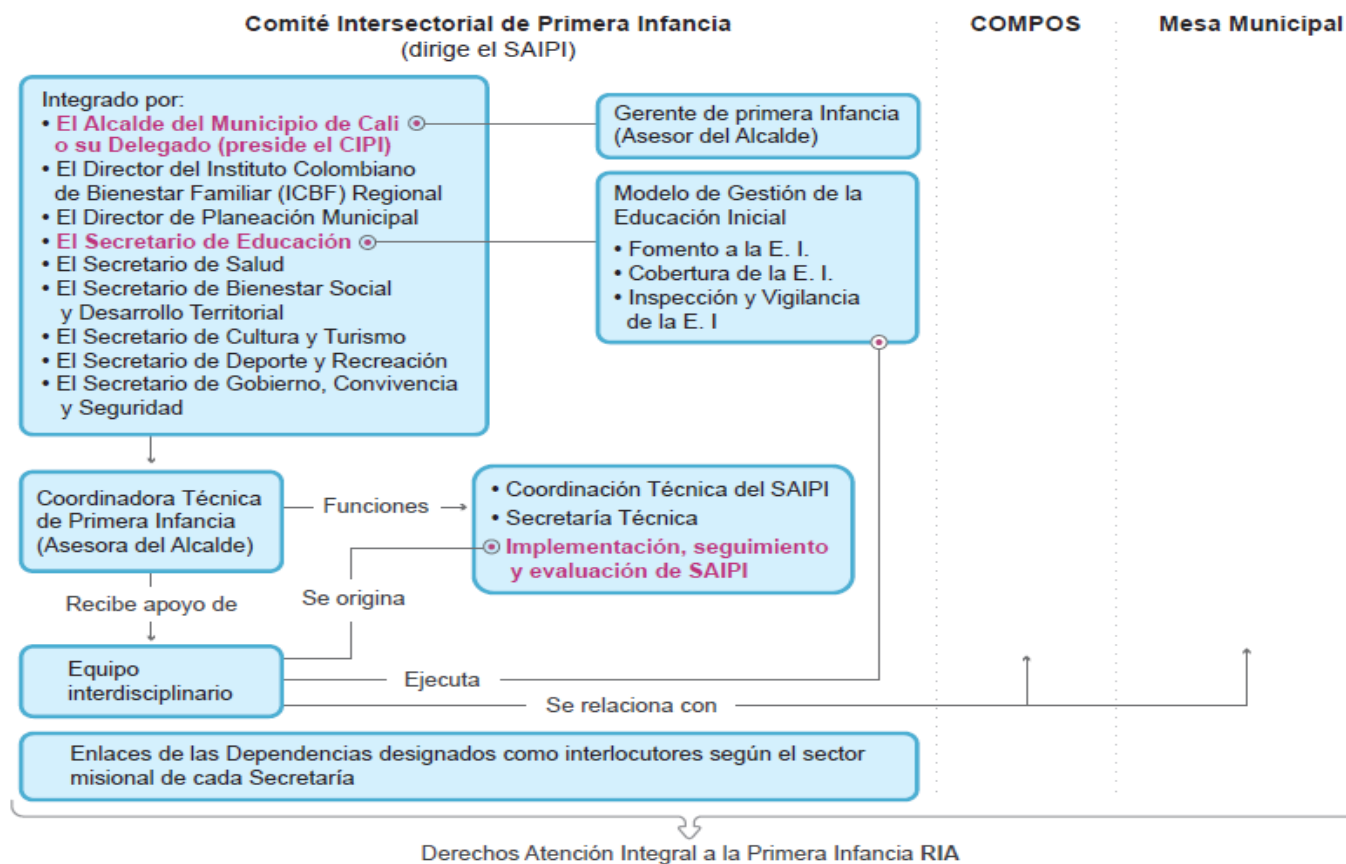


Figura 1.8 Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia

Fuente. Elaboración Propia – Desde el Decreto Municipal No.411.0.20.0276 del 15 de mayo de 2013. (Alcaldía Santiago de Cali, 2013)

Una vez se estableció la aproximación a la arquitectura institucional de la generalidad de la implementación de la PPAIPI, se pasa a distinguir aquellos elementos que, de la operación, es decir del funcionamiento interno y externo de las dependencias y actores involucrados en la gestión de la Alcaldía de Santiago de Cali, resultaron predominantes en su relacionamiento institucional.

La gestión para la prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia

Dentro de los aspectos a considerar como acciones trascendentales realizadas por la Alcaldía de Santiago de Cali, se evidencia que una de ellas fue la Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia, la cual estuvo precedida de las acciones intersectoriales entre las diferentes entidades que conformaban el SNBF, las cuales se abordan en el presente apartado, dando a conocer en detalle su ocurrencia.

Se parte entonces, desde la Planeación de la Prestación del Servicio de AIPI, que se enmarcan en dos momentos: 1) el antecedente del Programa PAIPI, y 2) la Estrategia de Cero a Siempre.

1) El antecedente del Programa PAIPI

En desarrollo del PAIPI, (en el marco de los Convenios Interadministrativo a cargo de las entidades nacionales, descritos en el capítulo anterior- Convenio 929 de 2008), se logra identificar que a este se podían adherir los municipios, si bien no se logra reconocer claramente en qué condiciones la Alcaldía de Cali participó directamente del PAIPI es decir su vínculo legal, por cuanto no existe documento o testimonio de sí se suscribió contrato independiente o se adhirió al Fondo, lo que sí es claro en que la Alcaldía debía brindar información al MEN para la focalización de la población a atender y que esta prestación del servicio se llevó a cabo en algunas Instituciones Educativas Oficiales, como quiera que los entrevistados y los documentos dan cuenta de cupos que vienen de PAIPI, la cual se registra a continuación:

“(…) Además de que como venía de un PAIPI donde las unidades estaban dentro de instituciones educativas oficiales entonces era pues también como más la

relación que tenía que ver digamos con la secretaría de educación (...)” (Et:02-3)

“Entonces, digamos que esa atención integral inicialmente una era así contextualizada (...) y por otro lado pues el PAIPI como tal que era centralizado desde el ministerio de educación (...)” (Et:02-2)

“(...) en el 2013 pues empezando Cali venía trabajando primera infancia en PAIPI como lo han mencionado ya. La atención se brindaba básicamente en aulas de sedes educativas oficiales, ahí usted empieza con dos aulas, 40 niños de acuerdo a la parte operativa pues que plantea el ICBF en sus lineamientos (...)” (Et:02-4)

Así mismo, reconocen los entrevistados, que alrededor de la Prestación del Servicio convergieron dos figuras, una de ellas, es la Mesa Municipal de Primera Infancia de acuerdo a la Guía 35 (Ministerio de Educación Nacional, 2010) en torno al PAIPI y la existencia de un Delegado de Primera Infancia por parte del Municipio escogido por la Secretaría de Educación y como representante de Educación Inicial ante el MEN. (Ministerio de Educación Nacional, 2010)

La Prestación del Servicio en torno al PAIPI se identificó más claramente en su periodo de transición a la Estrategia de Cero a Siempre, dentro de la investigación se logró extraer del contenido de los informes de gestión del año 2012 que la Alcaldía de Santiago de Cali para octubre del año 2012 menciona, “ se logra un acuerdo con el Ministerio de Educación Nacional para utilizar recursos de saldos de la Entidad Territorial Convenio No. 929 de 2008 (Ministerio de Educación Nacional, 2008), celebrándose el Contrato 76-2055 de prestación de servicios con la Fundación Carulla (Alcaldía Santiago de Cali, 2011) (en Cali) , para 1030 cupos que iniciaron el 11 de febrero de 2013, siendo esta una acción adelantada directamente por las entidades del orden nacional como el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional, donde la injerencia de la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali en la atención fue mínima, limitándose solo a brindar información a las entidades nacionales y a facilitar el uso de las aulas en la Institución Educativas del Municipio al Ministerio de Educación Nacional como se mencionó anteriormente.

Al respecto un entrevistado manifiesta:

“(...) Si, porque antes de hacer esta estrategia de cero a siempre a nivel nacional, la iniciativa fue nacional... existía el PAIPI, el programa de atención a primera infancia, ese programa era solamente para niños de 3 y 4 años y se podía

en aulas y casas alquiladas y todo, (...), entonces en ese escenario del PAIPI la contratación la hacía directamente el ICBF o el ministerio de educación nacional , porque este PAIPI es el resultado del convenio que se hace por primera vez en Colombia entre el ICBF y el Ministerio,(...)"(Et:02-1)

Lo anterior demuestra que la Alcaldía de Santiago de Cali debió no solo acatar dichos lineamientos sino que también, según recuerdan los entrevistados, al proyectar la implementación de Cero a Siempre en el nuevo periodo de gobierno del Alcalde, debió prever el dar continuidad a las niñas y niños que se encontraban atendiendo en Cali mediante el PAIPI, es decir mantenerlos e incluirlos en la proyección de cupos de la nueva estrategia de Cero a Siempre , en el programa que se dispusiera para tal fin en el nuevo Plan de Desarrollo Municipal.

Paralelamente, en la implementación de la PPAIPI se tiene que la Alcaldía de Santiago de Cali siguió las instrucciones contenidas en las cartillas facilitadas por la CIPI (Comisión Intersectorial de Primera infancia, 2012) - nacional a los territorios, por cuanto uno de los actores objeto de indagación reconoce, y especifica su utilización, es decir en su labor como implementador conoció y aplicó estas guías. Respecto a esto el entrevistado describe:

“Digamos, que yo tuve en cuenta cuando me entregan esas fuentes... a que voy? había un documento en ese momento de la estrategia que se plantea a nivel nacional y le dice allí señores alcaldes, gobernadores ¿qué hacen para implementar la estrategia de cero a siempre?, entonces ahí decía 1234567 y entonces lo que hice fue tomar esa orientación que estaba en ese documento, los pasos tal cual como estaban allí, entonces decía, primero: conforme un equipo de trabajo, ¿cierto? entonces, cuando organizamos este equipo de trabajo en la secretaría de contratistas interdisciplinarios para comenzar a implementar esta estrategia... decía luego, elabore el diagnóstico, en qué condiciones está esta primera infancia, cuál es el contexto de esa municipalidad, entonces comenzamos a hacer el diagnóstico, a revisar la población, donde estaban los menores de 5 años” (Et:02-1)

Esto muestra reiteradamente, que la implementación en la Alcaldía de Santiago de Cali, siguió los lineamientos del orden nacional, cada aspecto que se aborda en los resultados de la presente investigación, así mismo lo evidencia.

2) La Estrategia de Cero a Siempre.

Es importante resaltar, que dentro de las acciones intergubernamentales entre las entidades del orden nacional y municipal, resalta las alianzas creadas entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF y en el Municipio de Santiago de Cali, para la Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en el marco de la Estrategia de Atención Integral de Cero a Siempre, una de ellas es el convenio Interadministrativo No. 2391 de 2012 firmado el 16 de agosto de 2012, y que los actores indagados destacan como trascendental en el diseño e implementación del SAIPI, el cual contó con el siguiente objeto;

“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre las partes, para atender integralmente población menor de cinco años y/o hasta su ingreso al grado de transición, prioritariamente en situación de vulnerabilidad de acuerdo al puntaje del SISBEN o en situación de desplazamiento, dentro de los lineamientos de política pública de primera infancia y estándares de calidad definidos por las partes para este fin”. (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2012).

De esta manera, conforme a su alcance de objeto se articularon los recursos técnicos administrativos y financieros de dichas entidades para dar la Prestación del Servicio hasta el año 2014 a por lo menos 4.719 niños y niñas hasta los 5 años de edad y/o hasta su ingreso al grado de transición en modalidad Centro de Desarrollo Infantil y modalidad Familiar, el plazo del convenio se firmó hasta el 30 de Julio de 2014, sin embargo este conto con modificaciones para la adición de recursos y prórroga en el plazo, terminando en diciembre de 2014.

Como la literatura lo indica, posteriormente se firman el Convenio No.76.25.133.581, considerado “Convenio Tripartita” entre el Municipio de Santiago de Cali, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Cobisocial, de fecha 15 de mayo de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013, esperando atender 503 cupos, en la infraestructura de los CDI cariños, su ejecución fue paralela con el Convenio 2391 de 2012, con el Objeto de:

“Aunar esfuerzos y coordinar acciones para atender a la primera infancia en el marco de la estrategia de “De Cero a Siempre” de conformidad con las

directrices, lineamientos y parámetros establecidos por el ICBF así como regular las relaciones entre las partes derivadas de la entrega de aportes del ICBF y del MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI a EL OPERADOR, para que este asuma con su personal y bajo su exclusiva responsabilidad dicha atención.”

De igual manera, para el periodo 2015 se contó con el Convenio No.1342, cuyo inicio se dio a partir de enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2015, el cual se celebró con el siguiente objeto:

“Aunar esfuerzos y recursos técnicos, físicos, administrativos y económicos entre las partes para atender integralmente a niños y niñas en primera infancia, mujeres gestantes y en periodo de lactancia en el municipio Santiago de Cali que pertenezcan a la población en condiciones de vulnerabilidad, en el marco de la estrategia nacional para la atención a la Primera Infancia de Cero a Siempre.”

Su alcance se limitó a al realizar acciones conjuntas para atender a por lo menos 6.539 niños y niñas de primera infancia, mujeres gestantes y en periodo de lactancia en modalidades Institucional y Medio Familiar.

La gestión desde la participación en espacios de cualificación

De igual manera como se observa con el lanzamiento de los Fundamentos para la AIPI, se diseñaron estrategias para su socialización, entre estos el diplomado en “Fundamentos Políticos Técnicos y de Gestión de la Estrategia Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia” (Universidad San Buenaventura, 2014), desarrollado con recursos financieros del orden nacional a través de una alianza estratégica del Ministerio de Educación Nacional y la Fundación Carvajal, el cual fue desarrollado por la Universidad de San Buenaventura de Cali , que según notas de prensa se orientaba a 1300 participantes, número que dista de los publicado por la misma institución que en su página refleja que estaba “dirigido a 750 agentes en educación, salud, espacio público e ICBF para el Valle del Cauca” .

En dicho espacio académico, participaron de aproximadamente 125 agentes educativos referenciados por la Alcaldía de Santiago de Cali, llevado a cabo entre el 01 noviembre a 07 de diciembre de 2013, según la relación de formación y cualificación contenido en sus publicaciones (Alcaldia Santiago de Cali, 2013) (según los entrevistados hicieron parte roles como: agentes

educativas, maestras, maestros auxiliares pedagógicas relacionados con la Prestación del Servicio, ingenieros, contadores, abogados que incidían o tenían relación con el tema de AIPI de la alcaldía) lo que evidencia que las acciones del orden nacional se ejecutaron como fueron planeadas, beneficiándose este acompañamiento al territorio.

La gestión desde la Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia

Se evidencia que para la finalización del periodo objeto de estudio, el Alcalde presenta a consideración del Consejo Municipal el proyecto de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y adolescencia, la cual en su construcción estuvo a cargo de la Secretaria de Bienestar Social y Desarrollo Territorial, la cual es aprobada el Noviembre de 2015, mediante Acuerdo Municipal No 0326 de 2015, con la cual se esperaba que estos temas trasciendan de propuestas de gobierno a una agenda permanente que permita fortalecer lo ya construido y sostener los esfuerzos y recursos en el tiempo, garantizando derechos de niñas, niños, mujeres gestantes y madres lactantes.

Lo anterior deja abierto una línea de investigación en la medida que esta nueva Política Municipal desborda la temporalidad a la cual se suscribió la presente investigación.

Finalmente, hemos de pasar de las generalidades de la Gestión y concentrar el desarrollo del análisis en el periodo 2012-2015 en la “Gestión Integral” en el marco de los Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión de la Estrategia de Cero a Siempre, en razón a que es este uno de los elementos que marcan las pautas entre el “diseño y la ejecución” de la política pues las acciones allí concebidas, darían el impulso al trabajo de todos los actores y de esta manera consolidar y sostener la PPAIPI, en cumplimiento de Derechos de la Primera Infancia.

CAPITULO 5.

GESTIÓN INTEGRAL DE LA ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PPAIPI DESDE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN

Sea lo primero indicar, que una parte de lo contenido y descrito en los antecedentes de la implementación de la AIPI de Cero a Siempre, así como en el recorrido histórico de la implementación, se retomaran en este capítulo, con el ánimo de dar respuesta a los objetivos de la presente investigación, conforme a lo narrado por los participantes en las entrevistas y el grupo focal, y lo contrastado con los documentos consultados, para de esta manera exteriorizar las acciones de Gestión Integral de la Alcaldía de Santiago de Cali conforme marcaban los fundamentos de Cero a Siempre, es decir, lo necesario e ideal para la fase de implementación de la PPAIPI y con ello describir los factores que afectan y son predominantes en esta fase, al igual que presentar las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas de la misma.

Se parte entonces por señalar que dicha Gestión Integral, de acuerdo con los Fundamentos involucra lo relativo a la especialización de la arquitectura institucional y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos locales, así como la promoción de la descentralización y autonomía territorial (Presidencia de la Republica, 2013). Enmarcado esto, en una relación interinstitucional claramente establecida, por una parte, el CIPI nacional y así mismo el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

La Gestión Integral, trae consigo tres aspectos a considerar: la Institucionalidad, la ruta integral de atenciones, la cual no será objeto de análisis dados los alcances que este instrumento plantea alrededor de las realizaciones de acuerdo a estructurantes y entornos de la AIPI, y las líneas de acción (Gestión Territorial. Calidad de las Atenciones, Seguimiento y Evaluación, Generación del Conocimiento, Movilización Social). No obstante, conforme a la delimitación de la investigación, se presentan los resultados del análisis de la fase de Implementación de la Política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” en la Alcaldía de Santiago de Cali, periodo 2012 -2015, desde dos las líneas de acción, particularmente desde: Gestión Territorial y Calidad de las Atenciones, las cuales brindarán información tanto de la institucionalidad como de

su gestión.

Por tanto, a continuación, se presenta desde la Gestión Territorial la identificación y desarrollo de los factores que afectan y son predominantes en la fase de implementación de la Política, como la Articulación Institucional, la Capacidad Institucional y la Autonomía Territorial.

Línea de Acción - Gestión Territorial

La Línea de Acción Gestión Territorial, conllevó a que la Alcaldía de Santiago de Cali como entidad territorial asumiera compromisos con la AIPI, partiendo de establecer inicialmente las condiciones institucionales y financieras que permitieran la Garantía de Derechos de las niñas y los niños de Primera Infancia, a través de esas relaciones interinstitucionales articuladas y las capacidades institucionales en la operación tanto interna como externa, sin perder de vista el elemento de autonomía territorial.

Si bien es cierto el gobierno nacional diseñó estrategias de acompañamiento no fue visible si este a través de la CIPI nacional adelantó gestiones directas que incidieran en el Plan de Desarrollo de la Alcaldía de Cali, lo que si resultó evidente fue que la primera acción de la entidad territorial estableció dichas condiciones y se concretó al incluir en su Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 (Alcaldía Santiago de Cali, 2012) el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia con sus metas e indicadores de producto, que a su vez se constituyeron en los mecanismos presupuestales y financieros para garantizar la Atención Integral, como se precisó en el capítulo precedente.

Ahora bien, en cuanto a las condiciones interinstitucionales se entiende, (por las precisiones que hacen los sujetos objeto de indagación), que esta gestión territorial se traduce en el Convenio con el ICBF:

“Entonces en gestión territorial por ejemplo pensamos que esa gestión territorial, una estrategia clave era el convenio con el ICBF de unir esfuerzos para atender los niños, porque digamos que gestión territorial se da la posibilidad de tener la atención y responder a esa oferta de demanda el municipio con el déficit,

por ejemplo. Entonces para eso viene el convenio como una estrategia política y digamos técnica para asumir esa atención integral y para hacer esa oferta de servicio” (Et: 02-1)

En este mismo orden de ideas, otro sujeto de indagación agrega:

“Yo llego a la alcaldía en julio de 2013, el alcalde me entrega la responsabilidad de apoyar el proceso de cristalización del convenio que usted hace con el instituto de bienestar familiar, para obtener los recursos del instituto del ICBF que son correspondidos con unos recursos de la alcaldía, de manera que se pueda garantizar por lo menos 2000 cupos adicionales para atención integral de primera infancia” (Et:01-1)

Sobre la misma línea de acción, los participantes del grupo focal hacen referencia de su significación: “La gestión territorial se centró en un servicio y ya” (Et:02-3), y a su vez otro participante afirma: “Está centrada en un servicio y ya”.(Et:02-2).

Ambos escenarios, coinciden en que la Gestión Territorial se entendió como las alianzas institucionales y los acuerdos para la Prestación del Servicio, y que involucró entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Reforzando lo anterior, encontramos la publicación oficial de (Movilización Social, 2015) que acopia las “Principales actividades desarrolladas y logros alcanzados” por la Alcaldía de Cali desde la línea “Gestión Territorial”, en ella se presenta la conformación del Sistema Integral a la Primera Infancia (SAIPI), y en su contenido incluye igualmente la firma del convenio con el ICBF. En la figura 1.9 se observa el resumen de la gestión territorial en el municipio de Santiago de Cali del SAIPI.

GESTIÓN TERRITORIAL

Conformación del Sistema Municipal de Atención Integral a la Primera Infancia (SAIPI).

Etapas I – Diseño del Sistema Municipal de Atención Integral a la Primera Infancia (SAIPI).

Etapas II - Firma del Convenio Interadministrativo No. 2391 de agosto 16 de 2012, entre el Municipio de Santiago de Cali y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, para ampliación de cobertura

- Banco de Oferentes para la prestación de servicios de atención integral a la Primera Infancia.
- Comité Evaluador para conformar el Banco de Oferentes de Primera Infancia
- Firma de los Convenios Interadministrativos No. 581 de 2013 (503 cupos) y No. 1342 de 2014 (6539 cupos), entre el Municipio de Santiago de Cali y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF
- Convenio con el ICBF para Servicios Complementarios en el Cariño Nuevo Latir y Cariño Remansos

Etapa III - Elaboración y ejecución a partir del POAI 2013, de la Ficha BP 02039986 “Fortalecimiento de la educación inicial en el marco de la atención integral para los niños y niñas de primera infancia para el Municipio Santiago de Cali”.

Etapa IV – Fortalecimiento de la estructura y equipo de talento humano de la Coordinación Técnica de Primera Infancia.

Etapa V - Creación del Comité Intersectorial de Primera Infancia - CIPI Local

- Designación de Gerente para la Primera Infancia
- Coordinación Técnica de Primera Infancia
- Mesa Municipal de Primera Infancia
- Etapa VI – Ajustes a la Estructura del SAIP
- Etapa VII – Implementación del Modelo de Gestión de Educación Inicial – MGEI

Figura 1.9 *Resumen Gestión Territorial*

Fuente: Elaboración propia a partir de (Movilización Social, 2015)

Si bien, dicha publicación plantea un escenario de la Gestión Territorial y compila las actividades y logros alcanzados la misma no permiten conocer cuál fue la reacción de los actores implicados al momento de establecer esas relaciones interinstitucionales e institucionales, como lo plantea (Subirats, 1992), lo que a continuación se presenta y se hace mención a la Capacidad Institucional y articulación en la Alcaldía d Santiago de Cali.

1. Articulación Institucional

Particularmente, el contenido de los Convenios y demás documentos consultados, establece algunos de los espacios para la interacción del ICBF y la Alcaldía de Santiago de Cali, que se instauraron principalmente para los seguimientos a dichos acuerdos, entre estos están los Comités Directivos y lo comités Técnicos de los convenios, cuyo objetivo y/o funciones, integrantes y periodicidad de reunión se incluyen en las siguientes tablas No.1.7 y 1.8:

Tabla 1.7 Comité Directivos Convenios Interadministrativos

No. Convenio	Objetivo /función	Integrantes	Periodicidad de reunión
2391 / 2012	“trazar directrices con el objeto de impulsar las acciones previstas y tomar decisiones previas propuestas del Comité Técnico y que además representen los intereses institucionales en el marco de los productos que se establecen en el mismo”	*Un Delgado del ICBF nacional. *Un Secretario de Despacho delegado por el Alcalde.	Cada 3 meses
1342/ 2014	Dar “seguimiento y a los asuntos jurídicos, técnicos y financieros del convenio” y a su vez, “tomar de manera conjunta las respectivas decisiones que sobre los mismos se originen”.	*Directora de Primera Infancia o su delegado. *Director de la Regional o su delegado. *Secretario de Educación del Municipio de Santiago de Cali	Cada 2 meses

Fuente: Elaboración propia a partir del Contenido del Clausulado de los Convenios Interadministrativos

Tabla 1.8 Comités Técnicos /Operativos Convenios Interadministrativos

No. Convenio	Objetivo /función	Integrantes	Periodicidad de reunión
2391 / 2012	a) Coordinar, hacer seguimiento y orientar la ejecución del presente Convenio. b) Proponer al Comité Directivo el plan de actividades, el cronograma y el presupuesto para su aprobación, con base en el análisis social, financiero y técnico que se haga para tal fin. c) Acoger las recomendaciones del Comité Directivo y garantizar el desarrollo oportuno y eficiente del plan de trabajo. d) Efectuar el seguimiento al cumplimiento del plan de actividades y al presupuesto para todos los productos. e) (...). f) Invitar, si lo considera pertinente, representantes del área técnica de las instituciones o de otras organizaciones afines que contribuyan con el desarrollo del objeto del presente Convenio. g) Aprobar y firmar las actas de las reuniones del Comité y demás documentos necesarios para la ejecución del Convenio. h) El Comité Técnico deberá dirimir las controversias que surjan entre las partes del Convenio con ocasión de la ejecución del mismo, para lo cual a través de la concertación se llegará a consensos sobre las decisiones. PARÁGRAFO Para todos los efectos del presente convenio, se entenderá la participación de las secretarías como representantes del MUNICIPIO	*Dos delegados del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, uno del nivel nacional y otro del nivel regional. * Un delegado por cada Secretaría vinculada al Convenio, designado por el Municipio de Santiago de Cali. *Los supervisores del presente Convenio.	Al menos una vez cada dos meses o cada vez que se considere pertinente, para cumplir con sus responsabilidades o resolver las situaciones que así lo ameriten.

	SANTIAGO DE CALI		
1342/ 2014	Para la Coordinación de acciones objeto de este convenio. Funciones: * Coordinar y orientar * Aprobar el plan de trabajo, el cronograma y presupuesto general del convenio presentado a su consideración por el Mpio de Santiago de Cali * Tomar las decisiones y realizar las acciones necesarias para garantizar el desarrollo oportuno y eficiente del plan de trabajo. * Realizar seguimiento al plan de trabajo y a la ejecución presupuestal del convenio. (...)	* Dos delegados del ICBF * Dos (2) delegados del Municipio de Santiago de Cali	Al menos una vez al mes o cada 2 que se considere pertinente

Fuente: Elaboración propia a partir del Contenido del Clausulado de los Convenios Interadministrativos

Aunque estas relaciones parten de la intención de los lineamientos técnicos de la estrategia y de los compromisos suscritos entre las partes en el marco de colaboración trazado por el SNBF, “esta articulación no fue sencilla” como lo manifiesta un entrevistado, al concretar y ejecutar los convenios:

“Lo otro también importante como una dificultad grande fue la articulación con el ICBF, la cual no fue una articulación fácil, ni fue pacífica, ellos venían manejando unas políticas y unos programas de atención y de una u otra manera al ser ellos unos canalizadores de los recursos para la inversión, imponía sus políticas, sus programas o sus modos operantes que muchas veces chocaba con el espíritu del programa de atención a primera infancia desde el punto de vista que a veces se hacía inoperante, debido a la cantidad de requerimientos que en últimas se quedaban en asuntos de mera formalidades y no lo que el programa necesitaba como tal, esa articulación no fue sencilla y eso en un momento dado puso en riesgo al programa, porque éste quedaba sin recursos para poder proveer a los prestadores de servicios el valor de sus servicios y eso generaba dificultades en la percepción del servicio, con los operadores que renunciaban al contrato porque simplemente no había cumplimiento en los pagos, entonces se dificultaba mucho el flujo de recursos, el problema de articulación.” (Et:01-2)

En el mismo sentido se refieren en el grupo focal:

“Nos pegamos a un... a unos convenios con ICBF que lo que hizo fue que Cali empezará en una... en una carrera administrativa por pagos... ehh porque pues fue difícil, digamos un convenio bastante complicado al inicio” (Et:02-3).

Mientras que otro entrevistado precisa sobre el particular:

“Yo no considero que haya sido mala, pienso que fue razonablemente buena, la renovación del convenio de los recursos se ha dado también razonablemente bien con todo lo que la administración pública representa que Bogotá toma las decisiones, se toma su tiempo y lo vuelven a mandar cuando faltan dos o tres días para cumplirse los plazos, cosa difícil, sin embargo, yo creo que ellos han hecho una presencia clara y permanente, con una participación muy buena de los comités intersectoriales.” (Et:02-3).

Acorde con el contenido de las entrevistas, las mismas dejan entrever que la relación entre la Alcaldía de Santiago de Cali y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, si bien no fueron idílicas, permitió por una parte compartir información y por otra que se generan gestiones en torno a los recursos técnicos, financieros y administrativos, intentando focalizar y priorizar acciones para la Atención Integral de Primera Infancia.

Para conocer como se ha producido la implementación, interesa igualmente presentar el engranaje de estas relaciones en el SAIPI, que conlleva a revisar la capacidad institucional para gestionar la PPAIPI.

De acuerdo con las publicaciones de la Alcaldía la estructura del SAIPI fue concebida desde el concepto de gobernanza, entendiendo que la necesidad partió del aumento de actores institucionales y de acciones para cumplir con funciones y programas entorno a la Primera Infancia, requiriendo pues “definir responsabilidades y los correspondientes mecanismos de articulación que aseguraran el engranaje necesario (Alcaldia Santiago de Cali, 2013).

En la siguiente figura (Ver figura 1.10) se puede apreciar el mapa de instancias intergubernamentales de gestión.

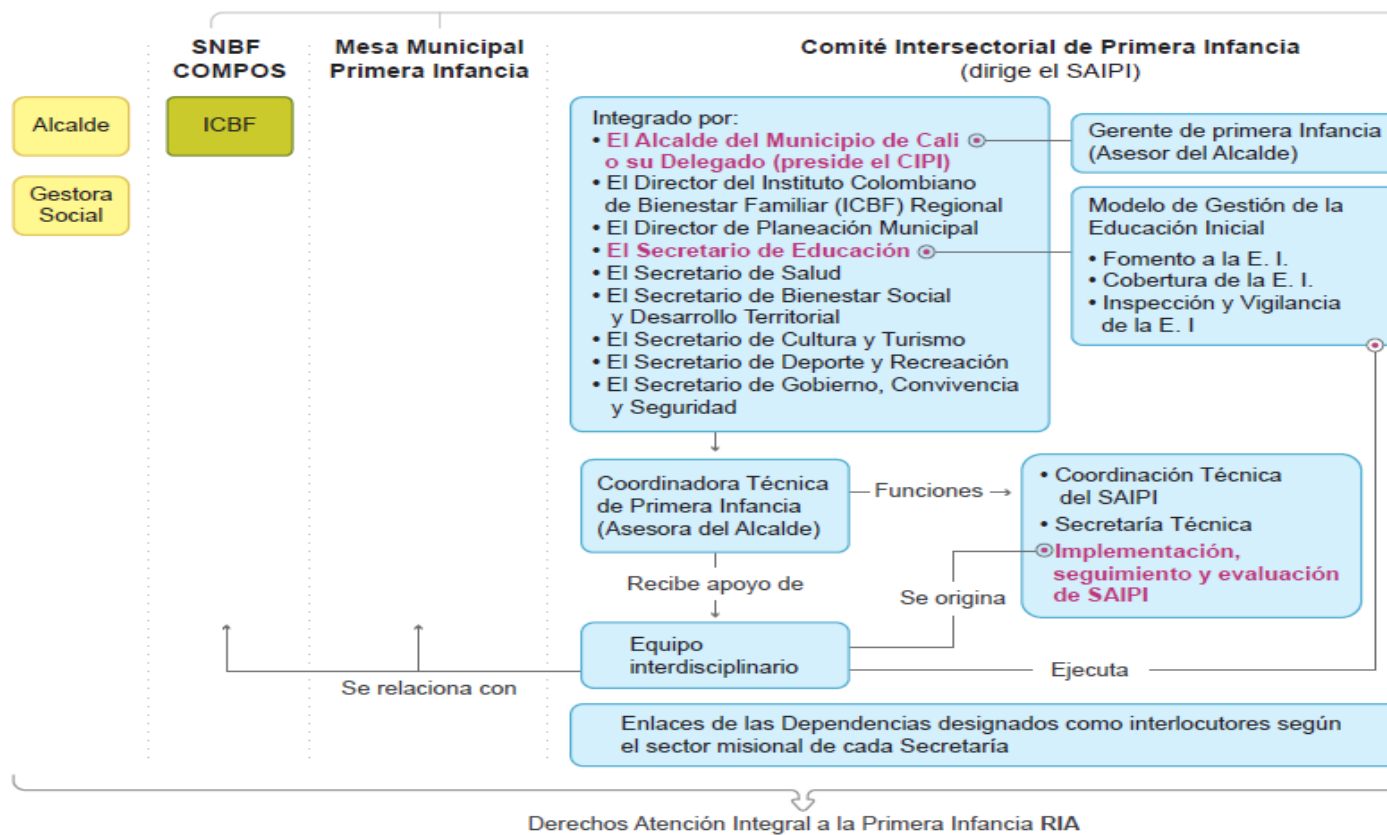


Figura 1.10 *Instancias intergubernamentales de gestión*

Fuente: Elaboración Propia

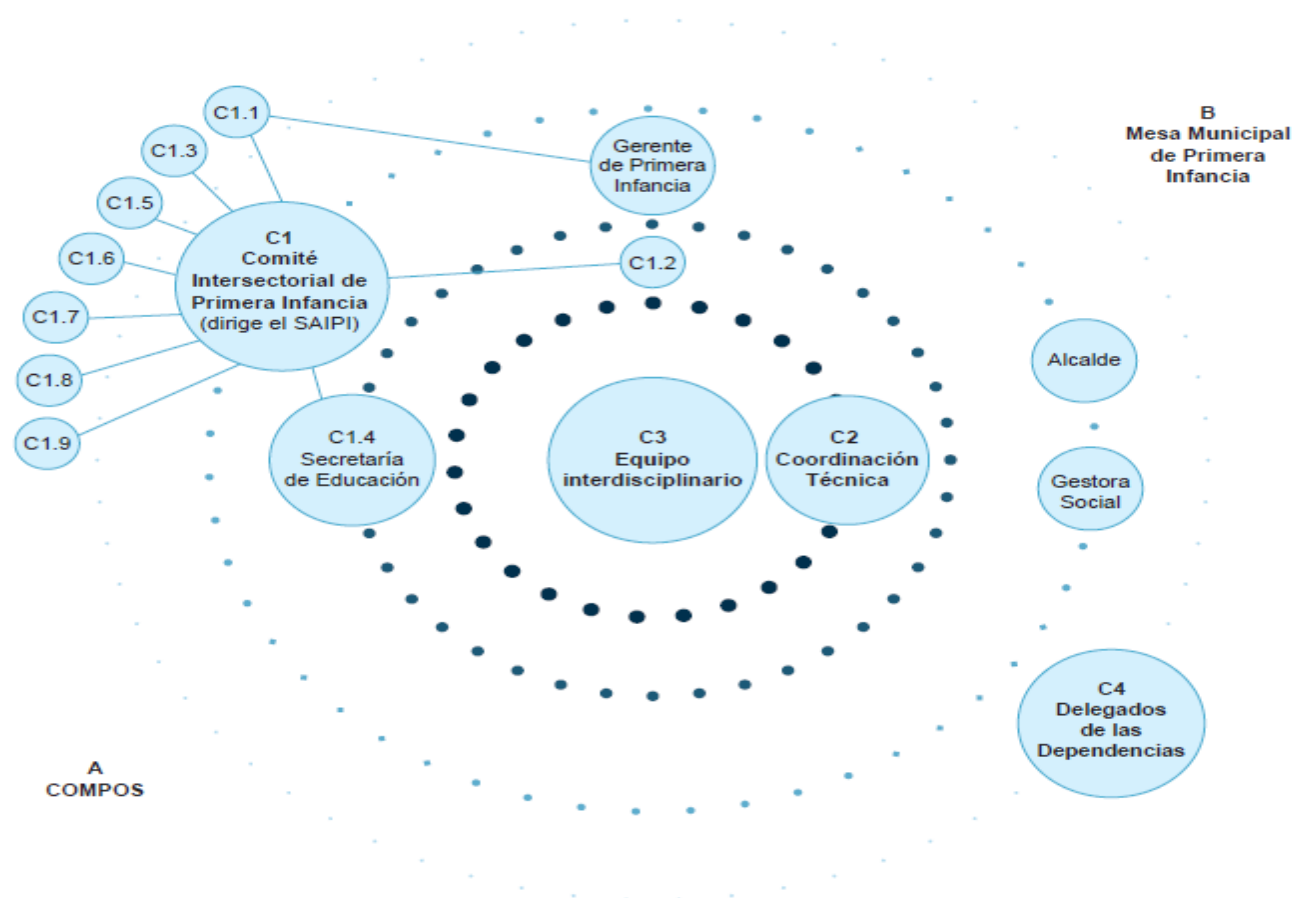


Figura 1.11 Relaciones intergubernamentales para la gestión
Fuente: Elaboración Propia

Conforme a la figuras anteriores (1.8, 1.10 y 1.11) , se evidencia que el Municipio conto con una arquitectura de gestión que pretendió organizar e implementar la PPAPI y así adelantar las acciones intersectoriales con sus correspondientes responsabilidades y de acuerdo con las capacidades institucionales para su operación interna y externa, donde como lo muestra la figura 1.10 se visibilizó la existencia alrededor del SAPI de otra instancia de orden legal de coordinación y articulación para la protección de poblaciones que incluye a la primera infancia, siendo este el Consejo de Política Social y otra instancias de orden más técnico conforme a la operación del servicio como la Mesa Municipal y la instancia administrativa de gestión de la Política correspondiente al CIPI local, como se describe a continuación.

Relacionándose entonces estas instancias como lo muestra la figura 1.11 para la gestión intergubernamental, por una parte el Consejo de Política Social (A) que conforme Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia, que ordena que en todos los departamentos y municipios exista y sesione el Consejo de Política Social presidido por el gobernador y el alcalde, respectivamente y plantea que los Consejos deberán, a falta de centro zonal del ICBF, ejercer la coordinación del SNBF y rendir informes periódicos a las Asambleas departamentales y Consejos Municipales (Congreso de Colombia , 2009), encontrando que en esta instancia se decidían asuntos como la ejecución de recursos consignados en los CONPES de acuerdo a las líneas de inversión propuestas en el mismo.

De igual manera, en la figura 1.10, se refleja igualmente la existencia de otra instancia de relación, la cual igualmente se adelantaron acciones entorno a la PPAIPI, denominada como la Mesa Municipal (B) la cual es visible como lo muestra la figura 1. 11, dicho escenario resultó confuso su conformación y operación, no obstante, al revisar la documentación facilitada por la Alcaldía de Santiago de Cali, se evidenció que la existencia de esta correspondió a una exigencia técnica en la ejecución de los convenios suscritos entre el MEN el ICBF y las entidades territoriales, para la Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia.

De acuerdo con las fuentes documentales, en este espacio se propiciaron los Planes de acción de la Mesa Municipal entorno a la garantía de los derechos de la primera infancia y la

movilización y coordinación de acciones para la AIPI con la participación de distintos sectores, así como la gestión y coordinación de recursos locales para la implementación de diversas estrategias de atención y de movilización social, entre las que se encuentran la conmemoración del día del Niño y la Semana de la Primera Infancia, entre otros. No obstante, no se evidenciaron los mecanismos de dirección y operación.

De acuerdo a lo anterior, a continuación, se presenta una comparación entre las instancias anteriormente identificadas, en aras de brindar el panorama general de los roles de cada una y el alcance de las mismas sobre la gestión integral de acuerdo a su arquitectura institucional que permitan esbozar su papel en la gestión de la PPAIPI. (Ver tabla 1.9)

Tabla 1.9 *Comparación de Instancias:*

Entidad	CIPI local (C)	Consejo Municipal de Política Social (A)	Mesa Municipal de Primera Infancia (B)

Fundamento normativo de Creación	Decreto 0276 de 2013 Decreto No.411.0.20.0276 (15/ mayo/2013) “por medio del cual se crea el Comité Intersectorial encarado de la planeación e implementación del sistema de atención integral a la Primera Infancia - SAIPI en el Municipio de Santiago de Cali.	Decreto No. 0184 del 12 de marzo de 2004 Se crea en cumplimiento del Decreto No. 1137 de junio/29/1999. Por el cual se organiza el sistema administrativo de Bienestar familiar, se reestructura el ICBF y se dictan otras disposiciones” en el que “ordenan la conformación de consejos municipales para la política social, como condición para la articulación funcional del SNBF y establecen que la Integración y fijación de funciones de tales consejos son competencia del Alcalde.” Y subsiste de conformidad con la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia. Que señala a los Consejos Municipales de Política Social como “La instancia máxima de decisión, orientación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar”	Sin fundamentos normativo específicos que la creen y/o conforme. Los documentos consultados dan cuenta de estar incluida en la Guía operativa para Prestar Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF – 2010 , la cual estipula los referentes generales de operación y establece una estructura organizativa con el propósito de garantizar el cumplimiento de los convenios celebrados por el MEN con el ICBF y entidades territoriales, conformación de equipos responsables de coordinación, asistencia técnica y gestión de las acciones para la AIPI, siendo al Mes Municipal de Primera Infancia una de estas instancias. Posteriormente los documentos la enmarcan en el Decreto 396 de 2013 que reorganiza el SNBF - art 6 que señala “ el esquema de operación del SNBF y establece las mesas municipales como apoyo a la coordinación del SNBF a cargo del ICBF. Y a su vez identifica como instancia de desarrollo técnico: “mesas poblacionales, mesas temáticas y las estructuras de operación distrital o municipal de otros sistemas administrativos siempre que aborden la situación de la infancia, la adolescencia y el fortalecimiento familia”
--	---	---	--

Función /Objetivo	Tiene como principal objetivo dirigir y armonizar las políticas públicas y acciones necesarias para garantizar todos los niños y niñas menores de cinco años, el pleno goce de sus derechos, definiendo los mecanismos de la atención integral de calidad a la primera infancia, en corresponsabilidad y de manera concertada con los diferentes sectores involucrados de la ciudad Funciones: 1.Promover los derechos de todos los niños y niñas menores de cinco años de la ciudad, en corresponsabilidad con la familia y la sociedad. 2. Dirigir el Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia –SAIPI, como la política pública de primera infancia del municipio. 3. Impulsar la articulación interinstitucional e intersectorial para el desarrollo del Sistema de atención Integral a la Primera Infancia – SAIPI , a nivel municipal. 4. Definir los mecanismos para impulsar la Atención Integral de Calidad a la Primera Infancia. 5. Estructurar esquemas de asociación con el sector público y privado, en asuntos de primera infancia. 6. Promover el diseño y la Implementación de un esquema de financiación sostenible, que permita la Atención Integral a la Primera Infancia. 7.Promover los mecanismos de cooperación nacional e internacional, en materias relacionadas con la política pública de primera infancia. 8.Definir lineamientos para establecer la oferta municipal de servicios y proyectos de inversión para la atención integral a la primera infancia. 9. Establecer estrategias para divulgar e implementar en el municipio los Estándares de Calidad en el marco del Sistema Único de Calidad para la Atención Integral a la Primera Infancia, establecido a nivel nacional. 10.Orientar la formulación e implementación del plan de Formación de Talento Humano para la Atención Integral a la Primera Infancia. 11.Establecer acciones pertinentes para el seguimiento y monitoreo de la	1.Realizar análisis y recomendaciones acerca de las políticas, programas y proyectos de Bienestar y Desarrollo Social del Municipio, particularmente en Educación, Salud, Vivienda y Grupos vulnerables. 2. Analizar y formular propuestas de mejoramiento de las políticas, programas y proyectos de Infancia, Familia, Mujer, Juventud y Tercera Edad. 3. Recomendar a la Regional del I.C.B.F. y demás entidades competentes planes y programas que deban adoptarse en Infancia y Familia. 4. Realizar evaluaciones periódicas sobre la marcha de tales políticas, planes y proyectos de carácter social. 5. Contribuir a la Formulación de Políticas de Vigilancia y Control Sobre la gestión social de entidades Públicas y Privadas de la Ciudad.	Como funciones de la mesa según los documentos consultados de archivo, se tomaron de la Guía operativa para Prestar Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF – 2010. *Movilizar y coordinar acciones para la Atención Integral de la Primera Infancia, con la participación activa de las administraciones municipales, Consejos Municipales de Política Social, hospitales, instituciones educativas, agentes educativos, organizaciones sociales y líderes comunitarios del sector urbano y rural. *Orientar la formulación del Plan de Atención Integral y su implementación, así como las estrategias de implementación de los convenios de Atención Integral establecidos por el Ministerio, atendiendo a la Política Educativa Nacional y a las políticas públicas nacionales y departamentales. *Generar lineamientos para la articulación de las ofertas existentes en el municipio, en el marco de la política educativa de Primera Infancia. *Gestionar y coordinar recursos locales para la implementación de diversas estrategias de Atención Integral.
---------------------------------	--	---	--

	formación relacionada con la política pública de primera infancia en el municipio. 12. Verificar el cumplimiento de las políticas y acciones establecidas para la atención integral a la primera infancia en el municipio. 13. Impulsar la ejecución de acciones que busquen mejorar la calidad en la prestación de servicios de atención a la primera infancia en el municipio. 14. Expedir su propio reglamento interno para su funcionamiento.		
Integrantes	*El Alcalde del Municipio de Cali o su Delegado (preside el CIPI) *El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Regional *El Director de Planeación Municipal *El Secretario de Educación *El Secretario de Salud *El Secretario de Bienestar Social y Desarrollo Territorial *El Secretario de Cultura y Turismo *El Secretario de Deporte y Recreación *El Secretario de Gobierno, Convivencia y Seguridad	1. El Alcalde o su delegado 2. El Asesor Cali Social 3. El Secretario de Desarrollo Territorial y Bienestar Social 4. El Secretario de Educación 5. El Secretario de Salud Pública 6. El Secretario de Vivienda Social y Renovación Urbana 7. El Secretario de Gobierno, Convivencia y Seguridad 8. El Secretario de Deportes y Recreación 9. El Director Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 10. El Director Regional de la Red de Solidaridad 11. Un representante de Organizaciones no gubernamentales que trabajen por el Bienestar Social. 12. Un representante de los empresarios de la ciudad o la región 13. Un representante de las Universidades de la Ciudad o la Región 14. Un representante de la Iglesia 15. El Personero Municipal 16. Secretaría de Cultura y Turismo 17. Asesor de Paz 18. Asesor de Fomento Económico y Competitividad 19. Un representante de .tos Discapacitados 20. Un representante de los Afrodescendientes. 21. Un representante de los Indígenas. 22. Un representante de la iglesia Cristiana (no católica)	Integrada por representantes de la institucionalidad pública, privada y organizaciones comunitarias que atienden a la Primera Infancia en el municipio, la Red JUNTOS, forma parte del Consejo de Política Social –CPS. Según el acta del 20 de marzo de 2013, que la mesa municipal se encuentra estructurada por: *Equipo Coordinador integrado por representantes de las instituciones. *La asamblea General se organizaría en torno a los derechos y cada uno será liderado por integrantes del comité coordinador. La mesa era asesorada por la Secretaría de Educación. De acuerdo con el directorio de la mesa municipal y documentos de presentación a la mesa, se incluían igualmente actores provenientes de los sectores, sociales, económicos, industriales, académicos, gremiales.

Fuente. Elaboración Propia

Siguiendo con la estructura del SAIPI (figura 1.10) y las relaciones intergubernamentales para la gestión (figura 1.11), se estima que el nivel directivo en la Alcaldía para la PPAIPI estaba conformado por el CIPI Local (C) , instancia en la cual dada su integración interactuaban los Secretarios de Despacho (C1.1 a C1.9), y fue precedido por un Delegado del Alcalde (C1), que para el caso le correspondió asumir a un Asesor de su Despacho (Oscar Rojas), dándole el rol de Gerente de Primera Infancia, de igual manera la Coordinación Técnica (C2) quedo bajo la responsabilidad de uno de sus Asesores (Ivette Adames) quien facilito de acuerdo con las funciones del CIPI, la articulación de las diferentes dependencias y el ICBF.

Así mismo, la Gestión de cada uno de los integrantes del comité giro alrededor de las responsabilidades que cada uno tenía frente al programa de Atención integral a la Primera Infancia establecidos en el Plan de Desarrollo y que era objeto de seguimiento en los comités el cual se reunía bimensualmente en el año , encabezado por el señor Gerente de la Primera Infancia y por la Gestora Social de la Alcaldía de Santiago de Cali, en cuanto a sus relaciones están se enmarcaron igualmente en las funciones y objetivos de cada dependencia, siendo coordinados técnicamente por el funcionario dispuesto para tal fin con el apoyo de equipo técnico del SAIPI (C3).

Esta coordinación y el equipo técnico permitieron avanzar en las tareas del CIPI local, por cuanto se encargaron de la planeación y de sentar las bases técnicas en las cuales el CIPI se respaldaría para tomar las decisiones y a su vez de orientar a los demás responsables e interesados en la PPAIPI, en armonía con lo dispuesto por el orden nacional, aspecto que fue reiterado por los actores objeto de indagación.

A su vez la Coordinación Técnica conto con el rol de ser la secretaria técnica de dicho Comité, por tal motivo se encargó de gestionar cada uno de las reuniones, como lo evidencian las citaciones y agendas propuestas para las mismas, enviadas a sus integrantes firmadas por el Gerente de Primera Infancia como delegado del alcalde, las cuales versaron sobre distintos temas, siendo los más recurrentes los siguientes:

- Avance de procesos en relación con el Piloto de Ruta de Atenciones en el Sistema Integral de Primera Infancia.

- Avances de la iniciativa para la construcción de CDIs en proyecto de APP a cargo de la Gerencia de PI.
- Planes de acción de la Mesa Municipal.
- La Evaluación de actividades y participación en la Semana de la Primera Infancia”,
- Celebración del día de la niñez.
- Socialización de estudios de Estado nutricional de los niños y niñas.
- Avance de los convenios interadministrativos suscritos con el ICBF.

De igual manera las relaciones al interior del CIPI fueron marcadas por las acciones de la Coordinación Técnica (C2), y del equipo interdisciplinario de apoyo para la implementación del SAIPI(C3), como se mencionó anteriormente, el cual estaba conformado por personal que fue contratado a través de Prestación de Servicios, dependientes del proyecto de Inversión de AIPI ficha EBI 02039986 (Alcaldía Santiago de Cali, 2013) como lo indica un entrevistado:

“En el decreto del CIPI del 2013 se logra tener un artículo allí donde se dice que hay una coordinación técnica y que esta tendrá un equipo interdisciplinario de apoyo, no es posible hacer todo lo que hemos hecho en Cali sin un equipo de apoyo y eso fue lo que el municipio conforma en ese momento allí en ese CIPI a través de un equipo de contratistas interdisciplinarios, entonces es con ese equipo que avanzamos y a través del cual se coordina con los delegados para ampliar operativamente este equipo humano que es el que ha venido desarrollando todas las estrategias, acciones y esas líneas de acción que tenía la estrategia y hoy en día está en la política”. (ET:02-1)

Dentro de este entramado (Figura 1.11) se reconoce entonces como elemento central y principal la existencia de un equipo de apoyo a la implementación del SAIPI (C3), se evidencia que el perfil profesional e interdisciplinario de los integrantes del equipo de apoyo a la coordinación técnica, permitió dinamizar la implementación de la PPAIPI, por cuanto se involucraron en el apoyo de las actividades de planeación de los tomadores de decisión, según las respuestas a las entrevistas, se convirtieron además en el equipo técnico de acompañamiento en las diferentes escenarios en los que debía la Alcaldía de Cali intervenir, por ejemplo los Comités Técnicos del Convenio con el ICBF y prestaban asistencia técnica a los prestadores directos de la AIPI o comunidad interesada y a su vez se designaron como apoyo a la supervisión de los contratos

de Prestación de Servicios de AIPI siguiendo los manuales operativos del ICBF, es decir supervisaban a los operadores, lo anterior igualmente se refleja en obligaciones consignadas en los contratos de los prestadores de servicio.

Como lo rescata un entrevistado:

(...) Me parece muy importante señalar el papel de Adames estableciendo un equipo humano de personas especialistas en tema de primera infancia, pero con participación de psicólogos, dietistas, nutricionistas, abogados, personas con experiencia financiera, de manera que se establece un equipo profesional que da apoyo a primera infancia (...) (Et:01-1)

Encontrando pertinente entonces, determinar que la permanencia de los integrantes de dicho equipo interdisciplinario en el periodo de estudio, fue determinante al brindar apoyo a los tomadores de decisión y en la ejecución de las acciones dentro del SAIPI, dado su nivel de cercanía y relaciones intergubernamentales establecidas para la gestión como lo muestra la gráfica 1.11, en tanto, su continuidad permite reconocer las prácticas, experiencias y aprendizajes que implico la fase de implementación, fortaleciendo el proceso e influyendo en la capacidad institucional de la entidad, favoreciendo los resultados y sostenibilidad de los mismos, en garantía de los derechos de los niños y las niñas.

2. Capacidad Institucional

Las capacidades institucionales se abordan en términos de estructura y procesos dado que este periodo principalmente se concentró en la estructuración y organización de la PPAIPI. En este sentido se retoma lo ya establecido, y es que por parte del gobierno municipal existió un compromiso fuerte en materializar las responsabilidades con la población de Primera Infancia, con la inclusión del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia en su PDM y con la creación los espacios de articulación intergubernamental e intersectorial, que demostró la planeación y gestión en torno a la PPAIPI. En la siguiente figura (Figura 1.11) se puede observar la Estructura organizacional de la Alcaldía de Santiago de Cali y la estructura organizacional de la Secretaria de Educación Municipal.

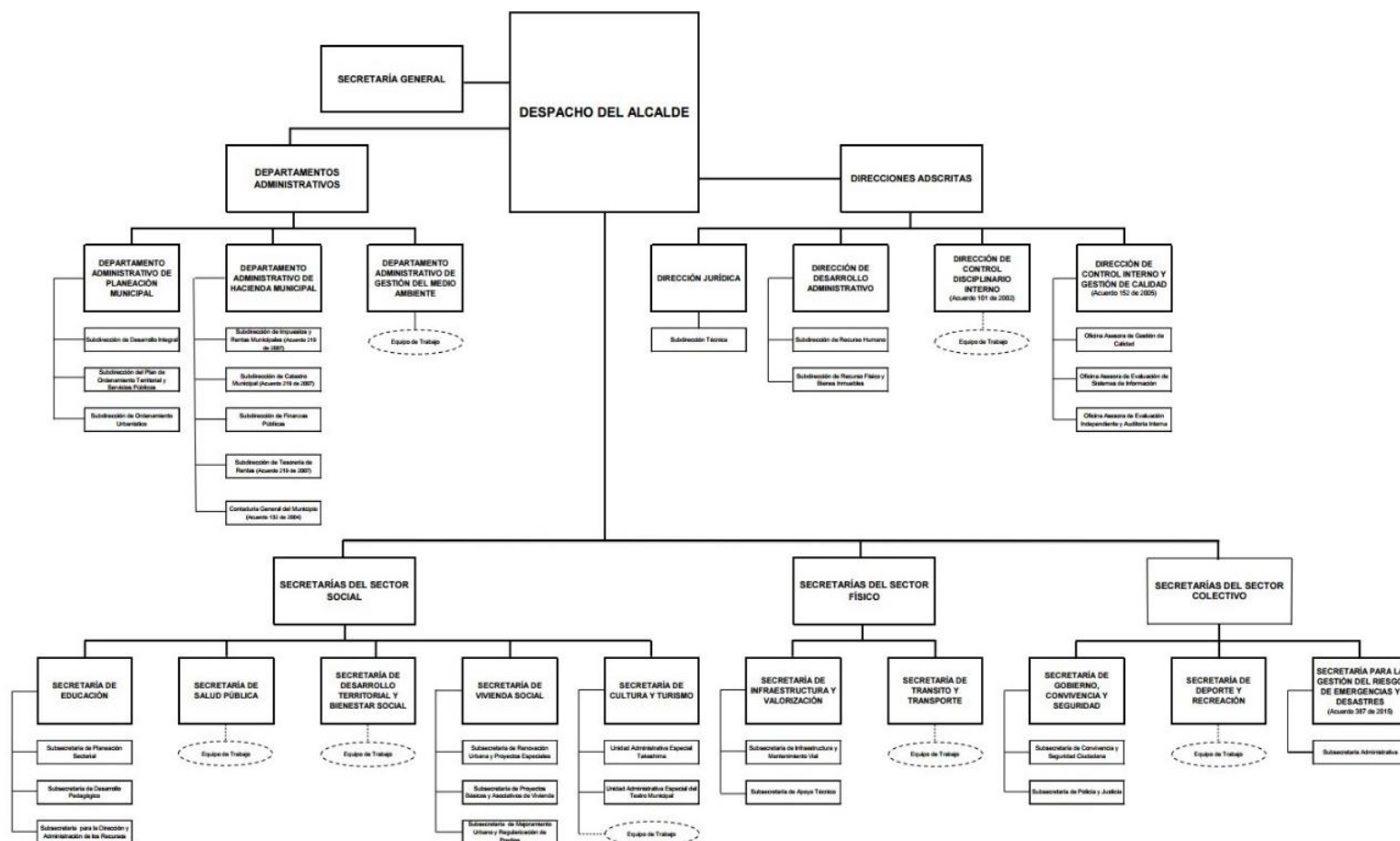


Figura 1.12 Organigrama Alcaldía Santiago de Cali

Fuente: Alcaldía Santiago de Cali.

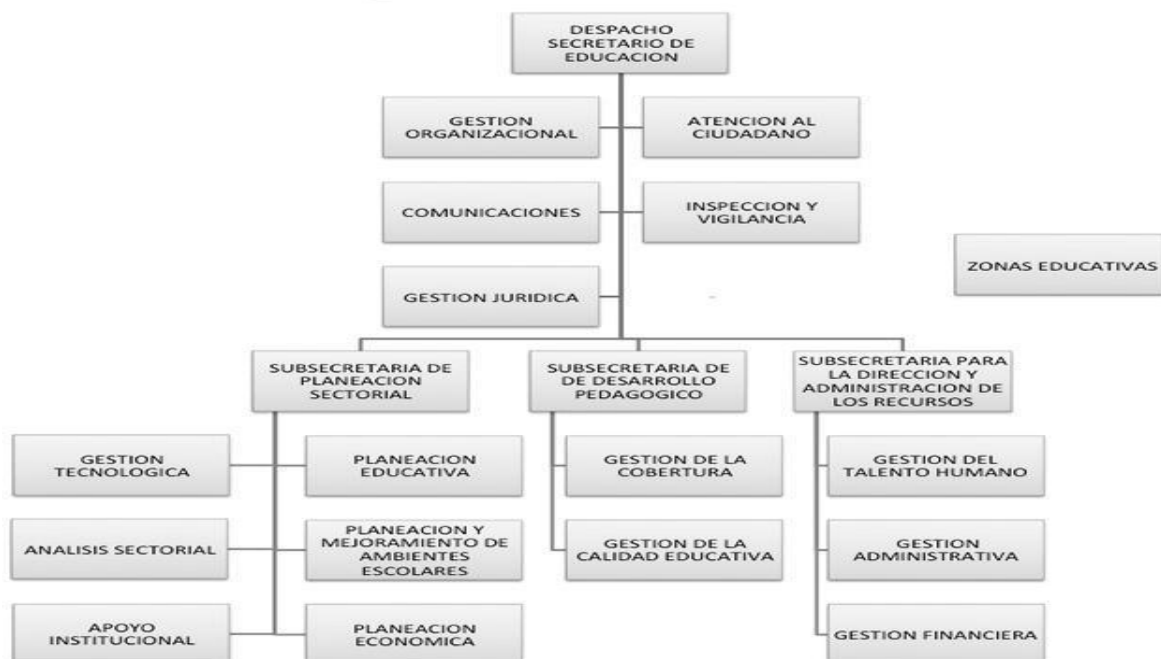


Figura 1.13 Estructura organizacional Secretaria de Educación Municipal

Fuente: Secretaria de Educación Municipal

Este aspecto pone énfasis en la estructura institucional figura 1.11, que soportan la arquitectura y la articulación intersectorial e institucional anteriormente mencionadas, en tanto en esta se reflejan las características o particularidades con los que conto la Alcaldía de Santiago Cali para operativizar la PPAIPI.

En este contexto se evidencio que el esquema de operación interno, se liga a la estructura organizacional de la Alcaldía de Santiago de Cali y responde a un modelo de operación por procesos en adelante MOP, este último adoptado en su primera versión mediante Decreto Municipal No. 411.0.20.0.610 de 2011 (Alcaldia Santiago de Cali, 2011) . Ver figuras 1.11 y 1.12, y el Modelo Estándar de Procesos denominado Modelo de Operación por Procesos ver figura 1.17 de los anexos.

Es así, como se identificó que las Secretarías responsables de ejecutar el Plan de Desarrollo y que a su vez son Integrantes del CIPI, hacen parte de los Macro Procesos Misionales, que son todos aquellos que proporcionan al usuario “el resultado previsto por la entidad en el cumplimiento

del objeto social o razón de ser” (Alcaldía Santiago de Cali, 2011) y se ubican principalmente en el Marco proceso de Desarrollo integral conformado por : “Servicio Educativo, Servicio de Vivienda Social, Servicio de Salud Pública, Servicio de Deporte y Recreación, Servicios Culturales y Turísticos, Servicios Públicos Domiciliarios, Atención a la Comunidad y Grupos Vulnerables” dichos procesos fueron liderados y coincidieron con la denominación funcional de cada Secretaria.

De igual manera dicho modelo dispone de los Macroprocesos de apoyo, integrado por aquellos procesos que proveen recursos necesarios para el desarrollo de los procesos misionales, el cual se desagrega en los niveles de “Gestión Jurídica Administrativa, Gestión del Talento Humano, Gestión de Hacienda Pública y Gestión Tecnológica y de la Información” y el Macro Proceso de Seguimiento y Evaluación.

De acuerdo a este MOP, como lo indica del Decreto, los procesos, subprocesos y procedimientos, estaban caracterizados cada uno conforme al ciclo Planear- Hacer- Verificar y Actuar (PHVA).

Correspondiendo lo anterior, a la lógica operativa en la que se implementó la PPAIPI, que, si bien no se evidencio que el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia haya sido establecido como un proceso, subproceso o procedimiento específico, sí el Ministerio de Educación Nacional adelanto gestiones para la Modelación de Gestión de la Educación Inicial, el cual era presentado como “una herramienta de gestión, que indica lo que una Secretaría de Educación requiere, en términos de arquitectura institucional, para contribuir con las acciones de educación inicial en su territorio” (Ministerio de Educación Inicial 2015) , de las cuales la Secretaria de Educación participó a través de un pilotaje en el 2015, (ver figura 1.17). A la prostre las acciones de las dependencias debieron regularse por estas lógicas y estructuras.

Como se indicó previamente, el impulsó de la implementación de la PPAIPI estuvo a cargo principalmente de la Secretaria de Educación, siendo esta en la que se concentró el mayor número de recursos de inversión y quien tuvo a cargo el proyecto del cual dependieron el equipo interdisciplinario de apoyo al SAUPI y la Prestación del servicio de AIPI.

Este equipo, como se identificó en la figura 1.10, adelanto las gestiones que abarcaron los siguiente temas: a) Apoyaba las acciones Administrativas de Gestión, de Planeación, Financiero y Presupuestal, Jurídico y Contractual, Técnico y seguimiento del SAIPI, b) Apoyaba las acciones técnicas de acompañamiento a los Operadores y comunidad e interesados, c) Apoyaba las acciones de supervisión de los Contratos de Prestación de Servicios de AIPI, d) Participaban de los espacios de discusión de temas de Primera Infancia y eran el enlace con las entidades u organismos del gobierno nacional. y e) Apoyo el Pilotaje de Modelo de Gestión de la Educación Inicial MGEI en la Secretaria de Educación Municipal.

En este contexto se considera la implementación de la PPAIPI, conto con un programa que trazo metas, objetivos y responsables, que de igual manera conto con una estructura para el relacionamiento y articulación de gestión y sus actores, que contó con un criterio técnico a en la gestión del programa en tanto se orientó por los lineamientos dados por el nivel nacional, además apropió y ejecuto recursos financieros significativos para la atención de la población objetivo y la infraestructura física la misma, como se expone en la línea de Acción de la Calidad de las Atenciones.

Lo anterior demuestra en cierta forma, la disposición de la Alcaldía de Santiago de Cali en implementar la PPAIPI desde el enfoque de Derechos, toda vez que tanto la arquitectura interinstitucional e institucional dispuesta, así como la capacidad institucional instalada, son una vía para la garantía real de los derechos de la primera infancia.

Por otra parte, el esquema de operación externa se evidenciaron tres estructuras definidas como escenarios de discusión, planeación y toma de decisiones, eso según su marco normativo, ver tabla 1.6, entre las que se encuentran: El consejo de Política Social, la Mesa Municipal y el Comité Intersectorial de Primera Infancia , dentro de las cuales fue notorio la concurrencia de las mismas dependencias en dichas 3 instancias, a las cuales se sumaban otros actores en el caso del COMPOS y la Mesa Municipal; en cuanto el CIPI, su composición le identifico como un instancia interna de la Alcaldía de Santiago de Cali, conto igual con un elemento de operación externa, con la confluencia del ICBF. Sin perder de vista que según las entrevistas y documentos dan cuenta de

que la coordinación y el equipo de apoyo del Comité, se encargaban de atender a los demás actores interesados en la PPAIPI. (ver figura 1.10)

Sin embargo, no se evidencia que cuenten con un espacio articulador entre las mismas, donde conjugaran sus gestiones y decisiones, que permitiera brindar una visión general a nivel Municipal de la suma de esfuerzos en beneficio de la primera infancia, o si existía dentro del SAIPi un orden para su comunicación y gestión.

Ahora bien, tanto los actores objeto de indagación como el contenido de las publicaciones reconocieron la realización de actas, informes, planes de acción, en torno a la PPAIPI, no obstante, no se evidencio un canal de comunicación o un repositorio exclusivo para su consulta y que permitiera su visualización pública, como lo hace el orden nacional, que tiene publicadas sus actas de Comisión Intersectorial de Primera Infancia en su página institucional. Lo anterior dificulto el acceso a estos documentos puntuales, toda vez que la Gestión Documental no reposaba en una sola oficina y dado la reforma administrativa que adelanto el Municipio de Santiago de Cali en el año 2016, que creo nuevos organismos y reorganizo otros, complejizo acceder a las fuentes de información.

3. Autonomía Territorial

Otro de los aspectos que toca la Línea de Gestión Territorial se refiere a la “autonomía territorial”, en la cual se requería que la Alcaldía de Cali al diseñar y adaptar la AIPI de Cero a Siempre en el Municipio, reconociera las particularidades de su población, territorio y contexto.

Respecto a esto, se evidencio que desde el inicio del periodo 2012 hasta su finalización en el 2015, la Alcaldía de Santiago de Cali, interpreto y aterrizó las necesidades de Primera Infancia en la planeación en los proyectos de inversión social, las cuales, su gestión estaba presidida de una estrategia local, que es la estrategia TIOS, la cual un entrevistado define de la siguiente manera:

“Los TIOS son los territorios de inclusión y oportunidades, la cual es una estrategia de desarrollo que vincula a la comunidad y que la hace partícipe de las intervenciones y de los logros que se consiguen para disminuir la pobreza, la desigualdad y para mejorar las condiciones de vida, educación y salud en los territorios más vulnerables de Cali” (Et:01-1)

La estrategia TIOS, según lo identifican los participantes, logró focalizar y articular las acciones intersectoriales al interior de la Alcaldía de cara al territorio para el periodo 2012-2015, así lo evidenciaron los informes de Gestión de este periodo, y este actor precisa:

“La ciudad tiene áreas de población vulnerable de pobreza y extrema pobreza que era necesario apoyar mediante intervenciones trabajadas conjuntamente con las comunidades y sustentadas muy bien en el plan de desarrollo, entonces TIOS hace un diagnóstico preliminar para atender prioritariamente 11 comunas y 65 barrios de Cali de pobreza y algunas de extrema pobreza, esa atención buscaba focalizar las intervenciones para armonizarlas o articularlas, y sobre todo hacerlas que coincidieran en el tiempo, de manera que no actuará los organismos de administración, salud, cultura, deporte separados sino de manera articulada, focalizando la inversión de los recursos y sobre todo sincronizando en el tiempo las intervenciones, eso logró que en un primer año de la aplicación de la estrategia se gastara o se invirtieran 6 mil millones de pesos en el año 2014, 128 mil millones en el 2015, contando entre todos esos recursos la construcción de los centros de desarrollo infantil y el convenio que se hizo con ICBF” (Et:01-1).

Por su parte otro de los actores, al hablar de la implementación de la AIPI, hace referencia al programa TIOS de la siguiente manera:

“El programa de atención integral a la primera infancia realmente nace y se estructura propiamente durante la administración del alcalde Rodrigo Guerrero con una iniciativa muy importante de la gestora social del momento, la esposa María Eugenia Carvajal, un grupo de personas por supuesto interesadas en fortalecer ese servicio,...), entonces la alcaldía de Cali tomó esta iniciativa y la aplicó durante el gobierno, la incluyó en primer lugar en su plan de desarrollo como uno de los puntos muy importantes dentro de la estrategia de los TIOS, los cuales en su momento se planteó una estrategia de inversión social focalizada en los territorios con mayores necesidades del municipio y por supuesto una de esas necesidades más apremiantes, era la de la atención integral a niños menores de 5 años” ” (Et:01-2)

De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 (Alcaldía Santiago de Cali, 2012) esta estrategia se ubicó en el Objetivo Estratégico “CaliDA Equidad para Todos”, la cual señala:

“Generar condiciones de equidad, con un enfoque “poblacional” y “territorial”, a partir de la estrategia de intervención denominada Territorios de Inclusión y Oportunidades - TIO, que prioriza de acuerdo con la división políticoadministrativa del municipio, en las áreas donde se registran indicadores críticos de pobreza, violencia e seguridad.”

Lo anterior contrastado con lo escrito por María E. Carvajal de Guerrero (Gestora Social 2012-2015), quien comenta en el libro “Los malabares de la pobreza” (Londoño, 2017) lo diferente del enfoque de esta estrategia:

(...) La estrategia Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO) es un enfoque diferente de la administración pública en su manera de relacionarse con las comunidades más pobres; lo es, porque las intervenciones en sus territorios no se originan en la súplica de la gente a candidatos o gobernantes, sino en la decisión de gobierno de acercarse a ellos y luchar contra la pobreza”

La siguiente figura (figura 1.14) muestra el mapa de Territorios TIOS y las comunas en los cuales se focalizaron la inversión para la Primera Infancia, la cual señala aquellos en los cuales se concentraban la mayor población de primera infancia para ese periodo.



Figura 1.14 Territorios de inclusión y oportunidades (TIOS)

Fuente: Archivos magnéticos 2013 rescatado de presentaciones Reunión Comité Intersectorial.

El libro “los malabares de la pobreza” identificó igualmente a las Estrategia TIOS como:

(...) una estrategia transversal de las intervenciones que se llevan a cabo mediante procesos de concertación entre dependencias del sector público y el privado, con organizaciones de la sociedad civil, sobre todo, con organizaciones comunitarias de base. (...)

Conforme a lo anterior, se logró corroborar que la Alcaldía de Santiago de Cali trabajó la autonomía territorial desde la estrategia de territorios TIOS, donde dicho enfoque permitió no solo diseñar y adaptar una atención a la población de primera infancia que cumpliera con el puntaje de SISBEN como lo exigía los lineamientos técnicos operativos del ICBF, sino que logró que dicha atención estuviera inmersa en una apuesta de una intervención prioritaria del territorio, en la que se generaron oportunidades a la población con el ánimo de superar la pobreza y mejorar entre otras, las condiciones sociales, como lo reflejan los informes de Gestión del periodo 2012-2015, lo que se suma a las acciones concretas por garantizar los derechos integralmente como lo plantea la PPAIPI.

Respecto a la descentralización, no se evidencio, la existencia de relaciones interinstitucionales entre la Gobernación del Valle y la Alcaldía, como quiera que la primera tenía a cargo el acompañamiento y cooperación técnica a sus municipios, no obstante al ser el Municipio de Santiago de Cali una entidad territorial certificada, predomino entonces, la relación directa de la Alcaldía de Cali con las entidades del gobierno nacional en el marco del SNBF ya fuera o nacional o el regional para el caso del ICBF, por cuanto se tenían conversaciones en relación al Convenio que se firmaba en Bogotá, la relación con el orden territorial del ICBF se daba por su función de supervisor del convenio y el cruce de información para el reporte de metas sociales en relación a la AIPI. Así mismo, como la implementación de las estrategias propuestas por el Ministerio de Educación Nacional, en lo relacionado con la Educación Inicial como se observó con el Modelo de Gestión de Educación Inicial y la modalidad de preescolar integral.

Este aspecto de autonomía territorial, concibe la implementación de modalidades flexibles, conforme a los estructurantes, se identificó que las modalidades sobre las cuales se trabajó la implementación de la Atención Integral a la Primera Infancia, se dio en Modalidad Institucional y Modalidad Familiar, como lo muestran los objetos contractuales de los convenios suscritos con el ICBF y a su vez con los operadores, enarcándose el servicio de AIPI en las modalidades convencionales de la Atención para el periodo de estudio, es decir, no se implementó una modalidad propia.

Sin embargo, se evidenciaron acercamientos y planes para contextualizar la AIPI, como reconocimiento a la existencia de los cabildos urbanos que tenían presencia en el Municipio, logrando compromisos con los mismos, no obstante, se reitera no se logró evidenciar la contratación una modalidad exclusiva para su atención, a pesar de que los lineamientos así lo permitían.

Es importante indicar que la línea de Acción Gestión Territorial contemplaba la estructuración del Plan de Atención Integral a la Primera Infancia por parte de las entidades territoriales, frente a esto se advierte, que la Alcaldía de Santiago de Cali para el periodo analizado no concretó su Plan de Atención Integral de Primera Infancia - PAI como lo esperaba el CIPI. Esto

se deduce, de lo referido en las publicaciones, toda vez que se describen unas fases de formulación, pero no su terminación y adopción, los entrevistados por su parte, no hacen referencia a contar con este documento o proceso finalizado.

Entonces, frente a la Gestión Integral se tiene que, de lo señalado por los Fundamentos, efectivamente la Alcaldía de Santiago de Cali incluyó el programa de Atención integral a la Primera Infancia en el Plan de Desarrollo Municipal, sin embargo, solo centró su ejecución, en un plan de desarrollo que es temporal, que limita su proyección, ya que estos planes obedecen a un periodo de gobierno que no garantiza su continuidad en próximas vigencias. Que pone en riesgo las acciones ya adelantadas.

Mientras que en lo concerniente a la construcción del Plan de Atención Integral para la Primera Infancia – PAI, este no se concreta en el periodo de estudio y por tanto puede estimarse que no se contó con un instrumento que proyectara la incidencia de la PPAIP a más periodos, lo que deja a esta política a la espera de la voluntad política y la capacidad técnica del gobierno de turno para el diseño de estrategias en beneficio de la Primera Infancia en los Planes de Desarrollo subsiguientes,

Aunque como se identificó inicialmente en el recorrido histórico, la Alcaldía de Santiago de Cali al finalizar la vigencia de 2015, adopta la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, la cual cuenta con un Plan de Acción a 2025, al incluir estas tres etapas del desarrollo del ser humano, no permite visualizar y por ende garantizar, una apuesta concreta y de manera transversal desde los diferentes entornos en los que se desarrollan y deben garantizarse los derechos de las mujeres gestantes, madres lactantes, las niñas y niños de Primera Infancia.

Ya para cerrar esta línea de acción, resulta interesante ver cómo las acciones de la alcaldía se acoplaron a las estrategias y proyectos que emprendiera la estrategia a nivel nacional, es decir para la AIPI no adoptaron una política municipal con sus propias líneas de acción que permitieran visibilizar sus apuestas por las niñas y niños de esta ciudad, sino que al intentar guiar sus acciones se embarcaron en unas apuestas nacionales, lo que se traduce en que “no abordaron en este periodo su papel de diseñadores y ejecutores de su propio plan de atención”.

Lo anterior parte de tener en cuenta que el propósito de la CIPI nacional demarcados en los fundamentos de la línea de Gestión Territorial pretendían que cada entidad estableciera sus condiciones institucionales y financieras, lo que se traducía en los Planes de desarrollo y a su vez que esto se esperaba se refleja en sus propios planes de atención integral.

Entonces, frente a la operatividad del programa podría decirse que efectivamente la Alcaldía de Santiago de Cali implementó la PPAIPI siguiendo la Línea de Acción de Gestión Territorial, por cuanto se observó que contó con una infraestructura y capacidad intersectorial e institucional y de igual manera estuvieron presentes las relaciones intergubernamentales, intersectoriales e institucionales. A demás desde su autonomía territorial, diseño y adopto estrategias para la AIPI al menos para el Programa del PDM, sin embargo, su gestión territorial solo centró en la ejecución de dicho Plan, el cual era temporal, que limitaba su proyección, ya que estos planes obedecen a un periodo de gobierno que no garantiza la continuidad de los proyectos e inversiones en próximas vigencias, lo que pone en riesgo las acciones ya adelantadas.

Ahora bien, a continuación, se presenta desde la línea de la Calidad de las Atenciones, la identificación y desarrollo de los factores que afectaron y fueron predominantes en la fase de implementación de la Política.

Línea de Acción - Calidad de las Atenciones.

Desde la Calidad de las Atenciones se encuentran como factores que afectaron y se concluyen como predominantes los siguientes: La Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en la modalidad Institucional y Familiar, la inclusión de las comunidades indígenas, una Propuesta innovadora de educación inicial en el marco de la AIPI, la Cualificación del Talento Humano y la Infraestructura y Dotación para la Atención, los cuales se exponen a continuación.

Retomando los fundamentos técnicos esta línea “contempla acciones tendientes a la

humanización de la atención, la flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la población y del contexto, la cualificación del talento humano y el ajuste y revisión de la calidad de la oferta de servicios”. (Presidencia de la Republica, 2013)

Frente a esta línea uno de los entrevistados manifiesta:

“ La otra línea se llama calidad y pertinencia, y estas está la calidad de cobertura, entonces dicen que esta la cobertura pero con calidad, lo que pasa es que en términos de nuestra organización interna como territorio pues esa atención como tal la llevamos allá al convenio y el convenio como una estrategia para esa gestión de rectoría, pero cuando vemos la línea de acción de calidad con pertinencia pues allí se vuelve a hablar de esa cobertura, inclusive la ponen de último, porque en realidad lo relevante es la calidad, porque acá estamos hablando de la garantía del derecho y uno puede decir que el servicio se puede prestar para lo bueno y malo, pero cuando hablamos del derecho es en calidad, entonces no puede decir, no es que a mí el derecho me lo garantizaron como bueno o malo, no, es el derecho, y el derecho de la calidad, entonces por eso la línea de acción de la estrategia pues se plantea desde la calidad no de la cobertura, entonces esa calidad que nos dice? como debe ser esa calidad? entonces, dice que esa atención debe ser humanizada, contextualizada y pertinente, entonces allí también nos dimos a la tarea, cuando se habla de contextualizada a que se refería? entonces la contextualiza pues en el contexto de Cali”. (Et:02-1)

En el grupo focal se observan diferentes apreciaciones:

“(…) Es que la implementación está en papel, es como la constitución, es la letra muerta porque han creado burocracia, han creado puestos, han creado una cantidad de cosas pero si uno mira realmente si las atenciones están llegando porque es que al final una política tiene que ser al beneficiario y cuando uno mira las estadísticas de la atención donde más tenemos cupos es en las instituciones educativas oficiales pero es en las sedes donde hay más inasistencia. (...)¿Cuántos atendí? Si los indígenas no están bajo sus criterios, bajo sus indicadores (?), bajo las necesidades que tienen, bajo el contexto entonces ¿A quién estoy atendiendo? (...)... Entonces uno se empieza a mirar y pues cuando uno mira los indicadores del plan de desarrollo entonces claro dice contextualizado y pertinente y no es ni pertinente ni contextualizado. (...) La implementación en este momento ha sido... digamos que el avance que tiene, que hay que valorar es institucional. (...) Pero la realidad es que los niños no están recibiendo el beneficio. Ah que Cali digamos se ha sensibilizado con la mujer embarazada, Cali siempre ha sido una ciudad que a pesar de muchas cosas siempre ha sido muy de ciudad” (Et:02-3)

Otro participante sobre la atención precisa:

“Entonces la modalidad familiar en su momento surgió con comfandi con muchos inconvenientes en el tema de talento humano. Como un operador con un estándar de calidad para talento humano muy alto se ve obligado a contratar una maestra o un sabedor indígena que solo tiene quinto de primaria si a mucho. Entonces eso para las comunidades indígenas fue un logro grandísimo en Cali, es un logro aún” ” (Et:02-6).

“Entonces la calidad se vuelve esa cifra nacional construida digamos por los técnicos y por las políticas internacionales y esa es la calidad y se hacen todo un forzamiento digámoslo de los datos y de las cosas para decir que si cumplimos con eso. Entonces no tenemos ni el dato real de cómo estamos, que tan cercano o lejanos estamos de esa calidad si no que en el año al año se dice que sí que sí, todo bien todo bien, que está al cien por ciento y que vamos creciendo” (Et:02-5)

Lo anterior demuestra que, entre los actores, se presentaron debates entre lo que se entendió como calidad y cobertura de las atenciones, y que entre estas posturas se adelantaron las acciones para brindar la atención, por tanto los resultados de esta línea de acción se centran en cinco elementos, 1) la Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en la modalidad Institucional y Familiar , 2) la inclusión de las comunidades indígenas, 3) Propuestas de educación inicial en el marco de la AIPI, 4) la cualificación del talento humano 5) La infraestructura y dotación.

1. La Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en la modalidad Institucional y Familiar.

De acuerdo con lo descrito en el documento de FPTG (Presidencia de la Republica, 2013), la humanización de las atenciones conllevaba igualmente unas acciones administrativas:

“Trasladado al plano administrativo esto implica acudir a mecanismos que aseguren la llegada de las atenciones de manera pertinente y digna, tanto a comunidades urbanas como a aquellas que viven en zonas rurales de difícil acceso, manteniendo el contacto permanente de quienes prestan atenciones con la realidad en la que vive cada niña y cada niño colombiano.”

Entendido lo anterior, se parte de la premisa que para hablar de atención humanizada se debe primero asegurar el servicio, el cual como se ha mencionado anteriormente se enmarco en la ejecución de los Convenios suscritos entre el ICBF y el Municipio de Santiago de Cali, como lo refleja la siguiente tabla:

Tabla 1.10 Convenios Interadministrativos y Contratos para la prestación del Servicio de AIPI y su inicio 2012-2015

CONVENIO MARCO CON EL ICBF			CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA						
Año	Número	Plazo Convenio	No. Contrato Secretaría de Educación	Operador	Modalidad	No. cupos	Valor	Fecha de inicio	Fecha Final
2012	2391	Mayo/ 2012 a Dic/2014	4143.0.26.336.2013 16/Mayo/2013	Fundación Ayuda a la Infancia Hogares Bambi Cali	Continuidad Institucional	240	481.888.292	Mayo 2013	31/ dic/2013
			4143.0.26.334.2013 16/Mayo/2013	Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría	Continuidad Institucional	1.929	3.712.013.748	Mayo 2013	31/ dic/2013
			4143.0.26.368.2013 14/Junio/2013	Caja de Compensación Familiar Comfandi	Ampliación cobertura 900 Institucional Familiar	300 600	1.288.184.880	Junio 2013	31/ dic/2013
				Cobisocial/ Municipio de Cali/ICBF		300		SF	31/ dic/2013
			4143.0.26.321.2014 24/ene/2014	Funsace	Institucional	200	403.859.456	13/feb/20 14	30/jul/20 14
			4143.0.26.319.2014 24/ene/2014	Fundación Educativa Santa Isabel de Hungría	Institucional	1929	3.960.490.923	13/feb/20 14	30/jul/20 14
			4143.0.26.318.2014 24/ene/2014	Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfamiliar -andi COMFAND I	Institucional Familiar	940 1870	3.568.132.863	13/feb/20 14	30/jul/20 14
2015	1342	30/Dic/20 14 a 31/Dic/20 15	4143.0.26.163.2015 23/ene/2015	Funsace	Institucional	200	238.293.450	26/ene/20 15	30/may/ 2015
			4143.0.26.479.2015	Funsace	Institucional	200	419.489.212	01/jun/201	31/dic/2

	28/may/2015					5	015
4143.0.26.281.2015	Fe y alegría de Colombia – Fe y Alegria	Institucional	2169	6.039.553.122	09/feb/2015	31/dci/2015	
4143.0.26.162.2015	Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfamiliar - andi COMFANDI	Institucional	760	3.199.725.942	26/ene/2015	30/may/2015	
4143.0.26.478.2015	Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca - Comfamiliar - andi COMFANDI	Institucional	760	4.611.761.433	28/may/2015	30/nov/2015	
2013 538	2 013	Sin contrato derivado ejecutado directamente por el ICBF, el Municipio y Coobisocial (sin mas información)					

Fuente: Elaboración Propia de Archivos de la Entidad Alcaldía Municipal de Cali y Página Electrónica Secop I

De la tabla anterior y los documentos consultados para su elaboración, se observa que en el periodo 2012 -2014 se suscribieron dos convenios entre el Municipio de Santiago de Cali y el ICBF, (el No. 2391 y No. el 1342), en con condiciones similares, donde ambas entidades aportaban recursos para la atención, sin embargo el Municipio era el responsable de garantizar la atención integral de los beneficiarios, para lo cual como entidad estatal, debió acudir al ordenamiento jurídico existente para la escogencia del contratista o el operador de servicio, que en términos generales se efectúa a través de las licitaciones o concursos públicos, salvo las excepciones legales en las que se puede contratar directamente.

Resaltando, entonces que una de las estrategias para brindar el servicio, además de la conformación y sostenibilidad del Banco de Oferentes, como lo reseñan distintas publicaciones y las fuentes entrevistadas, fue la adopción por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali de la modalidad de una contratación directa, la cual se ciñó a lo estipulado en el artículo 2150 de 1995, que estableció:

“Artículo 122.- Simplificación de los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar. Se podrán celebrar directamente los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del

Sistema Nacional de Bienestar Familiar”.

Es así, como en el periodo señalado se evidencia, se llevaron a cabo “Contratos de Prestación de Servicios de Atención Integral a la Primera Infancia” bajo esta norma, con entidades sin ánimo de lucro que hacían parte del SNBF y del banco de oferentes local conformado por el Municipio, denominadas Entidades Administradoras de Servicio -EAS, como mecanismo que “asegurara la atención” donde un entrevistado manifiesta:

“El riesgo más grande son los tiempos para el desarrollo de ese convenio, para el desarrollo de la atención y el tema de la garantía de los recursos por lo menos desde (...), lo nutricional, en los estudios que se han adelantado desde el 2013 hasta acá con la implementación de la atención integral la desnutrición aguda ha logrado bajarse de un 9.4 de desnutrición aguda llegamos hasta el 1.2 el año pasado, pero cuando hay un cese de la prestación del servicio bien sea modalidad familiar o institucional sobre todo en la institucional por temas administrativos, de convenios, de contratos y demás cuando se han hecho esas evaluaciones del estado nutricional que se para la prestación de servicio uno o dos meses bien sea por el cambio de año o por como digo el tema de lo contractual la desnutrición inmediatamente aumenta” (Et:02-2)

Por tanto, se concluye que la Alcaldía de Santiago de Cali apostó por un modelo de contratación que buscaba brindar la atención de manera oportuna desde su inicio, en cuanto se observa que la fecha de suscripción de los contratos coincide con el inicio de la vigencia, y que la fecha de inicio es casi que inmediata en la suscripción de los mismos en la mayoría de los casos, estimando entonces que la utilización de esta modalidad de contratación directa, evitaba la ocurrencia de diversas situaciones que conllevaran a esperas innecesarias, propios de la licitaciones públicas, que como los señalan los entrevistados, puede afectar la atención y por ende la garantía de derechos de la población atendida teniendo en cuenta que lo que se buscaba garantizar el desarrollo de cada niña y niño y madre lactante y mujer gestante de manera oportuna, lo contrario se traduciría en una atención deshumanizada.

2. La inclusión de las comunidades indígenas.

Desde la calidad y la cobertura, al hablar de universalización de la atención no solo se refiere al número de niñas niños y niñas atendidos más el número de estructurantes garantizados, y si cumple o no la atención con los estándares de calidad, esta se entiende también, como aquellas apuestas por adaptar el servicio, (como lo establecen los Fundamentos PTyG), por ende las atenciones a los beneficiarios de primera infancia debían ser flexibilizadas de acuerdo a las particularidades de la población y del contexto; al respecto un entrevistado al indagarle sobre la calidad de la atención menciona:

“(..).cuando se habla de contextualizada ¿a que se refería? entonces la contextualiza pues en el contexto de Cali, entonces nos venimos a mirar ese contexto y entendemos que tenemos una población indígena con 6 cabildos, Cali después de Bahía, la segunda ciudad de Suramérica con población afro, Cali también con una población bastante significativa con discapacidad y así digamos vamos entendiendo que cuando en la estrategia se habla de una atención contextualizada era que tenía que ver con toda esa pruculturalidad que tiene Cali,(...) (Et:02-1)

Aunque no se evidencio la adopción de una modalidad diferencial para la atención exclusiva a comunidades indígenas o afrodescendientes en los contratos de Prestación del Servicio de Atención, señalados en la tabla 1.10, un actor reconoció lo siguiente:

(...) Entonces empieza "ah, hay indígenas, cómo vamos a generar esta estrategia". Ya se empieza a perfeccionar en el 2013 con la atención a la comunidad en Embera Catio. Algunos Nasa Yanaconas entran en la atención con el operador Comfandi y Fé y alegría en el 2014 (...) para la época existía el equipo para primera infancia, se crea como un comité de primera infancia indígena donde son convocados en su momento en el 2015 los gobernadores indígenas de la época y se sientan a conversar más de fondo que es lo que se pretende hacer desde la parte indígena en Cali porque es muy diferente el contexto de territorio de donde pues se está a este contexto de ciudad donde la población es totalmente dispersa, donde para encontrar veinte indígenas en un barrio pues si no los vamos a encontrar. En primera infancia entonces se crean unos documentos diríamos línea desde la parte talento humano, algo muy por encima de la parte pedagógica, el tema de atención, el tema de minuta diferencial en modalidad propia (...) (Et:02-6)

Puede entonces relacionarse esa humanización y contextualización de la atención, con la inclusión de integrantes de las comunidades indígenas en la atención directa de niñas y niños, además de creación lineamientos para la focalización y selección del talento humano, la creación de espacios interinstitucionales para el dialogo entorno a la atención , como se menciona en el documento de “Orientaciones de Educación Propia en Educación Inicial” (Comité Interinstitucional de Educación Inicial Indígena Primera Infancia - SEM, 2015), en el que participaban Autoridades de los Cabildos Indígenas, enlaces indígenas de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y de la Secretaría de Cultura, representante del ICBF, las EAS, y la Coordinación Técnica de Primera Infancia, con el propósito de:

“(…) garantizar los principios de respeto a la cultura y cosmovisión de los pueblos, acorde con los Planes de Salvaguarda, así como de la flexibilidad para garantizar una atención integral, e igualmente, la construcción de unos lineamientos propios para la Educación Inicial Indígena en Santiago de Cali.

De acuerdo a lo anterior se encontró que como resultado de esto diálogos, a iniciativa de los indígenas y en consenso con la Secretaria de Educación Municipal, se aportó desde su cosmología a la identidad de las Unidades de Servicio en Cali, denominándolos como “NIDO”:

(...) Para los seis cabildos indígenas asentados en el municipio de Santiago de Cali, el NIDO es el lugar donde se fortalece el principio de la identidad cultural hacia el auto-reconocimiento y reapropiación de las prácticas culturales. Acciones que se legitiman bajo la dinámica de la naturaleza como la segunda madre; dado que el cordón del ombligo es sembrado en el seno de la tierra. De esta manera, la espiral evoca el ir y venir físico y de pensamiento en continua conexión del territorio de origen con el ser de la madre en otros contextos. En tal sentido, el símbolo del NIDO representa en práctica, el lugar de la interculturalidad donde los protagonistas son las niñas y los niños de la primera infancia de Cali o de las semillas de vida para los indígenas. La interacción de las familias dentro y entorno del NIDO entre otros actores son la clave para la educación inicial y la consolidación de la pedagogía en el marco de la atención integral diversa. (Autoridades Indigenas, Secretaria de Educación- Equipo SAIPI, ,Comite IE indigena, 2015)



Figura 1.15 Logo NIDO Alcaldía de Santiago de Cali

Fuente: Imagen rescatada de archivos Secretaria de Educación Municipal

De igual manera los documentos y entrevistas, dan cuenta de la intencionalidad de la Alcaldía de Santiago de Cali en la construcción de una minuta diferencial, por tanto en el periodo de investigación, se observa se inició por la caracterización de la dieta nutricional indígena (Secretaria de Educación Municipal, 2015) en consonancia con los elementos de la educación inicial de la Atención Integral a la Primera Infancia, lo anterior puede entenderse como los acercamientos iniciales a la humanización de la atención, en el que se incluye la cosmología de la comunidades indígenas, coadyuvando al “fortalecimiento y reapropiación de la identidad cultural”, en este caso sobre la cultura alimentaria como se expone en dichas orientaciones.

Aunado a lo anterior, conforme a lo narrado por los participantes del grupo focal, corroborado con los contratos del equipo de apoyo al SAIPI en el periodo analizado, se identifica la participación directa y activa de un enlace de comunidades indígenas en este escenario de gestión institucional desde el 2015, designado directamente por los líderes de esta, lo que se entiende como las primeras apuestas de la Alcaldía de Santiago de Cali para adelantar su gestión y atención, partiendo del conocimiento de las particularidades y el contexto de la población indígena.

3. Propuesta innovadora de educación inicial en el marco de la AIPI

Si bien la información es escasa, este aspecto denota la gestión de la Alcaldía de Cali para trabajar la PPAIPI desde otras perspectivas. Conforme a lo indagado, estas acciones por reconocer otros espacios y formas de atención, se enmarcaron en los Convenios de Asociación celebrados para la implementación de una propuesta de educación inicial innovadora con el Hogar Infantil Los Caleñitos (Secretaria de Educación Municipal, 2015).

Dicha estrategia, se orientó según los documentos consultados, a unir esfuerzos interinstitucionales y sociales, entre el 2014 y 2015, para atender a niñas y niños menores de 5 años, en el marco de una educación inicial con enfoque integral, el cual además de basarse en las orientaciones de la AIPI la cual “reconoce a niños y niñas sin importar las diferencias de género, raza etnia o estrato social como o sujetos plenos de derechos”, planteaba entornos que permitirían a los hijos de Madres Solteras y Madres Cabeza de Familia, Padres y madres de beneficiarios que laboraban y no contaban con una persona idónea para cuidar de manera óptima a sus hijos, potencializar a través de la lúdica, la sensibilidad, creatividad y confianza en sí mismo de cada niña y niño, lo anterior conforme a las propuestas presentadas por el Hogar.

4. Cualificación del Talento Humano.

La cualificación del Talento Humano a la luz de los Fundamentos PTy G, se concibió de la siguiente manera:

“La cualificación del talento humano en servicio se concibe como un proceso estructurado en el que las personas actualizan y amplían sus conocimientos, resignifican y movilizan sus creencias, imaginarios, concepciones y saberes, perfeccionan y/o fortalecen sus capacidades y prácticas cotidianas, con el propósito de mejorar en un campo de acción determinado.”

Este aspecto, se proponía proceso de largo plazo, donde las personas que tenían a cargo la atención de los beneficiarios, se esperaba incrementaran sus conocimientos, y desaprendieran malas prácticas, en beneficio de la población atendida integralmente, contribuyendo a su a su desarrollo, extensible igualmente a las instituciones y responsables del proceso de cualificación,

al igual que la academia.

El desarrollo de este aspecto, para la Alcaldía de Santiago de Cali, se estableció que partió de lo establecido en el Conpes 162 de 2013, el cual incluyó una línea de inversión denominada “5.2.4. Atenciones educativas y culturales” que a su vez marco las acciones a financiar, como el “Cualificar maestros, maestras y agentes educativos vinculados a la educación inicial, en el marco de una atención integral”, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Educación, correspondiendo estos al Anexo Técnico 20 denominado “ orientaciones para la cualificación de maestros, maestras y agentes educativos vinculados a la educación inicial en el marco de la línea de inversión “atenciones educativas y culturales” Conpes primera infancia – 2013”

Dichas orientaciones partieron de la noción citada en los fundamentos, especificando el propósito de la misma:

“En este sentido, el propósito de la cualificación de maestros, maestras y agentes educativos vinculados a la educación inicial, en el marco de este CONPES, será la resignificación y/o fortalecimiento de sus prácticas pedagógicas, lo que implica el trabajo sobre las concepciones y saberes subyacentes a estas. Esto supone una construcción social de conocimiento, que reconozca los saberes, perspectivas, creencias y experiencias de manera que a través de la reflexión sobre su quehacer y la interacción con otros conocimientos, se influya favorablemente la promoción del desarrollo de los niños y las niñas en primera infancia, así como en la calidad de la educación inicial” (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2013)

Así pues se observa, dichas orientaciones marcaron las pautas, que se sintetizan; en relación a las condiciones que debían cumplir los procesos de cualificación, los elementos que lo orientaban, a quienes estaba dirigido el mismo, quienes podían ofrecer la cualificación y los temas sobre los cuales se debía priorizar junto con los temas considerados nucleares de carácter obligatorio para el proceso y señaló la ruta a seguir para la inversión de estos recursos, todo esto muestra como la Alcaldía igualmente debía de seguir también orientaciones del orden nacional para su gestión de su línea de Calidad de las atenciones en materia de cualificación. (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2013)

En consonancia con lo anterior, se evidencio que dichos recursos y acciones para la Cualificación al Talento Humano, según documentos de contratación publicados, se materializaron en el Contrato Interadministrativo No. 4143.0.26.851, suscrito con la Universidad del Valle por valor de \$150.000.000, cuyo objeto se enmarco en:

“La cualificación de maestros, maestras y agentes educativos vinculados a la educación inicial en el marco de la atención integral mediante el fortalecimiento de sus prácticas cotidianas que redundan en la atención de los niños y niñas de primera infancia sus familias y la comunidad. Línea de inversión “atenciones educativas y culturales” Conpes No. 162 de 2013, primera infancia 2014” (Alcaldia Santiago de Cali - Secretaria de Educación Municipal , 2014)

De igual manera se encontró que la Alcaldía de Santiago de Cali, dio continuidad en el periodo analizado, a la gestión recursos propios destinados a la cualificación, orientados en diferentes líneas, enfocando la participación en los agentes educativos, lo cuales, según el contenido de los documentos, referían a “Maestros, Maestras, Auxiliares Pedagógicos, Nutricionistas, psicólogos, Coordinadores Pedagógicos. Todos y todas las personas que intervienen en la Atención Integral de los niños y niñas de Primera Infancia”

Para la materialización de estas acciones de cualificación, se observó que la Alcaldía adelanto los procesos de contratación para brindar dicha oferta de cualificación a los destinatarios, y así concretar las obligaciones de la estrategia, las obligaciones de los convenios suscritos con el ICBF y los estándares de calidad de la Educación Inicial. (ver tabla 1.11):

Tabla 1.11 *CONTRATOS Y CONVENIOS PARA CUALIFICACIÓN DE TALENTO HUMANO*

CONTRATOS Y CONVENIOS PARA CUALIFICACIÓN DE TALENTO HUMANO					
No. Contrato Secretaria de Educación	Entidad ejecutora	Objeto	No. cupos	Valor	Fuente de Recursos
4143.0.26.568.2014 31/Octubre/2014 Contrato Interadministrativo	Universidad del Valle	La cualificación de maestros, maestras y agentes educativos vinculados a la educación inicial en el marco de la atención integral mediante el fortalecimiento de sus prácticas cotidianas que redundan en la atención de los niños y niñas de primera infancia sus familias y la comunidad. Línea de inversión “atenciones educativas y culturales” Conpes	100	150.000.000	Conpes

		No. 162 de 2013, primera infancia 2014”			
4143.0.26.596.2014 07/Noviembre /2014 Contrato Interadministrativo	Universida d del Valle	La cualificación de agentes educativos vinculados a la educación inicial en función de los referentes técnicos para la educación inicial en el marco de la atención integral.	300	160.000.000	Propios /Inversió n
4143.0.26.424.2015 07/Mayo/2015 Contrato Interadministrativo	Universida d del Valle	Desarrollar proceso de formación y cualificación de en educación inicial con enfoque integral para agentes educativos de los beneficiarios de los centros de desarrollo infantil y en el marco de la estrategia nacional de atención integral “De cero a siempre “ y Plan de desarrollo Municipal, 2012-21015: CALIDA: Una ciudad para Todos “ ficha EBI 02039986-vigenica 2015..	140	335.663.017	Propios /Inversió n
4143.0.27.026.2015 06/jul/2015 Convenio de Asociación	Cruz Roja Colombian a	Aunar esfuerzos técnicos, financieros y administrativos para la formación de agentes educativos en emergencias, en el marco de la estrategia nacional “De cero a Siempre” y el plan de desarrollo municipal 2012-2015: CaliDa Una Ciudad para Todos”, ficha EBI 02039986.Vigencia2015.	200	27.790.000	Propios /Inversió n

Fuente: Elaboración Propia de Archivos de la Entidad Alcaldía Municipal de Cali y Página Electrónica Secop I

Es necesario advertir que las publicaciones oficiales de la Alcaldía, si dan cuenta de los temas de cualificación y número de participantes (Ver imagen 1.18 en los anexos), sin embargo no se logra constatar la totalidad de la información reportada, que permitiera ahondar en el objeto o tema de cualificación, para conocer la pertinencia de su abordaje, ni la calidad de los asistentes, y si en estos se incluía a todos los sectores sociales o si solo era para las personas directamente responsables de la atención de los cupos a cargo de la Alcaldía de Santiago de Cali. Esto con el fin de corroborar el grado de implementación de las orientaciones dadas en los documentos técnicos de la estrategia frente a esta línea.

Lo anterior, es necesario por cuanto al hacer seguimiento al talento humano cualificado que atiende y opera los programas, permitiría conocer el perfil y la continuidad de estos en el proceso, y a su vez identificar las prácticas de dichos maestros, maestras y agentes educativos, y la incidencia de estas acciones en la calidad de la atención en beneficio del desarrollo de quienes son atendidos.

Esto, sin perder de vista los demás destinatarios de la cualificación, que incluye igualmente a los planeadores y diseñadores y tomadores de decisión en torno a las PPAIPI, los equipos técnicos de las instituciones y entidades, y equipos de apoyo de la implementación de la política

de en aras de nutrir aún más, los resultados del proceso de cualificación en relación a la PPAIPI, que contribuiría a la calidad en la prestación del servicio de AIPI y la efectividad de la implementación de la Política desde el enfoque de Derechos.

5. Infraestructura y Dotación para la Atención

Se observa en los documentos consultados, que la Alcaldía de Santiago de Cali, inicio con la planeación de adecuaciones, mejoramientos y construcciones de Infraestructura para brindar la Atención Integral a la Primera Infancia, desde la Secretaria de Educación Municipal, partiendo de los sitios en los que se había prestado el PAIPI, que eran Unidades de Servicio al interior de las Instituciones Educativas Oficiales, y posteriormente se consolida la intervención de infraestructura en este sector como estrategia de fortalecimiento de la Educación Inicial en el marco de la Atención Integral, que igualmente coincidía y facilitaría, las estrategias de transiciones armónicas propuestas por parte del MEN.

Es importante señalar, que dicha planeación y ejecución de infraestructura en el periodo objeto de indagación, se dio por una parte con el apalancamiento de recursos CONPES, siguiendo las líneas de inversión previstas en los mismos para la Atención Integral a la Primera Infancia, y por otra en mayor proporción por los valores destinados de recursos propios por parte de la Alcaldía, según lo evidencian los documentos consultados, para infraestructura se destinaron alrededor de \$36.456.535.374 de pesos, suma que consistió en \$5.927.571.838 de pesos CONPES SOCIALES números 162 de 2012 y 163 de 2013, y 30.528.963.535 de Recursos Propios de la Alcaldía de Santiago de Cali. Ver tabla 1.15 de Anexos.

No obstante, no se encontraron documentos o fuentes de información que permitiera conocer de manera consolidada, la infraestructura dispuesta exclusivamente para la atención, que garantizara la destinación y utilización de estos espacios, al igual que la dotación, en el periodo de investigación.

De lo expuesto anteriormente, se concluye que los factores que afectaron y fueron predominantes en la fase implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia

“De Cero a Siempre” para la línea de acción gestión territorial son: la Articulación Institucional, la Capacidad Institucional, y la Autonomía Territorial, y para la Calidad de las atenciones se observaron: 1) la Prestación del Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia en la modalidad Institucional y Familiar, 2) la inclusión de las comunidades indígenas, 3) Propuestas de educación inicial en el marco de la AIPI, 4) la cualificación del talento humano 5) La infraestructura y dotación, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015.

DOFA en la fase de implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”

Con el propósito de presentar un panorama general de la implementación de la AIPI en la Alcaldía de Santiago de Cali, se elaboró una matriz de Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas (DOFA) de las gestiones adelantadas en la implementación de la PPAIPI por esta entidad para el periodo comprendido entre 2012 a 2015 partiendo de lo expuesto en el capítulo anterior, las entrevistas y grupo focal, razonado en ejercicios académicos adelantados a la luz de esta herramienta, identificando aquellos aspectos comunes entre los participantes, con los cuales se diligencio la matriz de análisis, generando como resultado las estrategias, las cuales se espera contribuyan a la planeación estratégica de la entidad pública en relación a la implementación de la PPAIPI, y que se presentarán como las recomendaciones de la presente investigación.

Se parte entonces de la siguiente definición de DOFA:

El análisis DOFA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación interna de una organización, así como su evaluación externa, es decir, las oportunidades y amenazas. También es una herramienta que puede considerarse sencilla y que permite obtener una perspectiva general de la situación estratégica de una organización determinada. Thompson y Strikland (1998) establecen que el análisis FODA estima el efecto que una estrategia tiene para lograr un equilibrio o ajuste entre la capacidad interna de la organización y su situación externa, esto es, las oportunidades y amenazas. (Humberto, 2007)

De acuerdo con lo anterior se utiliza dicha herramienta para analizar, diligenciando en la

matriz las potencialidades y oportunidades de mejora de la implementación de PPAIPI (Ver tabla 1.12), como se describe a continuación, y posteriormente mostrar el análisis DOFA.

Se parte de entender la Fortalezas, como un factor interno, que puede potencializarse, en beneficio de la implementación de la PPAIPI. Por otra parte, se entienden las Oportunidades, como aquellos aspectos del contexto o de otros actores o instituciones que facilitan la implementación de la PPAIPI que se aprovechan para generar mejoras en la fase de implementación. Por tanto, el análisis **FO**, intentara obtener el máximo provecho de una situación favorable del entorno, potencializando aquellos avances existentes que operativizaron el proceso de Implementación.

En cuanto a las Debilidades, estas parten de situaciones o elementos internos que se identifican no contribuyen a la implementación de la PAIPI, o que limita o dificulta el avance de las acciones entorno a esta, por tanto, su reconocimiento y tratamiento deberá convertirse en fortalezas. Mientras que las Amenazas son consideradas elementos externos, riesgos que no se controlan, que en caso de no resolver afecta la implementación obstaculiza la misma, en tanto no permitirá cumplir con los objetivos planeados en la fase de implementación. Por tanto, el análisis **DA** se tendrán como oportunidades de mejora, es decir los aspectos susceptibles a ser fortalecidos en la implementación de esta PPAIPI en la Alcaldía de Santiago de Cali.

Conforme a lo anterior, se presenta en análisis de las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

Análisis FODA

Matriz FODA	FORTALEZAS (F) Interno	DEBILIDADES (D) Interno
OPORTUNIDADES (O) Externo	Estrategias ofensivas (FO)	Estrategias de reorientación (DO)
AMENAZAS (A) Externo	Estrategias defensivas (FA)	Estrategias de supervivencia (DA)

Fuente. Tabla adaptada del ejercicio presentado por (Universidad de Cádiz, s/r)

Tabla 1.12 *Matriz DOFA*

	Fortalezas- F (interno)	Debilidades- D (interno)
	1. Implementación del SAIPI 2.Desarrollo de la estrategia TIOS, logrando disminuir la pobreza, la desigualdad y mejorar las condiciones de vida, educación y salud en los territorios más vulnerables de Cali 3.Liderazgo y compromiso por parte del alcalde fue fundamental para el avance del programa 4. La gestión territorial brinda la posibilidad de tener la atención y responder a la oferta de demanda del municipio con el déficit. 5.La gobernanza entendida como capacidad y gestión que tiene una entidad territorial en este caso Cali para implementar - Cali ha sido una ciudad de ejemplo - cuenta con Mesa intersectorial 6.Implementación de una arquitectura institucional en torno a primera infancia 7.La conformación del sistema CIPI, concreta la coordinación intersectorial. Sin su aporte no se hubiera podido mover las líneas de acción 8. Trabajo con los equipos también motivacionales, que permiten la planificación de manera integral y no la suma de los sectores. 9.Creación e integración de equipos interdisciplinarios de apoyo, para desarrollar las estrategias, acciones y líneas de acción 10. Construcción de la red de conocimiento con academias educativas. 11.Construcción CDIS	1.Deficiencia de coordinación intersectorial y falta de compromiso misional de cada uno de los sectores para lograr la atención integral municipal. 2.Dificultad en la práctica de movilización social, puesto que la primera infancia ha sido minimizada y invisibilizado por la sociedad. 4.Poca implementación de las políticas en lo local 5.los recursos que tienen las entidades tienen una configuración de las fichas de EBI que siguen determinados componentes que no son articulados, entonces esa es la mayor dificultad 6.Las políticas públicas se quedan en formulación y no en aplicación. 7.Realizar la contratación por prestación de servicios del equipo de profesionales interdisciplinarios que están cualificados en la PPAIPI 8.Dificultad del establecimiento en cuanto al registro de proveedores 9.Falta de recursos y cobertura para atender la población infantil. 10.Se estableció una política pública municipal que incluye primera

	12. Conocimiento y enfoque del RIA como práctica para mejorar la implementación estratégica. 13. Participación activa y precisa de la alcaldía de Cali en pro del aprovechamiento de recursos, ampliación de la cobertura y mejoramiento de la infraestructura 14. Inclusión de la comunidad indígena a la estrategia política 15. Establecimiento de una buena ruta sistemática por parte de la alcaldía municipal, en temas de tecnología, registro y formatos 16. La escogencia del componente técnico de la primera infancia para estructurar un equipo de trabajo 17. El gobierno permitió a la secretaria de educación estructurar un equipo técnico. 18. Desarrollo y estructuración sostenible en la parte técnica y financiera. 19. Mayor inversión al sistema político de primera infancia. 20. Rescatar el valor de la mujer desde la gestación como ese ser importante para el desarrollo integral 21. La persistencia de la coordinación técnica para la arquitectura institucional como hito importante ha ayudado a la implementación de la primera infancia. 22. Lograr la atención a primera infancia multicultural y pluriétnico en el municipio 23. La prestación del servicio a través de contratos con operadores dentro del SNBF.	infancia, primera infancia, y adolescencia 11. El conjunto dirigente continúa siendo fragmentaria, celosa, caudillera. 12. El ente territorial no tiene establecida de manera clara su puesta local. 13. Considerar la implementación política como una prestación de servicios. 14. La política de primera infancia no realiza eficientemente el control y seguimiento. 15. No hay contextualización de los lineamientos de la política. 16. Pérdida de fortaleza técnica por lo temporal del personal 17. La gestión del conocimiento a nivel territorial se está debilitando. 18. Las funciones de la mesa municipal y del CIPI no se han renovado a pesar de que la política ha planteado unos nuevos desafíos para la acción tanto de lo administrativo institucional como de las poblaciones. 19. Pérdida de protagonismo y participación en la toma de decisiones de la mesa municipal a causa de las posturas institucionales. 20. Falta de apoyo y fortalecimiento a las madres gestantes dentro del programa 21. Desaprovechamiento de los avances y recursos de la administración enfocada en la propuesta de CARIÑOS.
--	---	---

Oportunidades- O (externo) 1. Garantía de derechos como parte del plan de desarrollo nacional 2. La estrategia de la política de cero a siempre como avance conceptual. 3.Colombia siempre ha sido muy juiciosa en jalonar procesos de construcción técnica, de hecho, el código de infancia y adolescencia es uno de los referentes internacionales por la seriedad, exigencia y estructuración, tiene los mismos documentos y construcciones, 4.Aprovechar la gestión de conocimiento para tomar mejores decisiones, implementar y facilitar el desarrollo de toda estrategia política 5. Mientras en el nivel nacional se seguía construyendo una línea pues también se seguía implementando, la implementación nunca se ha parado, la política se va construyendo y se sigue ateniendo y ejecutando, materializando en el territorio 6.La ruta establecida para la primera infancia permite de manera precisa y efectiva visualizar el cumplimiento de los derechos 7.Creación del programa dentro del plan nacional de desarrollo, permitiendo organizar internamente los proyectos que concretan la política practica para operativizar y también fomentar la asignación de recursos 8.Creación y desarrollo del COMPEs 9.Pasar de una política nacional coyuntural de un gobierno a una política de estado 10. PAIPI, programa de atención a primera infancia más humanizada y contextualizada, como resultado del convenio que se hace por primera vez en Colombia entre el ICBF y el	Estrategia FO F1 Establecer el SAIPI como espacio facilitador de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales con un alcance más amplio, reglamentando sus funciones y los roles de los integrantes y colaboradores, así como la forma de participación, comunicación y toma de decisiones. F6O5 Fortalecer la arquitectura institucional entorno a primera infancia para todo el Municipio y no solo para la Prestación del Servicio a cargo de la Alcaldía, incluyendo y/o ajustando procesos, subprocesos y procedimientos. F7O4 Dar continuidad a los equipos interdisciplinarios de apoyo, para desarrollar las estrategias, acciones y líneas de acción valorando el conocimiento adquirido por cada integrante en la implementación de la PPAIPI, privilegiando la capacidad institucional instalada (memoria institucional). F9O6 Diseñar sistemas de información robustos en relación no solo con la operatividad de la Ruta Integral de Atenciones RIA que brinda indicadores de proceso en relación a los beneficiarios y la Atención, sino también indicadores estructurales de la PPAIPI para evaluar las acciones de implementación de la misma, de manera precisa y efectiva.	Estrategias DO D4D11D6O9 Hacer seguimiento a la PPAIPI desde el enfoque de derechos generado indicadores no solo de proceso y resultados sino también estructurales para la evaluación del grado o nivel de su implementación. D1D7O2O4O11 Fortalecer el SAIPI para mejorar la coordinación intersectorial y aumentar el cumplimiento de los compromisos de cada uno de los sectores para lograr la atención integral municipal y la garantía de derechos. D5D9O8O7O9 Liderar estrategias y gestión a nivel Municipal, Departamental y Nacional para la asignación de recursos directos permanentes para la implementación de la PPAIPI, da la connotación de Política de Estado de la misma y adoptar el PAI.
--	--	---

ministerio 11.Considerar el desarrollo infantil como un sistema integral y articulador. 12.Conformación de los centros de desarrollo infantil.		
Amenazas – A (externo) 1.Las estructuras de nivel nacional son más pesadas, rígidas y hay menos posibilidad de darle acogida de lo que se hace en territorio. 2.No se definen los indicadores de medición para la metodología y estrategia del RÍA 3.La articulación institucional es compleja ya que no todas las instituciones tienen el mismo nivel de prioridad para el programa. 4.La articulación con el ICBF fue compleja puesto que muchas veces chocaba con el espíritu del programa de atención a primera infancia desde el punto de vista que se hacía inoperante, debido a la cantidad de requerimientos 5. Lo primero es que se tiene que garantizar el flujo de recursos para el programa de atención integral- os recursos que provenían del sistema general de participaciones, gracias a que con el crecimiento de las economías. 6.Barreras de acceso a la atención integral en sectores de salud 7.Desenfoque por cambio de las reformas 8.El mayor riesgo y el problema es cómo se genera y se da orientación de lo nacional, pero las estructuras no modifican desde los presupuestos desde la parte normativa para permitir esa autonomía de alguna manera en las entidades territoriales.	Estrategia FA F1F2F7A1A3Fortalecer las estrategias locales como el SAIPI y los TIOS, a través del PAI, siendo este el instrumento que establece las prioridades del territorio y se trazan las metas alrededor de estructurantes y los entornos, responsables y recursos a corto, mediano y largo plazo. F10F16 A2Construir indicadores de evaluación desde el enfoque de derechos, partiendo del conocimiento de la RIA y el apoyo de la academia. A4A10F19F20Fortalecer la gestión territorial, con equipos técnicos idóneos y con experiencia en PPAIPI en la Alcaldía que apoyen desde la gobernanza (entendida como capacidad y gestión) que tiene la entidad territorial en este caso Cali para implementar y dinamizar las relaciones intergubernamentales e intersectoriales. A8A9F4F17Diseñar lineamientos y /mecanismos normativos que permitan orientar y blindar las gestiones de la Alcaldía entorno a la PPAIPI principalmente la prestación del servicio y la consecución de recursos.	Estrategias DA D6A9A8A10Generar espacios de intercambio de experiencias de implementación de PPAIPI y toma de decisiones para el ajuste de la misma, que se materialicen estrategias de generación del conocimiento que nutra tanto la política territorial como la nacional. D18D19D1 Diseñar canales de comunicación y de visualización del SAIPI, como sistema articulador y de toma de decisiones entorno a la PPAIPI.

9.No se cuenta con regulación para la prestación del servicio de AIPI como si lo tiene la educación, como un servicio obligatorio y cualificado 10.Poca congruencia entre el programa de atención a primera infancia y la gestión de calidad.		
---	--	--

De la anterior matriz, se identificaron como principales las siguientes Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas:

Fortalezas:

- Implementación del SAIP
- Liderazgo y compromiso por parte del alcalde fue fundamental para el avance del programa
- Implementación de una arquitectura institucional en torno a primera infancia
- La conformación del sistema CIPI, concreta la coordinación intersectorial. Sin su aporte no se hubiera podido mover las líneas de acción
- Creación e integración de equipos interdisciplinarios de apoyo, para desarrollar las estrategias, acciones y líneas de acción

Oportunidades:

- Aprovechar la gestión de conocimiento para tomar mejores decisiones, implementar y facilitar el desarrollo de toda estrategia política.
- Mientras en el nivel nacional se seguía construyendo una línea pues también se seguía implementando, la implementación nunca se ha parado, la política se va construyendo y se sigue ateniendo y ejecutando, materializando en el territorio.
- La ruta establecida para la primera infancia permite de manera precisa y efectiva visualizar el cumplimiento de los derechos.

Debilidades

- Deficiencia de coordinación intersectorial y falta de compromiso misional de cada uno de los sectores para lograr la atención integral municipal.
- Dificultad en la práctica de movilización social, puesto que la primera infancia ha sido minimizada y invisibilizado por la sociedad.

- Poca implementación de las políticas en lo local
- Los recursos que tienen las entidades tienen una configuración de las fichas de EBI que siguen determinados componentes que no son articulados, entonces esa es la mayor dificultad
- Las políticas públicas se quedan en formulación y no en aplicación.
- Realizar la contratación por prestación de servicios del equipo de profesionales interdisciplinarios que están cualificados en la PPAIPI
- Falta de recursos y cobertura para atender la población infantil
- El conjunto dirigente continúa siendo fragmentaria, celosa, caudillera.

Amenazas

- La articulación con el ICBF fue compleja puesto que muchas veces chocaba con el espíritu del programa de atención a primera infancia desde el punto de vista que se hacía inoperante, debido a la cantidad de requerimientos.
- El mayor riesgo y el problema es cómo se genera y se da orientación de lo nacional, pero las estructuras no modifican desde los presupuestos desde la parte normativa para permitir esa autonomía de alguna manera en las entidades territoriales.
- No se cuenta con regulación para la prestación del servicio de AIPI como si lo tiene la educación, como un servicio obligatorio y cualificado.
- Poca congruencia entre el programa de atención a primera infancia y la gestión de calidad

Ahora bien, es importante resaltar que la mayoría de los aspectos descritos como los factores que afectaron y fueron predominantes en la fase de implementación de la PPAIPI coinciden y contrastan con el resultado del diagnóstico de las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas, que se incluyeron en la matriz anterior (tabla 1.12).

Se continua entonces con el análisis de las estrategias, para lo cual se retoma lo desarrollado por la (Universidad de Cádiz, s/r), que muestra las definiciones de cada estrategia, las cuales se utilizan como marco de referencia en la presenta investigación.

- Las estrategias de supervivencia (DA): Destinadas a eludir los efectos que las situaciones del entorno puedan tener sobre aspectos internos.
- Las estrategias defensivas (FA): Pretenden dar respuestas a situaciones del

entorno no favorables apoyándose para ello en puntos fuertes de la Universidad.

- Las estrategias de reorientación (DO):
Tratan de aprovechar una situación positiva del entorno para corregir carencias o debilidades internas de la institución.
- Las estrategias ofensivas (FO): Tratan de obtener el máximo provecho de una situación favorable del entorno.

Para finalizar el diagnóstico de la DOFA se listan las estrategias que se plantean de conformidad con los resultados del análisis:

✓ Éxito (FO)

- Establecer el SAIPI como espacio facilitador de las relaciones intergubernamentales e intersectoriales con un alcance más amplio, reglamentando sus funciones y los roles de los integrantes y colaboradores, así como la forma de participación, comunicación y toma de decisiones.
- Fortalecer la arquitectura institucional entorno a primera infancia para todo el Municipio y no solo para la Prestación del Servicio a cargo de la Alcaldía, incluyendo y /o ajustando procesos, subprocesos y procedimientos.
- Dar continuidad a los equipos interdisciplinarios de apoyo, para desarrollar las estrategias, acciones y líneas de acción valorando el conocimiento adquirido por cada integrante en la implementación de la PPAIPI, privilegiando la capacidad institucional instalada (memoria institucional)
- Diseñar sistemas de información robustos en relación no solo con la operatividad de la Ruta Integral de Atenciones RIA que brinda indicadores de proceso en relación a los beneficiarios y la Atención, sino también indicadores estructurales de la PPAIPI para evaluar las acciones de implementación de la misma, de manera precisa y efectiva

✓ Reacción (DO)

- Hacer seguimiento a la PPAIPI desde el enfoque de derechos generado indicadores no solo de proceso y resultados sino también estructurales para la evaluación del grado o nivel de su implementación.
- Fortalecer el SAIPI para mejorar la coordinación intersectorial y aumentar el cumplimiento de los compromisos de cada uno de los sectores para lograr la atención integral municipal y la garantía de derechos.
- Liderar estrategias y gestión a nivel Municipal, Departamental y Nacional para la asignación de recursos directos permanentes para la implementación de la PPAIPI, da

la connotación de Política de Estado de la misma y adoptar el PAI.

✓ Adaptación (FA)

- Fortalecer las estrategias locales como el SAIPI y los TIOS, a través del PAI, siendo este el instrumento que establece las prioridades del territorio y se trazan las metas alrededor de estructurantes y los entornos, responsables y recursos a corto, mediano y largo plazo.
- Construir indicadores de evaluación desde el enfoque de derechos, partiendo del conocimiento de la RIA y el apoyo de la academia.
- Fortalecer la gestión territorial, con equipos técnicos idóneos y con experiencia en PPAIPI en la Alcaldía que apoyen desde la gobernanza (entendida como capacidad y gestión) que tiene la entidad territorial en este caso Cali para implementar y dinamizar las relaciones intergubernamentales e intersectoriales.
- Diseñar lineamientos y /mecanismos normativos que permitan orientar y blindar las gestiones de la Alcaldía entorno a la PPAIPI principalmente la prestación del servicio y la consecución de recursos.

✓ Defensa (DA)

- Generar espacios de intercambio de experiencias de implementación de PPAIPI y toma de decisiones para el ajuste de la misma, que se materialicen estrategias de generación del conocimiento que nutra tanto la política territorial como la nacional.
- Diseñar canales de comunicación y de visualización del SAIPI, como sistema articulador y de toma de decisiones entorno a la PPAIPI

Para finalizar este capítulo, se encuentra que la Alcaldía de Santiago de Cali analizada a la luz de los lineamientos Técnicos Políticos y de Gestión de la Estrategia, desde la Gestión Integral, aplico las líneas de acción previstas en los mismos, las cuales permitieron la especialización de la arquitectura institucional y el fortalecimiento de las capacidades de los servidores públicos locales, así como la promoción de la descentralización y autonomía territorial, aunque esta última parcialmente, no obstante, al ser una Política Pública que responde a el enfoque de derechos, es necesario considerar el diseño de indicadores estructurales, de proceso (estos indicadores de proceso debe fortalecerse en su herramienta por cuanto los mismo se consideran en la RIA) y de resultado que permitan analizar el avance realizado por la Alcaldía de Santiago de Cali en relación

a la implementación de la PPAIPI, como lo señalan Pautassi & Royo.

Lo anterior, toda vez que no se evidencio para la Alcaldía de Santiago de Cali, la existencia de un instrumento que permita analizar desde la estructura, si las normas dispuestas por al Alcaldía de Santiago de Cali son operativas o no, cual es la jerarquía en el SAIPI y cuál es el punto de articulación intergubernamental e intersectorial entre las instancias identificadas (Compos, Mesa y CIPI) y sus estrategias, así como desde el proceso (fortalecidos por cuanto exsiten), que permita medir si los esfuerzos dados al interior del SAIPI a través de los planes, programas, actividades e intervenciones y si las alianzas construidos, contribuyen a la realización del derecho en el plano Municipal no solo de la AIPI a cargo de la Alcaldía, que fortalezca la Ruta Integral de Atenciones, establecida esta última por la Estrategia como la herramientas de monitoreo de las atenciones recibidas por cada beneficiario, e igualmente planificar indicadores de resultado que permitan medir en el largo alcance los mismos, como quiera que la AIPI para el Desarrollo de esta población es impostergable, lo que permitirá de alguna manera conocer sus impactos .

Nueva Gerencia Pública (Categoría emergente)

De acuerdo a la información recolectada de los diferentes actores y documentos, surgió una categoría emergente en el presente trabajo que cuenta con un nexo con el análisis de política pública, este es el enfoque “Nueva Gestión o Gerencia Pública”, en la literatura se encuentran múltiples conceptos y autores que nutren la definición de la Nueva Gestión Pública (New Public Management), encontrando que el autor (Aguilar, 2013), reconoce que el término nueva gestión o nueva gerencia pública fue acuñado por Christopher Hood, en el artículo “A Public Management for all Seasons? (1989)”, posteriormente desarrollado con M. Jackson en un libro “Administrative Argument, Brookfield, Dartmouth. (1991)” .

Así mismo (Aguilar 1992) complementa al definir la Nueva Gestión Pública “ Lo nuevo y el cambio se ubican en la estructura y los procesos de las organizaciones públicas, es decir, en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación”, y a su vez entiende a esta disciplina “por reforma administrativa o reforma de la gestión pública el cambio

de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” brindando en su obra un listado de elementos que considera comunes y que distinguen este enfoque, siendo estos:

- El énfasis en la observancia de las “E” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información.

- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de staff innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.

- La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente facultación (empoderamiento) y la responsabilización por su actuación y resultados, en conexión.

- La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas no de manera burocrática.

- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política —entre “timonear” y “remar”— que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (outsourcing) y/o la prestación de servicios (contracting out) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público del servicio, que es responsabilidad ineludible del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extragubernamentales o asociadas.

- El uso de mecanismos e incentivos de mercado dentro de la AP (como la celebración de contratos de desempeño con unidades administrativas y personal o el fomento de la competencia interna) y fuera de la AP, con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos (mediante varias medidas, que van desde el

otorgamiento de vales o bonos a los usuarios para el acceso a los servicios hasta la publicación de la gradación de las organizaciones públicas según la calidad evaluada de sus servicios).

- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad (con aseguramiento y certificación) y que puede dar origen a organizaciones públicas horizontales o matriciales, estructuradas por procesos más que por funciones.

- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos (performance, not conformance), lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y procedimientos, para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficacia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla; en conexión.

- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la AP, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información, y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación (management by information, by evaluation) más que en el estilo de mando y control directo de antaño. No obstante estos puntos comunes, los análisis de las reformas administrativas particulares de los diversos gobiernos mostrarán muy probablemente prioridades selectivas, desarticulaciones o intercambios de valor (trade-offs) entre estos elementos básicos o mostrarán cuestionables maneras de entenderlos y llevarlos a la práctica, debido en gran parte a desacuerdos explicables sobre el orden en que deben jerarquizarse los valores administrativos y políticos de un régimen o gobierno, particularmente cuando se trata de democracias nacientes, y a los criterios de decisión de los gobernantes reformadores.

Lo anterior, si bien no fue una categoría desarrolla directamente en el presente trabajo de investigación, los elementos anteriormente ndicados son perceptibles al abordar la implementación de la PPAIPI en la Alcaldía de Santiago de Cali, por tanto, es necesario resaltar la importancia que este concepto representa para el análisis de la implementación de las Políticas Públicas y a su vez de esta PPAIPI en próximas investigaciones.

CONCLUSIONES

La presente investigación tuvo como objetivo el analizar la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” desde las líneas de acción gestión territorial y calidad de las atenciones, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012-2015, análisis de la cual se desprenden una serie de conclusiones relevantes las cuales se presentan a continuación:

- Se determinó que la Alcaldía de Santiago de Cali implementó esta Política Nacional de acuerdo con los lineamientos establecidos en la misma para la gestión integral, donde se generaron actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, siendo formulada como un programa que contó con prelación en el Plan de Desarrollo Municipal aprobado para el periodo 2012-2015, convirtiéndose en prioridad para el Alcalde y demás actores del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia, propuesta en un marco de gestión intergubernamental e intersectorial, y que puede ser considerada como una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia - PPAIPI de referencia para otras entidades territoriales.
- Especialmente, la Alcaldía de Santiago de Cali consolidó una relación intergubernamental para la implementación de la PPAIPI con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, donde los actores principales fueron el Alcalde y dos de sus asesores que asumieron los roles de Gerente de Primera Infancia y Coordinadora Técnica del CIPI respectivamente, la Gestora Social, el Secretario de Educación, y los directores del ICBF tanto nacional como territorial, además del personal dispuesto por parte de cada una de las entidades para el apoyo, constituyéndose en una relación constante; sujeta al trámite, celebración y ejecución de los Convenios Interadministrativos suscritos para unir esfuerzos técnicos administrativos y financieros, y así garantizar el Servicio de Atención Integral a la Primera Infancia a población vulnerable bajo los parámetros de esta estrategia nacional.

- Se verifico además, que dentro de los factores que afectaron y fueron predominantes en la fase de implementación de política de Atención Integral a la Primera Infancia, aparte del diseño del programa de Atención Integral a la Primera Infancia que permitió generar proyectos, estrategias y priorizar recursos, y la relación con el ICBF, se encontró que la Alcaldía de Santiago de Cali pretendió generar desde la línea de acción gestión territorial, las condiciones institucionales para sostener a largo plazo las acciones para la garantía de los derechos de los niños y niñas , siendo notoria, la voluntad e interés en la gestión de una estructura que permitiera el despliegue de las acciones y coordinará las mismas en torno a la Primera Infancia, como lo fue el Sistema de Atención Integral a la Primera Infancia- SAIPI y a su vez el Comité Intersectorial de Primera Infancia CIPI.

Concluyendo, que se conoce e identifica en el periodo de investigación la PPAIPI, en tanto se identifica en un Plan de Desarrollo Municipal, con su correspondientes metas, programas y proyectos dirigidos a la primera Infancia de manera integral. Y que así mismo identifican el papel, rol y competencia de los sectores responsables y las acciones de articulación.

- Otro factor fundamental fue la arquitectura institucional dispuesta, como lo fue la estructura del Comité Intersectorial de Primera Infancia, el cual incluyó a los sectores que misionalmente responderían por cada una de las atenciones en Primera Infancia y que a su vez contaban con responsabilidades de programas e indicadores en el Plan de Desarrollo, lo que conllevó a un esfuerzo intersectorial real para la garantía de derechos. Siendo fundamental el doble papel asumido por la Secretaría de Educación, luego por un lado respondía por las acciones como integrante del Comité encargado del proyecto de atención a la población y por otro ejercía el de coordinador de todos los actores del SAIPI.
- De igual manera la capacidad institucional instalada en la Alcaldía de Cali es un elemento que se considera predominante desde la Gestión Territorial ya que es

generada por en la entidad exclusivamente para la PPAIPI, por cuanto se considera necesario reconocer las particularidades de la capacidad institucional desde los equipos involucrados en la implementación, es decir el equipo de apoyo al SAIPI dado que el nivel de apropiación y memoria institucional que ostente el personal dispuesto, contribuye en el fortalecimiento de las políticas públicas y el avance de las mismas, evitando reprocesos en cada cambio de gobierno o estructura directiva.

Concluyendo, que se conocieron e implementaron los lineamientos y orientaciones de la PPAIPI del orden nacional es decir una implementación top down.

- Sin embargo un aspecto que debió influir notoriamente en la implementación de la PPAIPI era la autonomía territorial como Municipio a través del Plan de Atención Integral a la Primera Infancia- PAI, el que se establecieran las prioridades en materia de AIPI, que permitiera una “acción organizada” como lo plantean los FTPG, no obstante lo observado es que se debe fortalecer aún más este aspecto, por cuanto no se consolidó dentro del periodo de estudio dicho PAI, si bien se enmarcaron en una estrategia territorial denominada TIOS, y que a su vez se involucró en la atención a comunidades indígenas, se hace necesario consolidar el PAI y de esta manera plasmar las acciones concretas partiendo de la consulta en el territorio, que vaya más allá de voluntades de los gobiernos transitorios y esfuerzos individuales de las entidades.
- En cuanto a los aspectos fundamentales de la línea de acción de la calidad de las atenciones, se destaca que la Alcaldía de Santiago de Cali asumió la gestión para la AIPI, mediante la Contratación de la Prestación de Servicios de Atención Integral a la Primera Infancia, a través de la modalidad de contratación directa amparada en el artículo 122 del Decreto 2150 de 1995.
- Siendo preciso concluir que esta contratación sienta dos precedentes administrativos importantes al adoptar esta modalidad como una medida administrativa en torno a la AIPI, el primero es la gestión interinstitucional, por

cuanto dicho modelo permite trabajar coordinada y articuladamente con las entidades o agentes del SNBF desprovistas en principio de otro interés que no sea el cumplimiento de los objetivos del mismo y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, y el segundo, y considerado el más importante, es que se entiende como un mecanismo para asegurar el acceso y la atención de los beneficiarios de manera oportuna, que aseguren la garantía de los derechos de las mujeres gestantes, madre lactantes, las niñas y los niños de primera infancia.

- Entre otras situaciones para la gestión de la Calidad, vale la pena destacar que los actores involucrados en el CIPI y el COMPOS (local), apostaron por la ejecución de recursos provenientes de los CONPES para primera infancia para ser invertidos en la construcción y mejoramiento de infraestructura y de esta manera generar ambientes pertinentes y adecuados para la atención, y por parte de la Alcaldía de Santiago de Cali, la apropiación de recursos propios, y gestiones con el sector privado, para fortalecer dicha estrategia en beneficio de la población de primera infancia.
- Teniendo en cuenta los resultados de la DOFA, se concluye que se cuentan con instancias de articulación de las acciones entorno a la PPAIPI, así mismo, se identifican y se tienen presentes las relaciones intergubernamentales para la gestión, no obstante, son aspectos que deben ser fortalecidos. Para lo cual se aporta desde la presente investigación estrategias que contribuyan a la planificación en la etapa de implementación de la PPAIPI, que potencialice la gestión integral de acuerdo con los avances existentes que operativizaron el proceso y como oportunidades de mejora, los aspectos susceptibles a ser fortalecidos en la implementación de esta Política, en la Alcaldía de Santiago de Cali.
- Para finalizar puede concluirse con los resultados de la investigación expuestos en el documento, que las relaciones intergubernamentales e interinstitucionales a través de los actores, y la arquitectura y capacidad institucional de la Alcaldía de Santiago de Cali fue fundamental para la implementación de la PPAIPI, siendo

acertado, el diseño de un modelo organizativo como el Comité Intersectorial para la Primera Infancia- CIPI y su coordinación técnica con el apoyo de un equipo de apoyo , y estratégico para la ejecución de la Política, dadas las diversas acciones que se requieren adelantar según las líneas de acción de la gestión integral de estrategia de Cero a Siempre.

RECOMENDACIONES

A continuación, se brindan algunas recomendaciones generales, dado que es tal vez esta es la primera investigación que se realiza para analizar la fase de implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2012 -2015.

- La PPAIPI al ser una Política Pública que responde a el enfoque de derechos, es necesario considerar el diseño de indicadores estructurales, de proceso (estos indicadores de proceso deben fortalecerse en su herramienta por cuanto los mismo se consideran en la RIA) y de resultado que permitan analizar el avance realizado por la Alcaldía de Santiago de Cali en relación a la implementación de la PPAIPI.
- Se recomienda a la entidad Alcaldía de Santiago de Cali el generar un repositorio o crear canales de comunicación y publicación de las diversas acciones alrededor de la Primera Infancia, que permita consultar y conocer fácilmente a los interesados el avance en la implementación.
- Para futuras líneas de investigación, de acuerdo con el estado de la cuestión, se visualiza la necesidad de investigar la injerencia de los jueces en las políticas públicas y, entendiéndose está desde la supervisión, los cuales de acuerdo a las decisiones judiciales como operadores de justicia inciden en la implementación de la PPAIPI.
- De igual manera se recomienda adelantar un análisis a nivel institucional de la PPAIPI que permita conocer el grado de implementación desde las demás líneas de acción restantes (Seguimiento y Evaluación, Generación del Conocimiento, Movilización Social), en aras de fortalecer o ajustar lo ya identificado, haciendo énfasis en la Ruta Integral de Atenciones, la cual brinda el estado de las atenciones

de mujeres gestantes, madres lactantes, niñas y niños de primera infancia y por ende las realizaciones en torno a sus derechos desde los estructurantes y entornos, y en el Plan de Atención Integral.

- Se recomienda considerar lo expuesto en el análisis de la DOFA, para llevar a cabo las estrategias propuestas en dicho apartado, partiendo de las estrategias ofensivas de cara al éxito de las gestiones integrales (Líneas de acción RIA), para la implantación de la PPAIPI, así como las estrategias de reorientación, que permite tomar las oportunidades para corregir el rumbo de la implementación; además de las estrategias de supervivencia o defensa para evitar que los factores externos influyan en la gestión de la entidad, y finalmente la estrategia de adaptación (defensivas) que conllevan a prepararse para asumir determinadas situaciones negativas, anteponiendo los puntos fuertes de la entidad en la implementación de la PPAIPI.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V., & Pautassi, L. (2006). La articulación entre políticas públicas y derechos, vínculos difusos.
- Aguilar. (2013). Gobernanza y gestión pública. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, J., Flores, I., & Flores, R. (2014). La hipótesis: un vínculo para la investigación.
- Aguilar, L. (1993). La implantación de las Políticas Antología de Política Pública IV. Mexico.
- Aigner, M. (2006). La técnica de recolección mediante los grupos focales.
- Alcaldía Santiago de Cali - Secretaría de Educación Municipal . (2014). Contrato Interadministrativo No. Cali.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2011). Decreto No. 411.0.20.0.610 . Santiago de Cali.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2012). informe Técnico. Rendición de cuentas Periodo 2012. Santiago de Cali.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2012). Plan de desarrollo municipal 2012-2015. CaliDA: una ciudad para todos. Cali.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2012). Plan de desarrollo municipal 2012-2015. CaliDA: una ciudad para todos. Cali.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2013). Contrato de prestación de servicios. Consultoría Implementación SAIPI.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2013). Ficha EBI BP- 02039986. Santiago de Cali.
- Alcaldía Santiago de Cali. (2013). Municipio Santiago de Cali. Decreto 411.0.20.0276. Santiago de Cali.
- Alvarado, D., & Moran, G. (2010). Métodos de investigación. Mexico: Pearson.
- Ancheta, A. (2013). El desarrollo y seguimiento de las políticas para la educación y atención de la primera infancia en el contexto europeo.
- Autoridades Indígenas, Secretaría de Educación- Equipo SAIPI, Comité IE indígena. (2015). Lineamientos y orientaciones técnicas para la aplicación de enfoque diferencial primera infancia. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Avella, A. (2015). ¿Qué eficacia ha tenido la política pública colombiana de primera infancia “de cero a siempre”? Bogotá.
- Bardach, E. (1977). The implementation Game: What happens after a Bill becomes a law, .

- Londres: The Mit Press.
- Cifuentes, D., & Varela, E. (2015). Implementación de políticas públicas: un análisis de las perspectivas críticas frente al paradigma neomanagerial. .
- Comisión Intersectorial de primera infancia. (2011). Acta. Sesión No. 8 . Acta. Sesión No. 8 , (págs. 1-19). Bogota .
- Comisión Intersectorial de Primera infancia. (2012). Cartilla CIPI. Atención Integral Prosperidad para la Primera Infancia. Bogota.
- Comisión intersectorial para la atención integral de la primera infancia. (2013). Estrategia de Atención integral a la primera infancia. Un modo de concebir, comprender y actuar .
- Comité Interinstitucional de Educación Inicial Indígena Primera Infancia - SEM. (2015). Orientaciones de Educación Propia en Educación Inicial. Cali: Alcladia de Santiago de Cali .
- Concejo de Santiago de Cali. (2015). Acuerdo 0392 de 2015. Por medio del cyal se adopta la Política Pública de primera infancia y adolescencia 2015-2024. Cali.
- Concejo Santiago de Cali. (2012). Acuerdo Municipal 0326 de 2012. Cali.
- Congreso de Colombia . (1946). Ley 83 de 1946. .
- Congreso de Colombia . (2009). Ley 1295 de 2009.
- Congreso de Colombia . (2011). Ley 1450 de 2011. Plane Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogota.
- Congreso de Colombia. (1962). Decreto 1276 de mayo 18 de 1962. Bogota.
- Congreso de Colombia. (1974). Ley 27 de 1974. Bogota.
- Congreso de Colombia. (1988). Ley 890 de 1988. Bogota.
- Congreso de Colombia. (1991). Ley 12 de 1991. Convención sobre los derechos del niño.
- Congreso de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994. Ley organica del Plan de Desarrollo.
- Congreso de Colombia. (2002). Ley 789 de 2002. Bogota.
- Congreso de Colombia. (2007). CONPES 109 de 2007. Bogota.
- Congreso de Colombia. (2009). Ley 1295 de 2009. Atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia. Bogota.
- Congreso de la Republica. (1971). Decreto 1576 de 1971. Bogota.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Capitulo 1. De los derechos fundamentales.
- Creswell, J. (2014). Research Design. Qualitative,.

- Dall'Agnol, C. (1999). Grupos focais como estratégia metodológica em pesquisas na enfermagem. . Rev. Gaúcha Enferm. 1 .
- De Kostka Fernandez, E. (2004). "Políticas Públicas", en Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias. Madrid.
- Del Rincón, D. A. (1995). Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales . Madrid: Dykinson.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica. (2011). Decreto 4875 de 201. Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia-AIPI- . Bogota.
- Departamento Administrativo Nacional de Planeación. (2016). Dirección de Desarrollo Social. Bogota.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2013). Decreto 936 de 2013. Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación . (2011). Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación. (2005). CONPES Social 91 de 2005. Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). Política Pública Nacional de Primera Infancia "Colombia por la primera infancia". Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Avances y Retos de la Política Social en Colombia. Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). CONPES 181. SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA. Bogota.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (14 de Marzo de 2013). Departamento Nacional de Planeación -Conpes Social 162. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación- Conpes Social 162: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/documentos-conpes/conpes-sociales/Paginas/conpes-sociales.aspx>
- DNP. (2012). CONPES 152. DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE. Bogota.
- Duran, E., & Torrado, M. (2017). Políticas de infancia y adolescencia. Bogota.
- Fernández, F. (2002). El análisis de contenido como ayuda metodologica para la investigación. Revista de Ciencias Sociales .
- Fontana, A. F. (2005.). The Interview, from neutral stance to political.
- Giménez, C., & Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. . Cuadernos del Cendes, 27(74), 51-7.

- Guba, E. (1990). Fourth generation evaluation. Newbury Park,: Sage.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1994). Paradigmas en pugna en la investigación cualitativa. London: Handbook of Qualitative Research.
- Guerrero, O. (1994). “Los usos del análisis de implementación de políticas”, en Gestión y Política Pública.
- Gutierrez, M., Pinzon, L., & Rubio, M. (2010). Atención integral a la primera infancia en Colombia: Estrategia de país 2011-2014: Nota sectorial para su discusión con las nuevas autoridades y actores del sector.
- Herrasti, M. (1997). Manual elaboración democrática de políticas sociales. Mexico.
- Humberto, P. T. (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. Enseñanza e Investigación en Psicología , 114.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2007). Convenio Interadministrativo No.309 de 2007. Bogota.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar . (2016). LINEAMIENTOS Y ORIENTACIONES TECNICAS PARA APLICACIÓN DE ENFOQUE DIFERENCIAL PRIMERA INFANCIA INDIGENA .
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2012). Convenio Interadministrativo No. 2391 de 2012 . Santiago de cali.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2014). Guia para la construcción del Plan Operativo para la atención Integral -POAI.
- Jones, C. (1970). An introduction to the Study of Public Policy, .
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview’ in Kickert. London: Managing Complex Networks. Sage.
- Krause, M. (1995). La investigación cualitativa: un campo de posibilidades y desafíos. Revista Temas de educación, 7, 19-40. Temas de educación, 7, 19-40.
- Laswell, H. (1951). The Policy Sciences: Recent.
- Lecanda, R. Q., & Garrido, C. C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. Revista de psicodidáctica, 14, 1-27.
- Liebel, M. (1996). ¿Que quieren las niñas y los niños campesinos ? Bolivia.
- Londoño, J. (2017). Los malabares de la pobreza. Testimonios de beneficiarios de la estrategia

- Territorios de Inclusión y oportunidades (TIO).
- Maguiña, O., & Ugarriza, G. (2016). Análisis FODA: Un enfoque pragmático.
- Mahou, X. (2008). IMPLEMENTACIÓN Y GOBERNANZA: LA POLITICA DE MARISQUEO EN GALICIA. Santiago de Compostela.
- Mancebo, M. (2002). La larga marcha de una reforma exitosa: de la formulación a la implementación de políticas educativas. Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada.
- Martinez, E. (2009). Politica social, conceptos, metodos y contextos. Escenarios de la politica social.
- Mayntz, R. (1987). Politische Steuerung und Gesellschaftliche Steuerungsprobleme Anmerkungen zu einem Theoretischen paradigma.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). Las politicas publicas . Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Educación Nacional. (2008). Convenio Interadministrativo No.929 de 2008 . Bogota.
- Ministerio de Educación Nacional. (2010). Guia Operativa para la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia . Bogota.
- Movilización Social. (2015). “Principales actividades desarrolladas y logros alcanzados Alcaldia Santiago de Cali. Gestión territorial SAIPI.
- Muller, P. (1998). Génesis y fundamentos del análisis de políticas.
- Parra, P., & Vanegas, N. (2015). Relaciones Intergubernamentales y factores contextuales: un estudio comparativo de tres municipios.
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis. Buenos aires.
- Pautassi, L., & Royo, L. (2012). Enfoque de derechos en las politicas de infancia. Indicadores para su medición . Chile.
- Peralta, M., & Fujimoto, G. (1998). La atención integral de la primera infancia en América Latina. Santiago de Chile.
- Piñeros, Y. (2016). Factores sociales y políticos de la estrategia de cero a siempre: logros y limitaciones en el primer cuatrienio de implementación en Colombia. Bogota.
- Pope, C. (2009). Pesquisa qualitativa na atenção à saúde. 3. ed. [Links]. Porto Alegre: Artmed.
- Presidencia de la Republica. (2011). Decreto 4875 de 2011. .

- Presidencia de la Republica. (2013). Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la estrategia de atención integral a la primera infancia. Bogota: Imprenta Nacional.
- Pressman, J., & Wildasvsky, A. (1973). Implementation: how great expectations in Whashington are dashed in Oakland: or why it´s amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economics development Administration as told by two. California .
- Ramos, C. (2015). LOS PARADIGMAS DE LA INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA. Scientific research paradigms.
- Rodriguez, C. (2018). Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogota. Madrid .
- Roth. (2007). Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas. En Fundamentos de políticas públicas (págs. 57-78). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. (2015). Formulación, implementación y evaluación de politicas públicas. Bogota.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). Effective policiy Implementation . DC .
- Salas, W., Ríos, L., Gómez, R., & Alvarez, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas de salud: limitaciones y desafíos. . Rev Panam Salud.
- Schneider, V. (1988). Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Berlin .
- Secretaria de educación. (2015). Implementación Modelo de Gestión Educación Inicial MGEI. Presentación Implementación Modelo de Gestión Educación Inicial MGEI. Cali, Colombia .
- Secretaria de Educación Municipal. (2015). Caracterización de la dieta nutricional indígena para la construcción de una minuta con enfoque diferencial en las modalidades familiares teniendo en cuenta los componentes del servicio de educación inicial en el marco de la atención integral a la primera. Santiago de Cali.
- Secretaria de Educación Municipal. (2015). HOGAR INFANTIL “LOS CALEÑITOS”. Santiago de Cali.
- Subirats, J. (1992). Analisis de Politicas Publicas y eficacia de la administración. Madrid.
- Subirats, J., Knoepel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008.). Análisis y Gestión de Políticas Públicas. Barcelona: Editorial Ariel.
- Universidad de Cádiz. (s/r de s/r de s/r). Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de la UCA. Obtenido de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de la UCA: <https://destrategico.uca.es/i-peuca/fortalezas/>

Universidad San Buenaventura. (2014). Diplomado en Fundamentos técnicos políticos y de gestión de la estrategia nacional de atención integral a la primera infancia. Santiago de Cali. .

Valencia, L. (2013). Aproximación al análisis de la política pública de educación para la primera infancia en Colombia y Santiago de Cali. Cali.

Vaquero, B. (2007). La implementación de políticas públicas. .

ANEXOS

Tabla 1.13 *Código de los actores*

CODIGO	ACTOR
01	INTEGRANTES COMITÉ INTERSECTORIAL DE PRIMERA INFANCIA - CIPI
01-1	ALCALDE – DELEGADO PARA CIPI –Oscar Rojas , Asesor Despacho Alcalde
01-2	EX SECRETARIO DE DESPACHO ALCALDIA Edgar José Polanco Pereira – Secretario de Educación Municipal
02	ACTORES COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA
02-1	COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA Ivet Adames García – Ex Coordinadora, Asesora de Despacho. Actualmente Subsecretaria de Primera Infancia de la Secretaria de Bienestar Social.
02-2	INTEGRANTE EQUIPO DE APOYO A LA COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA – Profesional Nutrición Catalina Avellaneda — Ex contratista SAIPI
02-3	INTEGRANTE EQUIPO DE APOYO A LA COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA – Profesional Economía Carlos A. Velasco Sánchez – Ex contratista SAIPI
02-4	INTEGRANTE EQUIPO DE APOYO A LA COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA – Profesional Arquitectura María del Pilar Yomayusa Holguín – Ex contratista SAIPI
02-5	INTEGRANTE EQUIPO DE APOYO A LA COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA – Profesional Trabajo Social Elizabeth Figueroa Miranda – Ex contratista SAIPI
02-6	INTEGRANTE EQUIPO DE APOYO A LA COORDINACION TECNICA DE PRIMERA INFANCIA – Enlace Comunidades Indígenas Yuli Chasqui Pancho– Ex contratista SAIPI
3	EXPERTOS POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMERA INFANCIA
3-1	DIRECCION DE PRIMERA INFANCIA – MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Claudia Milena Gómez Díaz, Ex subdirectora técnica de agencia -Calidad para la primera infancia.
3-2	EMPRESA CONSULTORA – ALINA CONSULTORÍAS SAS Alina del Carmen Gómez Flórez – Asesora

Tabla 1.14 ***Permanencia del Personal equipo de apoyo SAIPI***

No.	Perfil	2012	2013	2014	2015	Permanencia aprox.
1	Economista		Jun-Dic	X	X	2 Años 7 meses
2	Psicóloga 1		Jun-Dic	X	X	2 Años 7 meses
3	Psicóloga 2				Mar-dic	10 meses
4	Ing. Sistemas		Jun-Dic	X	X	2 Años 7 meses
5	Nutricionista		Nov-Dic	X	X	2 Años 2 meses
6	Licenciado (a) 1		Jun-Dic			
7	Licenciado (a) 2		Nov-Dic	X	X	2 Años 2 meses
8	Licenciado (a) 3				X	2 años
9	Arquitecto (a)		Jun-Dic	X	X	2 Años 7 meses
10	Contador (a)		Jun-Dic	X	X	2 Años 7 meses
11	Abogado (a) 1		Jun-Dic			7 meses
12	Abogado (a) 2			Jul-Dic	X	1 Año 7 meses
13	Financiero			Jul-Dic	X	1 Año 7 meses
14	Financiero				X	1 año
15	Estadístico			Sep-Dic	X	1 Año 4 meses
16	Trabajadora Social 1			Sep-Dic	X	1 Año 4 meses
17	Trabajadora Social 2				X	1 Año
18	Asistencial 1		Jun-Dic	Ene-Mar		10 meses
19	Asistencial 2			Abr-Dic	X	1 año 9 meses

Tabla de creación propia a partir de contratos de Prestación de Servicios de la SEM. De conformidad con los documentos que reposan en medios físicos, virtuales, magnéticos, en archivos y las plataformas electrónicas y/o portales web de publicación.

Tabla 1.15 Documento CONPES Vs Recursos Propios para la Atención Integral a la Primera Infancia

Vigencia	No. Conpes Social	Recursos	Destinación de Recursos	Distribución	Valor Invertido Conpes para infraestructura para la AIPI por la Alcaldía de Cali	Valor Invertido Recursos Propios para infraestructura para la AIPI por la Alcaldía de Cali	Total
2012 14 Junio	152	64.478 .170.9 65	*Infraestructura necesaria para la atención integral de la primera infancia. (Terminación obras inconclusas con viabilidad técnica y operativa, Adecuaciones, construcciones y/o ampliaciones) *Formación de agentes educativos *Dotación de cadenas de frío para vacunación *Dotación Mobiliario bibliotecas	ANEXO 1 Distribución sistema general de participaciones -atención primera infancia 2012. Cali \$904.031.799	\$904.031.799	\$804.853.414 (Año 2013) Destinado a Una (1) Unidad de Servicio – CDI Villa del Sur)	\$1.708.885.213
2013 14 Marzo	162	430.82 1.645. 666	- Finalización de obras inconclusas o suspendidas de centros de desarrollo infantil. - Entornos para la educación inicial. -Estrategia de atención en salud para la primera infancia. -Atenciones educativas y culturales	ANEXO 8 Distribución sistema general de participaciones -atención primera infancia 2013. Cali \$ 6.023.545.039	\$5.023.540.039	\$7.608.276.016 (Años 2013, 2014,2015) Destinado a Tres (3) Unidades de Servicio: CDI Altos de Santa Elena, CDI La Estrella, CDI Potrero Grande	\$12.631.816.055
2015	181*	171.32 7.685. 765	*Mil primeros días de vida (gestación a 2 años de edad).(Adecuación institucional para el fortalecimiento del acceso a los servicios de salud materno	ANEXO 1 Cali \$ 2.381.611.328			

		infantil.- Promoción de la participación de las personas, familias y comunidades en el desarrollo integral durante los mil primeros días de vida. *De 2 a 5 años de edad (Dotaciones pedagógicas para los hogares comunitarios en tránsito hacia las modalidades comunitarias de atención integral / Todos los grupos etarios (Ampliación, mantenimiento, reparación y dotación de los ámbitos culturales y espacios recreativos accesibles y pertinentes para la primera infancia / Cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia. Terminación de obras inconclusas bajo criterios excepcionales				
SIN RECURSOS CONPES- SOLO RECURSOS PROPIOS DE LA ALCALDIA DE SANTIAGO DE CALI					(Años 2013, 2014,2015) \$ 21.605.525.968 Destinado a Siete (7) Unidades de Servicio: Sede Presbítero Ángel Piedrahita, CDI Ciudadela Calida, CDI Llano Verde, CDI José María	\$ 21.605.525.968

			Córdoba, CDI Mariano Ospina Pérez, Sede Jardín Infantil Mi Bosquecito, Sede Divino Salvador)	
			\$509.303.138 Año 2014 Adecuaciones en 9 comunas sin precisar UDS .	\$509.303.138
Subtotales Recursos	Conpes \$5.927.571.838	Alcaldía de Santiago de Cali \$30.528.963.535	Totales	\$ 36.456.535.374
*El Conpes 162 de 2013, fue incluido en el Presupuesto de la Alcaldía- Proyecto de Inversión 02-039986 Valor \$150.000.000. No. 4143.0.26.851 en 2014, destinado para cualificación de maestros y agentes educativos. Contrato Interadministrativo – Universidad del Valle de 2014. El Conpes 181 de 2015, fue incluido en el Presupuesto de la Alcaldía- Proyecto de Inversión 02-039986 Valor \$381.000.000. en 2015, destinado para cualificación y formación de talento humano que trabaja en el marco de la atención integral a la primera infancia. Contrato Interadministrativo – Universidad del Valle No. 4143.0.26.851 de 2016.				

Fuente: Adaptación de Información Tomada de Conpes y Publicaciones de la Alcaldía de Santiago de Cali

Figura 1.16 Diseños de Infraestructura CDI
Fuente: Rescatado de publicaciones de la Alcaldía de Santiago de Cali

CDI VILLA DEL SUR- COMUNA 11- En funcionamiento



CDI ALTOS DE SANTA ELENA – COMUNA 18
Capacidad 300 Niñas y niños



DISEÑO: CONSORCIO CONSTRUIMOS CALI

CDI CALIDA- COMUNA 15

Capacidad 320 Niñas y niños



DISEÑO: CADAVID ARQUITECTOS

CDI LLANO VERDE - COMUNA 15

Capacidad 220 Niñas y niños



DISEÑO: CADAVID ARQUITECTOS

CDI LA ESTRELLA— COMUNA 20
Capacidad 300 Niñas y niños



DISEÑO: CONSORCIO CONSTRUIMOS CALI

CDI POTRERO GRANDE— COMUNA 21
Capacidad 220 Niñas y niños



DISEÑO: CONSORCIO CONSTRUIMOS CALI

CDI PRESBITERO ANGEL PIEDRAHITA — COMUNA 4
Capacidad 160 Niñas y niños



DISEÑO: CONSORCIO CONSTRUIMOS CALI

CDI MI BOSQUECITO- COMUNA 12
- Capacidad 140 Niñas y niños-



DISEÑO: CADAVID ARQUITECTOS



Fuente: Rescatado de publicaciones de la Alcaldia de Santiago de Cali

Figura 1.17 Cualificación Talento Humano

2013		
No	LINEA TEMÁTICA	# de Agentes Educativos
1	Cuidado y Crianza	150
2	Fundamentos políticos, técnicos y de gestión de la Estrategia de atención integral a la primera infancia.	90
3	Enfoque de Derechos	40
4	Enfoque de Atención diferencial	25
5	Atención Integral	20
6	Enfoque de Atención diferencial	60
7	Enfoque de derechos	22
8	Enfoque de derechos	100
9	Fundamentos Políticos técnicos y de gestión de la estrategia de atención integral	35
Total 2013		542
2014		
No	Nombre	# de Agentes Educativos
1	Cualificación de agentes educativos de primera infancia en la aplicación de los referentes técnicos de atención integral	300
2	Cualificación de Maestros, Maestras Y Agentes Educativos. Transformación de Práctica Pedagógica	100
3	PISOTON	50
Total 2014		450
2015		
No	Nombre	# de Agentes Educativos
1	Ambientes de innovación educativa con el uso de TIC en educación Inicial	60 AGENTES EDUCATIVAS:
2	Promoción del Desarrollo en la Primera Infancia	40 COORDINADORAS
3	Talleres de formación pedagógica	512 participantes
4	Formación de agentes educativos de primera infancia en estrategias de emergencia, desarrollando temáticas de prevención y atención de emergencias, primer respondiente y primeros auxilios	200 agentes educativos
5	6 Capacitación para agentes educativos sobre estrategia AIEPI, con énfasis en prácticas clave de salud infantil del componente comunitario y estándares de calidad de la Estrategia de Cero a Siempre	545 Agentes Educativos
11	Cualificación sobre Lactancia Materna	65 Personas
Total 2015		1422
TOTAL 2013-2015		2414

Fuente: Documento Técnico Conceptual sobre el diseño e Implementación del SAIPi -2015

Figura 1.18 Modelo de Gestión de Educación Inicial - Versión 3
Fuente: Rescatado de archivos y publicaciones de la Alcaldía de Santiago de Cali

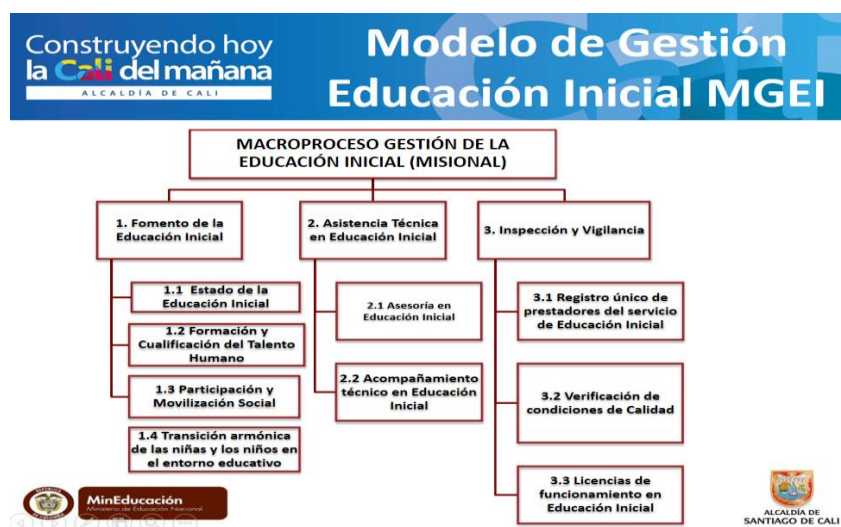
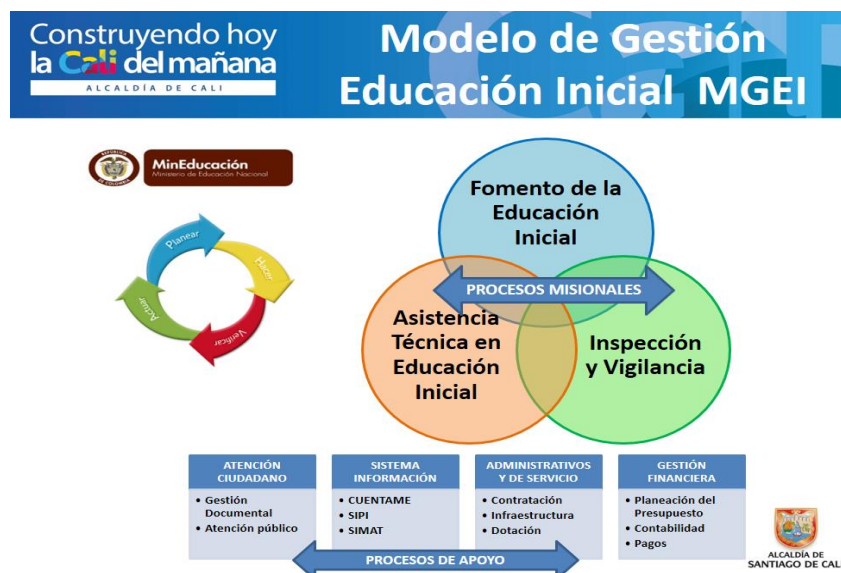


Figura 1.19 Modelo de Operación por Procesos Alcaldía de Santiago de Cali -Versión 1

Fuente. Rescatado de página web de la entidad Alcaldía de Santiago de Cali



Anexo 1 . Formato para entrevista semi-estructurada - Política de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) “De Cero a Siempre”

TIPO 1 – Directivos y Asesores

PRESENTACION

Buenos _____, como parte de mi trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Políticas públicas de facultad de ciencias administrativas de la Universidad del Valle, estoy realizando una investigación para “Analizar la fase de Implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”: en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2013 -2015. La información brindada en esta entrevista es de carácter confidencial, solo será utilizada para propósitos académicos. Agradezco su colaboración.

INICIO

Entidad: _____

Persona entrevistada: _____

Función/Actividad/Rol: _____

Experiencia admón. (Años)_____

Experiencia relacionada con AIPI (Años)_____

CATEGORIAS

Conocimiento de la Política- Implementación de la Política- Capacidad y Gestión Institucional entorno a la Política- Seguimiento a la Política.

Conocimiento de la Política

1. ¿Cuál es la percepción que tenía usted al inicio de la política “de Cero a Siempre” y ¿cuál es al día de hoy?
2. A su juicio ¿Cree usted que como está orientada la política “de Cero a Siempre” en su implementación es posible prestar una atención integral a la primera infancia? Cuale son las razones?

CUESTIONARIO

Implementación de la Política

Teniendo en cuenta su experiencia en temas de Atención Integral a la Primera Infancia y la Política

de Cero a Siempre:

3. ¿Conoce usted cuáles fueron las gestiones realizadas en la implementación de la Atención Integral a la primera infancia, liderados por la alcaldía? En caso de que su respuesta sea positiva mencionarlas y en caso de ser negativa ¿porque?
4. ¿Cómo evaluaría la fase de implementación de la atención integral a la primera infancia de Santiago de Cali, liderada por la Alcaldía?
5. ¿Cuáles fueron los elementos y resultados que a su juicio se constituyeron como los más importantes en la implementación de la atención integral a la AIPI, lideradas por la Alcaldía?
6. Desde su mirada ¿Cuáles son los aspectos (líneas de acción) que mejor funcionan y cuales deben ajustarse en la implementación de la AIPI? lideradas por la Alcaldía?

Capacidad y Gestión Institucional entorno a la Política

7. En lo que usted conoce, ¿Cómo evalúa el nivel de apropiación de la importancia de la atención integral a la primera infancia de Santiago de Cali, ¿Y en su concepto que tanto esta estrategia hizo parte de la agenda del Alcalde?
8. ¿Qué percepción tiene de la capacidad y gestión institucional con la que la Alcaldía de Cali, promovió la implementación de la atención integral a la primera infancia?
9. ¿Qué papel desempeño el comité intersectorial en la implementación de la AIPI y cómo evalúa usted la coordinación del CIPI y el liderazgo de sus integrantes o delegados, en el periodo 2013-2015?
10. ¿Cómo evalúa el nivel de articulación entre las dependencias que integran el CIPI sus miembros, delegados y el equipo de apoyo del comité intersectorial de primera infancia, entendido esto como un sistema?

Seguimiento a la Política

11. La política de AIPI cuenta con un diagnóstico inicial ¿Cuáles de sus variables considera fundamentales o cuales pueden proponer para su seguimiento?
12. ¿Como evalúa usted el seguimiento y evaluación de la AIPI y cual han sido sus resultados?
13. ¿Cree usted que la ruta establecida en la AIPI permite de manera precisa y efectiva el cumplimiento de los derechos de la primera infancia en Santiago de Cali?

14. Haciendo un balance, ¿Desde su experiencia, cree usted que la estrategia de cero a Siempre liderada por la Alcaldía logró algún tipo de incidencia en otras estrategias o políticas que se desarrollaron en la ciudad durante ese período? Si fuese así descríbalas por favor.
15. ¿Qué debilidades, oportunidades, deficiencias y fortalezas pueden encontrarse en la implementación de la de la estrategia de atención integral a la primera infancia “de cero a siempre por la alcaldía de Santiago de Cali, en el periodo 2013 -2015?
16. Finalmente, si pudiera advertir un hito de la implementación de la AIPI liderada por la Alcaldía de Santiago de Cali ¿Cuál sería o serían estos?
17. Para finalizar ¿Qué aspectos no han sido tocados o no lo ha sido lo suficiente, en los que quisiera puntualizar algo?

Anexo 2. Protocolo Grupo Focal - Política de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) “De Cero a Siempre”

Contenido

1. Presentación del entrevistador, asistentes y participantes.
2. Explicación de los objetivos, utilidad y confidencialidad
3. Instrucciones sobre dinámicas a seguir y justificación de los procedimientos
 - Enfatizar la importancia de la expresión abierta
 - Aclarar relatos son fuentes de conocimiento para el investigador porque debe realizarse la investigación.
 - Qué tipo de información es de particular importancia.
4. Preguntas: Preguntas generales o de apertura, preguntas de transición, preguntas específicas, preguntas de cierre.

Política de Atención Integral a la Primera Infancia (AIPI) “De Cero a Siempre”

Buenos _____, como parte de mi trabajo de investigación para optar por el título de Magister en Políticas públicas de facultad de ciencias administrativas de la Universidad del Valle, estoy realizando una investigación para “Analizar de la fase de Implementación de la política de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, en la Alcaldía de Santiago de Cali en el periodo 2013 -2015. La información brindada en este ejercicio es de carácter confidencial, solo será utilizada para propósitos académicos. Agradezco su colaboración.

Agradecería por favor se presentarán, brindando una breve información de ustedes.

1. ¿Qué comentarios desean hacer sobre la gestación de la política de la primera infancia en Santiago de Cali, liderado por la Alcaldía de Santiago de Cali?

Conocimiento de la Política

2. ¿Cuál es la percepción que tenía usted al inicio de la política “de Cero a Siempre” y cuál es, al día de hoy?

3. A su juicio ¿Cree usted que como está orientada la política “de Cero a Siempre” en su implementación es posible prestar una atención integral a la primera infancia? Cuales son las razones?

Implementación de la Política

4. ¿Cuáles fueron los elementos y resultados que a su juicio se constituyeron como los más importantes en la implementación de la atención integral a la AIPI, lideradas por la Alcaldía?

5. Desde su mirada ¿Cuáles son los aspectos (líneas de acción) que mejor funcionan y cuales deben ajustarse en la implementación de la AIPI? lideradas por la Alcaldía?

Capacidad y Gestión Institucional entorno a la Política

6. En lo que usted conoce, ¿Cómo evalúa el nivel de apropiación de la importancia de la atención integral a la primera infancia de Santiago de Cali, ¿Y en su concepto que tanto esta estrategia hizo parte de la agenda del Alcalde?

7. ¿Qué percepción tiene de la capacidad y gestión institucional con la que la Alcaldía de Cali, promovió la implementación de la atención integral a la primera infancia?

8. ¿Qué papel desempeño el comité intersectorial en la implementación de la AIPI y cómo evalúa usted la coordinación del CIPI y el liderazgo de sus integrantes o delegados, en el periodo 2013-2015?

9. ¿Cómo evalúa el nivel de articulación entre las dependencias que integran el CIPI sus miembros, delegados y el equipo de apoyo del comité intersectorial de primera infancia, entendido esto como un sistema?

Seguimiento a la Política

10. ¿Cree usted que la ruta establecida en la AIPI permite de manera precisa y efectiva el cumplimiento de los derechos de la primera infancia en Santiago de Cali?

11. ¿Qué debilidades, oportunidades, deficiencias y fortalezas pueden encontrarse en la implementación de la de la estrategia de atención integral a la primera infancia “de cero a siempre por la alcaldía de Santiago de Cali, en el periodo 2013 -2015?

12. Si pudiera advertir un hito de la implementación de la AIPI liderada por la Alcaldía de Santiago de Cali ¿Cuál sería o serían estos?

13. Para finalizar ¿Qué aspectos no han sido tocados o no lo ha sido lo suficiente, en los que quisiera puntualizar algo?

Cierre. Agradecimientos.