

# de cero a Siempre

**COOPERACION TÉCNICA PARA EL FORTALECIMIENTO TERRITORIAL EN TORNO A  
LA GESTION DE LA POLITICA Y LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL.**

***METODOLOGÍA PARA EL DESARROLLO DE LA RUTA INTEGRAL  
DE ATENCION Y SU IMPLEMENTACIÓN EN LOS TERRITORIOS***

**Presidencia de la República**  
Juan Manuel Santos Calderón  
Presidente

**Consejería Presidencial para la Primera Infancia**  
María Cristina Trujillo de Muñoz  
Consejera Presidencial para la Primera Infancia  
Constanza Liliana Alarcón Párraga  
Coordinadora Comisión Intersectorial de  
Primera Infancia

**Departamento Nacional de Planeación**  
Simón Gaviria Muñoz  
Director  
Alejandra Corchuelo Marmolejo  
Directora de Desarrollo Social

**Ministerio de Salud y Protección Social**  
Alejandro Gaviria Uribe  
Ministro  
Ana María Peñuela Poveda  
Asesora del Despacho

**Ministerio de Educación Nacional**  
Gina Parody d'Echeona  
Ministra  
Ana María Rodríguez  
Directora de Primera Infancia

**Ministerio de Cultura**  
Mariana Garcés Córdoba  
Ministra  
Guiomar Acevedo Gómez  
Directora de Artes

**Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**  
Cristina Plazas Michelsen  
Directora general  
Karen Abudinén Abuchaibe  
Directora de Primera Infancia

**Departamento Administrativo para la  
Prosperidad Social**

Tatyana Orozco de la Cruz  
Directora

Miguel Ortega Clavijo  
Asesor

**Agencia Nacional para la Superación de la  
Pobreza Extrema (ANSPE)**

Beatriz Linares Cantillo

Directora

María Consuelo Castro

Asesora de Infancia y Adolescencia

---

**Edición**

Camilo Peña Porras - Equipo Coord CIPI

**Realización técnica**

Mesa de Fortalecimiento y Cooperación  
Técnica

Carolina Turriago - Equipo Coord CIPI

Diana Moreno – MEN

Gloria Esneda – ICBF – Dir Primera Infancia

Jinneth Hernández - MSPS

María Consuelo Castro – ANSPE

María Cristina Escobar – Equipo Coord CIPI

Sandra Argel – Min de Cultura.

Zandra Muñoz – ICBF-SNBF

**Convenio 529/13**

Laura Gómez – Aldeas Infantiles SOS

Roger Davila – Dirección técnica Convenio

## Tabla de contenidos

I. INTRODUCCIÓN .....	5
II. Cooperación y asistencia técnica territorial para el fortalecimiento de capacidades .....	6
a. De conceptos y principios .....	Error! Bookmark not defined.
i. Fortalecimiento territorial de las capacidades.....	6
b. Cooperación técnica territorial.....	8
III. Una metodología para la cooperación técnica .....	12
Hito 1. Conformación e inducción del equipo de cooperación y asistencia técnica. ....	12
Hito 2. Concertación de acciones para la cooperación y asistencia técnica territorial.....	12
Hito 3. Acuerdos con los territorios.....	12
Hito 4. Construcción de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) territorial. ....	12
Hito 5. Análisis de condiciones territoriales para la implementación de la RIA.....	12
a. Hito 1: Conformación e inducción de equipo de cooperación y asistencia técnica.....	13
<b>Resultado Paso 1: Conformación e inducción del equipo de cooperación y asistencia técnica .....</b>	<b>15</b>
b. Hito 2: Concertación de acciones para la cooperación técnica territorial .....	Error! Bookmark not defined.
<b>Resultado Paso 2: Concertación de acciones para la cooperación y asistencia técnica territorial .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
c. Hito 3: Acuerdos con los territorios .....	16
<b>Resultado Paso 3: Acuerdos con los territorios.....</b>	<b>17</b>
d. Hito 4: Construcción de la RIA territorial.....	18
<b>Resultado Paso 4: Construcción de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) territorial .....</b>	<b>21</b>
e. Hito 5: Análisis de condiciones territoriales para la implementación de la RIA.....	21
Este análisis se concentra en el reconocimiento y reflexión en torno de las líneas de acción de la estrategia. La idea es conocer para cada una de ellas la situación en la que se encuentra en el municipio con el fin de proyectar actividades a través de las cuales se pueda dar soporte a la ejecución y logro efectivo de las atenciones. ....	
<b>Resultado Paso 5: Análisis de condiciones territoriales para la implementación de la RIA .....</b>	<b>23</b>
f. Hito 6: Plan territorial de protección integral.....	23
ANEXO 1. Nivelación desafíos y acuerdos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia .....	27
Los desafíos que se plantea la Estrategia.....	27

Información básica de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia.....	29
Qué es la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia .....	29
De dónde surge .....	29
Sus argumentos.....	30
Quiénes la lideran.....	31
Su ejecución.....	31
Acuerdos conceptuales .....	32
La Ruta Integral de Atenciones.....	35
Líneas de Acción de la Estrategia .....	37
Las prioridades que el Gobierno ha trazado para el año 2014 .....	37
Transiciones que debe hacer el país para materializar las realizaciones en la primera infancia.....	38
<b>ANEXO 3: Concertación de acciones para la cooperación técnica territorial.....</b>	<b>42</b>

Documento de Trabajo

## I. INTRODUCCIÓN

La Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia se ha construido, poniendo en el centro siempre a las familias gestantes y a las niñas y los niños desde su nacimiento hasta los seis años de edad<sup>1</sup>; reconociéndolos como sujetos de derecho, únicos y singulares, activos en su propio desarrollo, interlocutores válidos, integrales, en cuyo proceso el Estado, la familia y la sociedad juegan un papel fundamental como garantes de sus derechos.

Ser coherentes con esta postura desde San Andrés y Providencia hasta el Amazonas, tanto en el orden central del Gobierno como en el que se ejerce en el rincón más apartado, así como en las ciudades y en el campo, incluyendo los resguardos indígenas y los territorios colectivos de las comunidades negras y afro del país, es el desafío y ello pone a Colombia frente al reto de comprometerse con un proceso ambicioso y de largo aliento que convoque a todos los actores involucrados en el desarrollo de las niñas y los niños, a lo largo y ancho del territorio nacional, en toda su hondura, diversidad y complejidad.

Esto es un imperativo ético, que supone para la Estrategia un ejercicio de reconocimiento y construcción conjunta entre los diferentes actores y partes involucradas, que se materializa en la dinámica de los territorios, cuyo referente deben ser los planteamientos y objetivos sugeridos en los *Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión de la Estrategia*<sup>2</sup>.

En consecuencia con este reto, la Estrategia como política nacional tiene la obligación y responsabilidad de propiciar unidad y consenso, con el propósito de generar apuestas conjuntas de país en torno a la primera infancia, mediante el conocimiento mutuo entre la nación y los territorios, el intercambio, la definición de horizontes de sentido compartido y la visibilización de experiencias que iluminen la reflexión teórica y la práctica en torno a la primera infancia.

Es este orden de ideas se hace necesario impulsar un proceso de fortalecimiento territorial de las instituciones, organizaciones e instancias en municipios y departamentos, con el fin de promover procesos locales que garanticen el desarrollo integral de los niños y las niñas en primera infancia, teniendo como base la apropiación de los planteamientos de la Estrategia y las experiencias de las entidades territoriales.

Por tal razón este documento propone elementos y caminos para que los referentes de las entidades del gobierno nacional y local, las organizaciones sociales, organizaciones comunitarias y las autoridades tradicionales de grupos étnicos con presencia en diferentes rincones del país, cuenten con un conjunto de herramientas para que este fortalecimiento se haga viable en todo el territorio nacional.

---

<sup>1</sup> Se entiende como primera infancia el periodo comprendido entre la gestación y los cinco años, 11 meses y 30 días. Por ello a lo largo del documento se nomina este periodo como "De cero a cinco años" (entendiendo que va hasta finalizar los cinco años) o "De cero hasta cumplir los seis años".

<sup>2</sup> Se encuentra el documento de Fundamentos en: [file:///C:/Primera%20Infancia/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre%20\(1\).pdf](file:///C:/Primera%20Infancia/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre%20(1).pdf)

## II. Cooperación y asistencia técnica territorial para el fortalecimiento de capacidades

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

En el anterior sentido, cuando en el marco de la Estrategia se hace referencia a la implementación, esta se entiende como un ejercicio de reconocimiento, construcción y materialización en los territorios de los planteamientos y objetivos sugeridos en los fundamentos. Lo cual se hace de manera conjunta entre los diferentes actores y partes involucradas y atendiendo la dinámica y particularidad de los territorios.

### a. Fortalecimiento territorial de las capacidades.

Para la “implementación” y bajo el entendido de que existe una alternativa diferente para comprender y abordar el desarrollo de la primera infancia, se requiere dinamizar las capacidades de los territorios de manera tal que se pueda reconocer el enfoque que se plantea y la naturaleza intersectorial de la gestión que se requiere, condiciones sin las cuales no podrá lograrse de manera plena el propósito establecido. En este orden de ideas, se hace necesario impulsar un *proceso de fortalecimiento territorial* de las instituciones, organizaciones y personas en municipios y departamentos y pueblos étnicos, con el fin de que estas logren *un nivel en sus capacidades* que les permitan de manera efectiva acercarse a los planteamientos de la estrategia, asimilarlos y adaptarlos a sus particularidades para garantizar de manera efectiva el desarrollo integral de los niños y las niñas de acuerdo a sus contextos socioculturales.

Las *capacidades* en este caso se entienden como la estructura y aptitud institucional y organizativa de las instituciones en los territorios para comprender, apropiar y traducir en un lenguaje propio y de acuerdo a las características socio-culturales, las orientaciones que en materia de primera infancia sugiere el gobierno nacional. Las capacidades pueden ser de carácter general y específico y a su vez pueden ser reales o potenciales<sup>3</sup> dependiendo de su materialización a través de la actividad de la organización.

---

<sup>3</sup> Suárez R, Clara O. / Dusú, Rayda / Sánchez, María del Toro. **Las capacidades y las competencias: su comprensión para la Formación del Profesional.** En: ACCIÓN PEDAGÓGICA, N° 16 / Enero - Diciembre, 2007 - pp. 30 - 39

Las capacidades generales o funcionales “son las aptitudes de gestión esenciales que permiten la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las iniciativas de crecimiento”<sup>4</sup>. Estas son capacidades de propósitos múltiples.

En el enfoque de Desarrollo de capacidades de PNUD<sup>5</sup>, se identifican cinco capacidades funcionales:

- Capacidad para involucrar a los actores
- Capacidad para diagnosticar una situación y definir una visión
- Capacidad para formular políticas y estrategias
- Capacidad para presupuestar, gestionar e implementar
- Capacidad para evaluar

Las capacidades específicas o técnicas surgen en el contexto y asociadas a áreas particulares<sup>6</sup>, en este caso primera infancia.

En el escenario de primera infancia y complementario con lo planteado respecto a las competencias funcionales surge desde el Sistema de análisis del déficit de capacidad institucional<sup>7</sup>, el planteamiento de seis factores comunes en torno de los cuales se debe valorar el estado de las capacidades para cumplir con las tareas específicas asociadas a los objetivos misionales o de los proyectos de una organización. Estos son:

- *Legitimidad, liderazgo y gobernanza*. se refieren a la autoridad de las organizaciones de gobierno –principalmente- para impulsar los procesos relacionados con las políticas de primera infancia. Igualmente se asocia con la disposición y manejo de herramientas que hagan posible una construcción compartida con la sociedad civil de decisiones y acciones conducentes al mejoramiento de la calidad de vida de la población de los cero a los cinco años<sup>8</sup>.
- *Marco legal y operativo*: el marco normativo se convierte en un factor determinante para el logro de los propósitos de una u otra institución. Define las relaciones entre estas y formaliza competencias. En la medida en que este marco entendido como las “reglas del juego”, sea claro, la distribución de roles frente a una tarea conjunta será más precisa y se evitarán cruces y paralelismos que lleven a ineficiencias. El marco normativo por otra parte contribuye a formalizar posturas y acuerdos en términos de cómo se entienden los diferentes asuntos –en este caso los relacionados con la primera infancia-, cuál es su enfoque e incluso en la práctica como se debe plantear.

---

<sup>4</sup> Dirección de Políticas de Desarrollo-PNUD. **Desarrollo de capacidades**: texto básico del pnud. New York: 2009. Pp 17

<sup>5</sup> Ibid, pp 18

<sup>6</sup> Ibid pp19

<sup>7</sup> Oscar Oszlak y Edgardo Orellana. El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Texto Mimeo.

<sup>8</sup> Es importante mencionar que para el caso de los grupos étnicos cuentan con procesos de gobierno autónomos que les habilitan como autoridades con la capacidad de generar procesos de administración de sus territorios. Tales como Consejos Comunitarios, Cabildos, Asociaciones de Cabildos, Asociaciones de Autoridades Tradicionales, entre otros.

- *Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales.* Bajo el criterio de que las políticas de primera infancia involucran a diversos sectores de la administración pública, las organizaciones de autoridades étnicas y de la sociedad civil, el aspecto interinstitucional es básico ya que dependiendo de las relaciones y sus dinámicas se hará posible el logro del desarrollo integral perseguido. Las relaciones interinstitucionales suponen voluntad política, poder de negociación, organización de competencias, sinergias en la planeación, entre otros aspectos.
- *Organización interna.* Aquí resulta básico la coherencia de la estructura con los objetivos que se pretenden alcanzar. Tanto esta como las funciones son determinantes frente a la posibilidad real de éxito en el logro de los propósitos. A esto se suma todo lo relacionado con la selección, manejo y cualificación del personal.
- *Capacidad técnica operativa y financiera.* En el mismo sentido de la anterior, a través de esta se busca asegurar que haya una respuesta consistente de la organización a nivel operativo y económico para dar respuesta a los requerimientos derivados de los objetivos planteados.

Un elemento estructural de este proceso son los acuerdos sociales y los principios que se generan en la construcción de estos acuerdos, entre los que se encuentran el reconocimiento de los otros, la confianza en las relaciones, el diálogo intercultural, la flexibilidad en los procesos y la participación en la construcción en la implementación y evaluación de los mismos.

- *Talento humano.* Se refiere a la capacidad individual de los participantes de las organizaciones involucrados en los procesos de políticas públicas, así como el de las organizaciones para gestionar (planificar e implementar) los procesos de atención integral a la primera infancia.

#### **b. Cooperación técnica territorial**

Para que el gobierno nacional pueda avanzar en su propósito de implementar la estrategia por vía del fortalecimiento territorial, logrando así cumplir su intención de posicionar y dinamizar el tema de primera infancia en la agenda política de los departamentos y municipios, es necesario que ponga a prueba su capacidad de persuasión, su presencia oportuna y una batería de herramientas que de manera conjunta con el territorio permita la configuración de escenarios intersectoriales funcionales a los retos que propone la estrategia a nivel conceptual y práctico en torno a los fundamentos políticos, técnicos y de gestión.

Como ya se insinuó, si bien la Estrategia de Cero a Siempre coincide como otras iniciativas de naturaleza poblacional, en su carácter intersectorial, contiene nuevos elementos que la hacen una

propuesta innovadora en términos de gestión pública, lo que obliga a las personas y organizaciones que se involucren con ella a interpelar sus propias lógicas y prácticas. En este sentido la implementación de la estrategia exige el fortalecimiento de capacidades a través de esquemas de acompañamiento y cooperación técnica que le entreguen a los diferentes actores herramientas que les permitan generar nuevas relaciones de trabajo colectivo y sinérgico sobre el cual puedan sustentar los propósitos de integralidad de la estrategia. Se propone en el anterior sentido, un proceso y unos mecanismos de cooperación técnica que le faciliten a las instituciones y organizaciones tanto del orden nacional como del territorial, establecer con claridad sus intereses y objetivos así como generar las condiciones para alcanzarlos de una manera armónica y ajustada a la visión y características ya sea de la unidad institucional o del territorio donde se esté adelantando la atención a la primera infancia con perspectiva integral.

La *cooperación*<sup>9</sup> –*asistencia*- *técnica territorial* corresponde a las acciones de orientación, acompañamiento y trabajo colaborativo del gobierno nacional con los gobiernos y actores locales para el fortalecimiento territorial de las capacidades y la definición conjunta de la implementación de las Políticas de atención integral a la primera infancia

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

---

<sup>9</sup> Se habla preferentemente del término de *cooperación* frente al de *asistencia* pues expresa de manera más clara el sentido de horizontalidad y trabajo recíproco que se busca generar entre el orden nacional y el local en torno de los temas de fortalecimiento territorial. El término de *asistencia* se mantiene dado que en la normatividad de algunos de los sectores se habla de manera explícita sobre este.



Es claro entonces que la cooperación técnica busca fortalecer las relaciones de diálogo y construcción conjunta entre el orden nacional y el territorial, a partir del fortalecimiento de capacidades para la construcción y progresiva implementación de la Ruta integral de atención (RIA) y el plan de atención integral (PAI), con el fin último de garantizar el desarrollo de la población de primera infancia.

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

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

- Posicionar y dinamizar el tema de primera infancia en la agenda política de los departamentos y municipios.
- Configurar escenarios intersectoriales funcionales a los retos que propone la estrategia a nivel conceptual y práctico en torno a los fundamentos políticos, técnicos y de gestión.

- Construir de manera conjunta capacidad institucional para la generación de las condiciones que permitan una adecuada implementación de la política de atención integral de la primera infancia.
- Propiciar condiciones para identificar situaciones, condiciones y contextos que permitan el óptimo desarrollo de las atenciones en los entornos según las particularidades de los territorios y los sujetos.

Documento de trabajo

### III. Una metodología para la cooperación técnica

Como se puede observar, las capacidades funcionales y las específicas comprenden los aspectos técnico-administrativos, políticos y de dinámica relacional, necesarios para impulsar cualquier tipo de política o proyecto social. El proceso de cooperación técnica de la Estrategia de Cero a Siempre deberá fortalecer su desarrollo e implementación según corresponda y se requiera en cada territorio.

En un esfuerzo por esquematizar el proceso de cooperación técnica de la estrategia en los territorios, se han identificado hitos y acciones significativas asociados a ellos:

- Los hitos simbolizan logros durante este proceso, representan eventos relevantes que denotan un nivel de avance en la progresión planteada de acuerdo con los propósitos establecidos.
- Las acciones constituyen actividades con sentido mediante las cuales se hace posible el logro representado en los hitos.

Los hitos y acciones identificadas son producto de una lectura analítica de la estructura de la estrategia, procurando establecer una propuesta para el acompañamiento en la articulación del proceso nacional con los territoriales. Los hitos que se proponen son:

Hito 1. Concertación de acciones desde el orden nacional para la cooperación y asistencia técnica territorial.  
Hito 2. Acuerdos con los territorios.  
Hito 3. Construcción de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) a la medida de cada territorio.  
Hito 4. Análisis de condiciones territoriales para la implementación de la RIA.  
Hito 5. Gestión del Plan de Atención Integral.

Es importante advertir que estos hitos no responden a una secuencia lineal estática de acciones y reacciones. Los tiempos y los momentos de la realidad social no se dan en una sola dirección, en este sentido se pueden traslapar, adelantarse el uno del otro y viceversa. Habrá temas en los que los avances y la claridad en los propósitos permitan andar a ritmos más acelerados, otros temas en cambio estarán en grados de inmadurez que no admitan apresurar el paso.

**Nota para los y las profesionales para la implementación territorial de la Estrategia:** Un sello de esta propuesta metodológica es la flexibilidad. El formato permite que usted adapte las actividades sugeridas a las condiciones del territorio, bajo el compromiso de lograr los resultados esperados.

Sabemos que el escenario que encontrará en cada municipio es diferente. También que el tiempo y el número de personas a cargo de la atención a la primera infancia es limitado, por lo que **no** hemos indicado número de sesiones o tiempos exactos para su desarrollo, pero sí los resultados que debe ir alcanzando a través de una serie de actividades, de manera que

conjuntamente con el equipo territorial pueda desarrollar un esquema de trabajo previamente acordado.

**a. Hito 1: Concertación de acciones desde el orden nacional para la cooperación y asistencia técnica territorial.**

*Generación de una dinámica de trabajo en equipo en torno a la cooperación y asistencia técnica*

En la actualidad algunas de las entidades de la CIPI cuentan con referentes en diferentes territorios cuya labor en la mayoría de los casos es la de apoyar la instalación o consolidación de procesos de competencia sectorial y que se han venido debatiendo intersectorialmente en el seno de la Comisión. La presencia de dichos profesionales significa una oportunidad y a la vez un reto. En la medida que se genere una verdadera articulación de dichos referentes se podrán emprender procesos más sólidos de acompañamiento y trabajo colaborativo con los actores territoriales. Por el contrario, si cada uno llega de manera dispersa e independiente se provocara caos y se desnaturalizarán los propósitos de la estrategia. El reto de este hito es lograr efectivamente que los funcionarios del orden nacional con presencia local establezcan una dinámica de trabajo en equipo

En el anterior sentido, este hito supone en términos de acciones:

- Poner en contacto (en caso que no se conozcan) a los referentes de las instituciones del orden nacional con presencia en los territorios: referente del SNBF, referente de primera infancia del ICBF, equipo del MSPS, gestores de ANSPE, delegados de primera infancia de educación y los encargados del Ministerio de Cultura.
- Conocer la labor adelantada por parte de cada uno de ellos en torno de la primera infancia<sup>10</sup>. Descripción del trabajo y avance logrado por parte de las instituciones.
- Fortalecer el conocimiento en torno del enfoque y la gestión de la estrategia (anexo 1)<sup>11</sup>.
- Inducir a la generación o fortalecimiento de una dinámica permanente de equipo entre los referentes de las entidades del gobierno nacional con presencia en los territorios.

El propósito es entonces el de constituir una dinámica de equipo sólida que comunique y genere procesos de deliberación y construcción colectiva que sirva de plataforma para encontrarse con los actores locales, de manera tal que se anime y facilite el proceso de implementación de las políticas de primera infancia en los territorios, reconociendo en ellos sus particularidades y avances en los procesos relacionados con primera infancia.

<sup>10</sup> Es posible que individualmente o de manera colectiva las entidades del gobierno nacional con presencia en los territorios, hayan realizado un trabajo en torno a los temas de primera infancia. La idea es lograr una puesta en común sobre el conocimiento y percepción que tiene este grupo de personas sobre los abordajes del tema de primera infancia en cada territorio.

<sup>11</sup> Este anexo también servirá de apoyo a las acciones con las personas del gobierno local y las organizaciones

Esta labor involucra a los referentes de las siguientes instituciones:

Institución o Instancia	Miembros o agentes
Mesa técnica de fortalecimiento y cooperación técnica (orden nacional)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ICBF: Dirección del SNBF y Dirección de Primera Infancia.</li> <li>● Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).</li> <li>● Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE).</li> <li>● Ministerio de Educación Nacional (MEN).</li> <li>● Ministerio de Cultura</li> <li>● Coordinación de la CIPI</li> </ul>
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Asesores de la Subdirección de Articulación Territorial - Dirección del SNBF</li> <li>● Referentes de Direcciones Regionales y de Centros Zonales del SNBF.</li> <li>● Referentes de Direcciones Regionales y de Centros Zonales de la Dirección de Primera Infancia.</li> </ul>
Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Líderes regionales.</li> <li>● Gestores departamentales.</li> <li>● Gestores municipales.</li> <li>● Gestores étnico-culturales</li> </ul>
Ministerio de Educación Nacional (MEN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Equipo Convenio 682.</li> <li>● Delegados de primera infancia de departamentos y municipios.</li> </ul>
Ministerio de Cultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Equipo de primera infancia</li> <li>● Gestores regionales</li> <li>● Promotores culturales</li> </ul>
Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (ANSPE)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Asesores nacionales de oferta y promoción.</li> <li>● Coordinadores locales.</li> <li>● CoGestores.</li> </ul>
Alianza (Convenio) Primera Infancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Coordinador macroregional.</li> <li>● Asesores de primera infancia y política pública.</li> <li>● Profesionales en territorio.</li> </ul>

*Puesta en común desde la perspectiva del orden nacional y propuesta preliminar de acciones territoriales en primera infancia*

La dinámica de equipo supone igualmente un proceso de concertación que implica:

1. Realizar un **análisis colectivo preliminar del departamento, municipio o distrito**, que parta del conocimiento de cada uno de los referentes de las entidades del gobierno nacional con presencia territorial, en relación con:

- Documentos y/o análisis de la situación de los niños y niñas en primera infancia.
- Documentos de planeación o política en donde se traten los temas relacionados con primera infancia.
- Relación entre los diferentes actores.
- Instituciones e instancias de coordinación existentes.
- Información general sobre actores relevantes, funcionamiento del Consejo de Política Social y de las Mesas de Infancia, Adolescencia y Familia y otros espacios e instancias de articulación.
- Relacionamiento de los referentes nacionales con las instancias y actores vinculados con primera infancia en el territorio.
- Instrumentos propios de gobierno de los grupos étnicos: planes de vida, planes de salvaguarda, planes de etnodesarrollo de las comunidades afrocolombianas y del pueblo gitano.
- Documentos de política complementarios revisando el lugar que tienen las niñas y los niños de primera infancia en los mismos. Por ejemplo el Plan de Acción Territorial PAT, la política territorial de discapacidad, la política de mujer, la política de derechos humanos, de seguridad alimentaria, de LGBT, desarrollo rural y otras que se consideren pertinentes o que se gestionen en el territorio.

Como producto de este análisis se podrá establecer un conjunto ordenado de acciones de acompañamiento al territorio a partir del balance colectivo realizado para plantear en el diálogo con actores locales.

### ***Cuando exista avances...***

Es altamente probable que ya exista un contacto y conocimiento previo entre los referentes mencionados. Sin embargo es igualmente probable que dicha interacción no haya asumido una estructura de trabajo en equipo de manera “formal”. Para todos los referentes que tienen presencia en los territorios debe estar claro que la labor de equipo en torno a la cooperación técnica no es discrecional sino que hace parte de una intención del gobierno nacional por organizar la intervención y cooperación en el territorio.

Es probable que las personas de las diferentes instituciones presentes en el territorio tengan referencia del trabajo que sus colegas del orden nacional vienen desarrollando. En este punto, la idea es que haya una actualización y aproximación completa a dicha información de manera tal que se llegue en forma colectiva a una propuesta coherente que ordene las acciones y se convierta en un instrumento de negociación con el gobierno local.

### **Resultado: Definición de una propuesta desde el orden nacional para el territorio y la generación o fortalecimiento de dinámica de equipo entre entidades de la CIPI con presencia en lo territorial.**

Constituir un equipo entre los referentes de las entidades de la CIPI que tienen presencia en los Dptos y municipios, que de manera colectiva este en capacidad de comunicar y generar procesos de deliberación y construcción conjunta con los actores locales, de manera tal que se anime y facilite el proceso de implementación de las políticas de primera infancia en los territorios, reconociendo en ellos sus particularidades y avances en los procesos relacionados con primera infancia.

Los referentes entre si identificarán sus acciones comunes y diferenciales, y unificarán un discurso en términos del proceso de cooperación para la implementación de los fundamentos de la estrategia De Cero a Siempre.

Propuesta de acciones de acompañamiento al territorio en primera infancia a partir del balance territorial y el acuerdo entre las entidades de la CIPI con presencia en el territorio. (Ver anexo 2).

## b. Hito 2: Acuerdos con los territorios

**Diálogo inicial con los actores locales** (miembros de la administración pública departamental, municipal o distrital y las organizaciones sociales). Una vez generado el acuerdo entre los referentes del gobierno nacional con presencia en los entornos locales, se plantea realizar un intercambio con los actores locales que permita establecer el acompañamiento al territorio en torno a los temas de primera infancia así como gestionar acuerdos con el mismo. Para el caso de los grupos étnicos, es importante establecer el diálogo con las autoridades para realizar este diálogo.

Se plantea trabajar con los departamentos, municipios o distritos que expresan voluntad, preocupación o destacan la importancia en torno a los temas de primera infancia. Lo que implica:

1. Establecer el contacto y la intención inicial de abrir un espacio de encuentro y construcción alrededor de las políticas y procesos de atención integral de la primera infancia, avanzando hacia la definición de acuerdos básicos que permitan:
  - Profundizar sobre el interés en torno al tema.
  - Conocer preliminarmente la situación de los niños y niñas así como las condiciones institucionales dispuestas para abordar el tema en el territorio.
  - Establecer los interlocutores inmediatos.
  - Definir una agenda de trabajo de corto plazo
2. En concreto el contacto además de realizarse –idealmente- con el despacho de la alcaldía o de la gobernación, debe hacerse con el funcionario o servidor público responsable de los temas de primera infancia en el territorio.

Este acuerdo inicial permite encontrarse en la voluntad, interés y compromiso de trabajar conjuntamente en torno a la primera infancia de parte del gobierno nacional y los gobiernos territoriales.

3. Definida la agenda de trabajo de corto plazo, se pueden llevar a cabo “**Diálogos Territoriales**”, que denominados así en genérico, constituyen escenarios de encuentro entre los gobiernos territoriales y las entidades que conforman la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), con el objetivo de establecer y hacer seguimiento a los compromisos con base en un intercambio y discusión realizada.

Los Diálogos Territoriales son momentos significativos que expresan la voluntad de las partes por avanzar en el proceso. El diálogo territorial inicial puede conducir a:

- Lograr claridad sobre los interlocutores locales.
- Obtener una percepción inicial sobre la situación del tema en el territorio.
- Lograr una sensibilización y mayor apropiación de la estrategia por parte de los decisores de política local.
- Abrir o fortalecer líneas iniciales de diálogo y trabajo conjunto.

Los Diálogos territoriales deben hacerse, preferiblemente, en el marco de los espacios ya establecidos en el territorio para tratar los temas de primera infancia, infancia y adolescencia (Mesa de Infancia y adolescencia y Consejos de Política Social). Esto garantizará la presencia del gobernador o alcalde, su gabinete de gobierno, los técnicos que coordinan los diferentes proyectos y programas relacionados con primera infancia.

En esta labor cumple un papel especial de liderazgo los referentes del SNBF, ya que ellos, tienen la competencia y potestad de convocar para la reflexión y trabajo en torno de las políticas de infancia en el marco del Consejo de Política Social y la Mesa de Infancia y Adolescencia.

#### ***Cuando existan avances...***

Individual o colectivamente es probable que existan avances en torno al fortalecimiento para la implementación de las políticas de primera infancia. Lo anterior sobre la base de acuerdos (formales o no) con los gobiernos locales. Bajo este escenario se deberían reencuadrar dichos acuerdos haciendo visible la labor de equipo que desde el orden nacional se va a adelantar en el territorio y ajustando las acciones a las expectativas y necesidades del territorio, así como a las posibilidades de las entidades del orden nacional. Si el territorio ya cuenta con propuestas y compromisos políticos en torno a la primera infancia, es probable que no se requiera establecer contacto con las alcaldías o gobernaciones, sino que sea suficiente con lograr un acercamiento al equipo técnico territorial encargado de las acciones para la primera infancia.

#### **Resultado: Acuerdos con los territorios (Anexo 3)**

- Establecer los ejes de cooperación inicial sobre los cuales debe concentrarse el trabajo colaborativo entre el orden nacional y territorial.
- Realizar un acuerdo de carácter político y técnico a través del cual tanto el gobierno nacional como el territorial se comprometen a impulsar la implementación de las políticas de primera infancia.
- Estructurar un cronograma y esquema de trabajo que le permita a la entidad territorial fortalecer sus capacidades.
- Definir un grupo de trabajo por parte del gobierno local que hagan equipo con los referentes del orden nacional y logren de manera colaborativa y solidaria responder a los retos y tareas que se van trazando.

**Nota:** se adjunta metodología para la realización de Diálogos Territoriales, que puede ser una herramienta útil en el momento de llevar a cabo un escenario de este tipo.

Si se ha priorizado un trabajo de dialogo con grupos etnicos, se anexa la guía de diálogo y concertación.

### c. Hito 3: Construcción de la RIA territorial.

#### 1. Análisis de situación en materia de realización de derechos

A través de este punto se pretende principalmente obtener una visión objetiva y clara sobre el estado de realización de derechos de los niños y las niñas en primera infancia que habitan el territorio.

Lo que se propone es la **consolidación de los diagnósticos existentes y el análisis de la situación de los niños y niñas** en clave de las realizaciones que plantea la Estrategia de Cero a Siempre. Bajo el entendido de que estas en su conjunto se constituyen en los estados y condiciones que evidencian que la vida de los niños y niñas se encuentra en la vía del desarrollo integral y de materialización de sus derechos. Este proceso incluye el análisis de la configuración de los territorios y entornos donde crecen y se desarrollan, pues comprender los contextos aportará la definición de estrategias, programas y servicios pertinentes.

La consolidación del diagnóstico y el análisis de la situación se pueden realizar mediante el siguiente procedimiento:

1. **Identificación y revisión documental:** este proceso parte de explicar al territorio con detalle la lógica y alcances de la ruta integral de atenciones. Con base en lo anterior y de manera conjunta con los actores del territorio se sugiere revisar las siguientes fuentes de información.
  - Informe de Gestión sobre infancia y adolescencia 2005 - 2010 elaborado por los municipios y departamentos en el marco de la rendición de cuentas realizada en el año 2011.
  - Diagnóstico sobre infancia y adolescencia elaborado como soporte del plan de desarrollo según lo estipula el artículo 29 de la Ley 1098.
  - Ficha técnica sobre primera infancia elaborada por la Estrategia de Cero a siempre.
  - Información sectorial de orden nacional y territorial complementaria y actualizada que se considere pertinente (por ejemplo Fichas de Contextualización sobre la situación de salud del MSPS entre otros).
  - Plan de Desarrollo del territorio sea municipal o departamental según corresponda.
  - En caso que la unidad territorial sea la municipal será necesario revisar el Plan de Desarrollo Departamental.
  - Planes institucionales de entidades del orden nacional.
  - Planes de acción de organismos internacionales.
  - El énfasis inicial se hará sobre información gubernamental, sin embargo es conveniente incorporar, en la medida de las posibilidades, las acciones de entidades

sin ánimo de lucro de carácter nacional o internacional que tengan una presencia significativa en el territorio.

- Otras fuentes específicas del territorio.

Para la consolidación del diagnóstico y el análisis de la situación se propone el anexo 4.

## **2. Priorización de situaciones problemáticas y potenciales:**

Para hacer posible el análisis de esta información a la luz de las realizaciones, deberán identificarse las situaciones prioritarias. Para ello deberán tenerse en cuenta los lugares o entorno (hogar, salud, educativos, espacios públicos, laboral) en los que transcurre la vida de las niñas y niños. Con base en lo anterior se identificarán las situaciones potenciadoras (SP) y las situaciones críticas (SC) y de las causas de estas situaciones en el territorio que permitan identificar cuáles serían los factores sobre los que habría que trabajar para modificar o fortalecer dichas situaciones.

Para este análisis es importante tener en cuenta que existen causas en diferentes niveles así; aquellas que tienen que ver con condiciones estructurales como la política economía y cultura del territorio; las condiciones de acceso a las condiciones de vida como la salud, alimentación, vivienda, servicios públicos; y condiciones de comunidades y familias como las prácticas sociales y hábitos especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo, cuidado y crianza de niños y niñas, las relaciones de género entre otra y las formas de organización comunitaria. Es importante tener en cuenta que estas causas se relacionan entre sí, es decir que no hay una explicación simple de que una causa genera un situación sino que la relación de estas condiciones genera un situación o varias de éstas y por tanto poder modificar dichas situaciones requiere trabajar en dichas condiciones como prioridades.

## **2. Análisis de la RIA con relación a la oferta de programas, proyectos y servicios para la atención a niñas y niños.**

Es importante consolidar un análisis que permita relacionar la oferta institucional existente en el territorio con la RIA, a fin de que dicha oferta adquiera sentido en torno a la Ruta y pueda proyectarse en clave de plan según lo identificado desde las situaciones críticas y potenciadoras

De acuerdo con lo anterior, resulta indispensable conocer en primera instancia los programas y proyectos, sus características, el enfoque con que se realizan, sus objetivos y las interacciones entre los mismos. Es importante construir, apoyados en la RIA, un mapa de esta oferta institucional.

Dicha caracterización deberá permitir conocer con detalle la respuesta de carácter gubernamental y no gubernamental (idealmente) existente en el territorio para esta población.

Para facilitar el conocimiento general de la respuesta institucional y social a los problemas y fenómenos que acompañan la primera infancia, así como su análisis, se propone diligenciar una matriz que sirve para integrar información del orden nacional, departamental y municipal sobre las acciones orientadas hacia la primera infancia en el territorio y su relación con la RIA (Ver anexo 6)

Esta matriz se constituye en un importante instrumento para visualizar el conjunto de intervenciones que los diferentes actores realizan en el territorio y es la base para analizar con referencia a la Ruta Integral las brechas existentes. La matriz es resultado de la lectura y estudio de los documentos mencionados anteriormente.

### 3. Análisis de las situaciones priorizadas en correspondencia con los componentes de la RIA (las atenciones, los entornos, los destinatarios y las edades)

Las **situaciones problemáticas y potenciadoras, así como las causas priorizadas** por el equipo territorial deben ser **analizadas en relación con las atenciones que hacen parte de la RIA**. Esto con el fin de identificar inicialmente aquellas en las que deberían existir proyectos o servicios a través de los cuales se aborden dichas situaciones.

Una vez identificada y caracterizada dicha oferta, se relaciona con las atenciones en las que se esperaría hubieran proyectos y servicios porque a través de ellas se abordan las situaciones críticas y potenciadoras. El anterior ejercicio permite saber en qué medida el territorio está dando respuesta efectiva a dichas atenciones y por lo tanto a las situaciones priorizadas en el diagnóstico. Este análisis reflejara la brecha existente entre lo que se ofrece en el presente y lo que debería existir.

El ejercicio del análisis de situación así como el de prioridades frente a las atenciones debe ser dinamizado por el referente del SNBF y el equipo de la CIPI, sin embargo deberá contar con la participación activa y comprometida de los referentes sectoriales, ya que ellos son ellos quienes tienen la competencia y conocimiento especializado para valorar los diversos elementos tanto del diagnóstico como de la respuesta institucional relacionada con las atenciones.

Para apoyar la realización de los análisis mencionados se sugiere los instrumentos del anexo 7

Considerando que el objetivo principal de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia es el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia, el instrumento por excelencia para el acompañamiento e intervención territorial es la RIA. La labor central es generar y ordenar las acciones en torno de las atenciones

que redunden en condiciones óptimas de desarrollo para los niños y las niñas. Siendo así, **la RIA debe trabajarse en todos los casos**. Cuando ya se cuenta con una política, cuando ya hay un plan, cuando hay escenarios de articulación con acciones avanzadas o incipientes, cuando no hay nada... ella deberá trabajarse e introducirse en la lógica de estos instrumentos de forma tal que se ubique a los niños, las niñas y las mujeres gestantes en el centro de la acción.

### **Quando exista avance...**

En varios departamentos y municipios se ha venido animando la construcción de las RIA. Si efectivamente existen avances en este aspecto será necesario entrar a hacer una validación de su estado y dependiendo de ello, una cualificación de la RIA. La idea es asegurar la coherencia entre situaciones priorizadas, atenciones y oferta existente. Recuerden que de la visualización clara de la ruta se derivan los insumos para la construcción del Plan territorial de protección integral en su capítulo de primera infancia.

#### **Resultado: Construcción de la Ruta Integral de Atenciones (RIA) territorial**

- Análisis de situación de los niños y niñas de la primera infancia en el territorio.
- Análisis de las prioridades y de las situaciones críticas y potenciadoras respecto a la RIA.
- Análisis de las prioridades identificadas respecto a las atenciones de la RIA
  - Análisis de oferta
  - Análisis de relación entre atenciones priorizadas y oferta
  - Establecimiento de la brecha.

#### **d. Hito 4: Análisis de condiciones territoriales para la implementación de la RIA**

Visualizada la RIA del territorio, se hace explícita la brecha existente entre el escenario de atención tendencial y el deseado, de la misma forma que las prioridades de atención resultantes del análisis de las situaciones problemáticas y potenciadoras en relación con las atenciones y su correspondiente oferta institucional. Lo anterior como insumo principal y base para la estructuración del plan de atención integral.

Un aspecto importante entre el momento en que se configura la RIA territorial y en el que se estructura el Plan, lo constituye la valoración de las condiciones y capacidades de las instituciones y organizaciones para materializar lo establecido en torno de las líneas de acción definidas por las políticas de primera infancia. Este se constituye en insumo clave para la definición y precisión de las acciones que harán parte del plan de atención integral.

Para comenzar y en el mismo sentido que se realiza una aproximación a la situación de los niños y las niñas en torno a las atenciones dirigidas a ellos y ellas. Se propone realizar un análisis de las condiciones institucionales, de movilización social, de conocimiento, de seguimiento a la política, etc., de manera tal que pueda determinarse la solidez existente en el territorio representada en estos factores para que la atención logre efectivamente ser pertinente, oportuna, suficiente, flexible y diferencial.

Este análisis se concentra en el reconocimiento y reflexión en torno de las líneas de acción de la política en términos de los problemas y las fortalezas asociados a ellas que están presentes en el municipio o departamento. Se trata entonces de indagar en el territorio sobre los descriptores que se han definido para cada una de las líneas de acción e identificar las problemáticas o fortalezas en torno de las cuales es relevante llevar a cabo acciones intencionadas y concretas. A partir de esta identificación se debe explorar sobre la existencia o proponer acciones conducentes a la solución de las problemáticas (Ver anexo 8).

Líneas y descriptores:

- La gestión territorial:
  - Instancias de coordinación.
  - Inclusión de diversos actores en los espacios de coordinación.
  - Capacidad técnica para la construcción de políticas, de procesos de planeación y evaluación programática.
  - Marco normativo local de soporte para los temas de primera infancia.
  - Disposición y gestión de recursos financieros para la ejecución de la política pública de primera infancia.
- La calidad y cobertura de las atenciones:
  - Cualificación del talento humano relacionado con intervenciones directas con la población.
  - Esquemas de gestión de la calidad de las atenciones
  - Atenciones que contemplan el enfoque diferencial.
- El seguimiento y la evaluación de la política:
  - Esquemas de evaluación del desarrollo de los niños y niñas
  - Esquemas de evaluación de la gestión de la política de primera infancia y de los proyectos orientados a esta población.
  - Esquemas propios de registro de las atenciones.
  - Disposición de información oportuna sobre la oferta de servicios y atenciones.
- La movilización social:
  - Estrategias de sensibilización sobre los temas de primera infancia en el territorio.
  - Procesos de control social frente a las acciones dirigidas a esta población.
  - Alianzas público - privadas en torno a las políticas de primera infancia.
  - Redes comunitarias y de organizaciones alrededor de la primera infancia
- La gestión de conocimiento:

- Estudios, investigaciones y sistematizaciones sobre primera infancia
- Observatorios o grupos de estudio
- Redes de conocimiento

Para este momento deberán haberse identificado ya los programas y proyectos que asociados a las líneas de acción se considera importante realizar en el territorio con el fin avanzar en la implementación de las políticas de primera infancia. Por una parte y derivado del ejercicio de la RIA se tienen valorada la oferta que asociada a las atenciones permitirá abordar las situaciones problemáticas y potenciadoras priorizadas. Por otra parte, y con el análisis de las líneas de acción tratado en este hito, deberá haberse podido perfilar los programas y proyectos que servirán de plataforma de gestión, evaluación, movilización y conocimiento para la materialización de las atenciones de la RIA.

Con base en lo anterior, resulta necesario ahora conocer cuál es el estado de las capacidades de las instituciones y organizaciones para llevar a cabo de manera efectiva dichas acciones identificadas, con el fin de saber en qué aspectos y medida es necesario fortalecer su poder de agenciamiento.

Se propone para el anterior propósito realizar un análisis de los objetivos y actividades de cada proyecto en función de:

- *Legitimidad, liderazgo y gobernanza.*
- *Marco legal y operativo.*
- *Conducción, coordinación y relaciones interinstitucionales.*
- *Organización interna.*
- *Capacidad técnica operativa y financiera.*
- *Talento humano.*

Ver anexo 9

**Resultado: Análisis de condiciones territoriales para la implementación de la RIA**

- Identificación de las acciones prioritarias relacionadas con las líneas de gestión de la estrategia.
- Análisis de condiciones instituciones para la implementación de la RIA en el territorio e identificación de la figura al interior del gobierno encargada de movilizar y liderar lo relacionado con la articulación en torno a la atención integral a la primera infancia.

**e. Hito 5: Gestión del Plan territorial de protección integral**

La estructura de objetivos y actividades que sustentan cualquier proceso de atención integral a la primera infancia que se lleve a cabo en el orden nacional o territorial, corresponde de alguna

manera al corazón de la estrategia pues allí se ubican tanto los propósitos como los programas y proyectos a través de los cuales ellos se logran.

El análisis sobre la situación de los niños y niñas, la oferta dirigida a ellos y ellas y la arquitectura institucional encargada de dichas acciones, constituyen la radiografía del tema de primera infancia en el territorio, lo que a su vez representa la línea de base que llevada al futuro permitirá conocer el nivel de avance conseguido a partir del proceso de planeación que se encuentra en elaboración.

Los análisis en torno a estos tres aspectos en función de los planteamientos de la Estrategia de atención integral a la primera infancia (realizaciones y atenciones de la Ruta) del orden nacional, van delineando lo que en el orden territorial debe llevarse a cabo para lograr una atención integral ajustada a los intereses y desarrollo esperado de los niños y niñas según las particularidades del territorio.

Como se ha mencionado, para este propósito debe llevarse a cabo un ejercicio de armonización de los objetivos del territorio en materia de primera infancia y aquello que desde el orden nacional se está proponiendo a partir de una valoración de los objetivos inicialmente planteados por el territorio y su ajuste. Con lo anterior se cumple el primer paso del proceso de valoración de la capacidad institucional que servirá de parámetro fundamental para determinar los énfasis e intensidades de la cooperación técnica que debe construirse con el territorio

La armonización supone realizar una lectura analítica de los planes de desarrollo y de aquellos documentos de política de infancia y adolescencia (si existen) donde se expresen los propósitos del territorio en materia de primera infancia. Supone así mismo asimilar el enfoque y perspectiva con la que la estrategia se aproxima a los niños como sujetos y desde ahí propone una estrategia de acción intersectorial.

El capítulo de primera infancia de los planes territoriales de protección integral tiene como propósito viabilizar lo establecido en la RIA a través del desarrollo de las cinco líneas de acción de la estrategia:

- Calidad y cobertura
- Gestión territorial.
- Seguimiento y evaluación de la política
- Generación de conocimiento
- Movilización social.

Los proyectos y servicios asociados a las atenciones dirigidas a niños, niñas y familias habitan en la línea de calidad y cobertura, mientras que las acciones relacionadas con las otras cuatro se constituyen en acciones de soporte fundamentales para que las primeras se hagan posibles.

El trabajo relacionado con el plan implica ya la definición de programas y proyectos concretos, con resultados claros, metas, indicadores, responsables y tiempos específicos. Dichas acciones

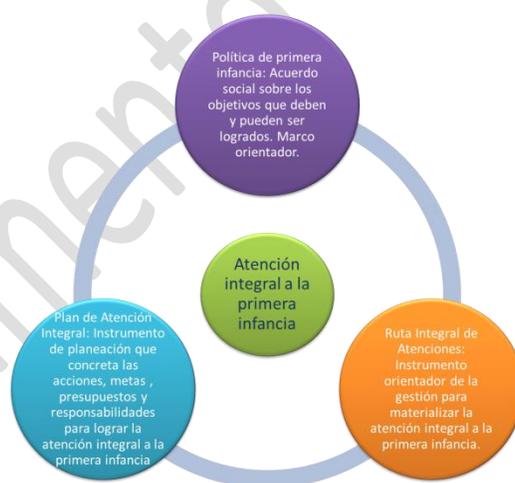
deberán mejorar las acciones existentes y proponer nuevas que hagan posible la materialización de la ruta diseñada. Anexo 10

### **Cuando existan avances...**

Los profesionales que acompañan los territorios se han encontrado con una disyuntiva: Si los territorios tiene avances, por ejemplo una política de infancia, o si no tienen nada concreto, ¿Por dónde empezar? ... ¿cómo entra la RIA?, ¿Cómo se propone un Plan de Atención Integral?

Este aparte tiene el propósito de apoyar a los profesionales en la resolución de esa disyuntiva y de darles herramientas para plantearlo a los territorios.

¿Cómo plasmar gráficamente el hecho de que diferentes instrumentos, de diferente nivel puedan usarse en diferentes momentos para llegar a un resultado: la atención integral a la primera infancia?. Esto hace pensar en la propiedad conmutativa de la matemática, según la cual el orden de los factores no altera el producto. También en esos rompecabezas que son un cuadrado con muchos cuadrillos adentro y que uno va subiendo, bajando, moviendo, hasta encontrar la figura esperada... En conclusión, no importa el camino que se use para llegar a encajarla cuando se llega al resultado. Es posible que el gráfico que se presenta a continuación sea una ayuda. En este no se otorga una jerarquía a ninguno de los tres instrumentos, sino que cada uno desde su lugar aporta a la atención integral como objetivo común.



Si bien existe una cierta jerarquía entre los tres instrumentos, es importante diferenciar y reconocer el rol y el aporte de cada uno respecto al desarrollo de la primera infancia y el complemento entre ellos:

Por una parte la RIA evidencia lo que en un escenario ideal debería hacerse para materializar y lograr la atención integral en la vida de los niños, las niñas y sus familias a través de acciones concretas, de calidad, pertinentes y oportunas. A su vez el Plan de Atención Integral organiza y formaliza los requerimientos y compromisos en términos de recursos, responsables, tiempos y metas. El Plan se constituye en una herramienta que guía las acciones que deben realizarse en un

territorio para que la RIA construida se concrete. Así mismo, la dinámica de relaciones interinstitucionales, los procesos de seguimiento y evaluación, la generación de conocimiento y la movilización social en torno de la primera infancia. Mientras tanto, la política pública definida para primera infancia, infancia y adolescencia o para una sola en particular, tiene la fuerza y el propósito de plasmar un acuerdo social y de ser un marco orientador en cuanto a los objetivos y líneas generales en torno de las cuales se considera relevante impulsar la garantía de derechos y el desarrollo de los grupos de población.

Es así como las políticas, la RIA y el PAI pueden tener procesos de construcción independientes, logrando así alcances particulares. Cada uno puede desarrollarse en cualquier momento sin depender necesariamente de que los otros existan, no obstante, contar con dos, o con los tres, hará más coherente, robusta y sostenible la ejecución de la Estrategia. Más certera y más concreta con toda seguridad.

Por ello, cuando una entidad territorial manifiesta tener todo porque ya formuló su política, debe invitársele a armonizarla a la luz del enfoque de la Estrategia. Esto implica incorporar en ella como parte sustantiva el análisis que desde la Ruta Integral de Atenciones desde su mirada poblacional y su capacidad de concreción.

La política es un marco general orientador, que si no se desarrolla en sus componentes más operativos, fácilmente puede quedarse en el papel, en este sentido la RIA tiene la propiedad de facilitar el análisis y conducir a la identificación de las atenciones prioritarias y concretas que deben dirigirse a los niños y niñas del territorio. Por su parte, el Plan de Atención Integral a la Primera Infancia, en el escenario de la Estrategia, tiene como función hacer las concreciones necesarias en términos de actividades, tiempo, recursos e insumos lo que se deben disponer para materializar la RIA del territorio, así como lo relacionado con las Líneas de Acción de la Estrategia. El Plan puede ayudar también a que los esfuerzos se formalicen y sean objeto de armonización y seguimiento durante periodos más prolongados que un periodo administrativo.

#### **f. Hito 7: Implementación del plan territorial de protección integral**

El proceso de acompañamiento y cooperación territorial requiere gestionar y acompañar de forma intersectorial y sectorial a nivel nacional, departamental o municipal de acuerdo a las acciones definidas que permitan concretar la implementación de la RIA del territorio

Lo anterior puede demandar la realización de acciones de acompañamiento para varios de los municipios que se acompañan cuando se encuentren aspectos comunes que no requieren un acompañamiento uno a uno., entre estos podrían darse acciones de cualificación, intercambio de experiencias entre otros.

## ANEXO 1. Nivelación. desafíos y acuerdos de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia

Este capítulo está dirigido a usted como persona encargada de orientar la implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia en los municipios de Colombia. Cuenta con una información de soporte y recomendaciones para la realización de su encargo. Le recomendamos que convierta este capítulo en material de consulta permanente.

Contiene la siguiente información:

- Los desafíos que se plantea la Estrategia
- Información básica de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia
- Transiciones que debe hacer el país para materializar las realizaciones en la primera infancia
- Propósito de la cooperación de la Estrategia de Cero a Siempre

### ***Los desafíos que se plantea la Estrategia***<sup>12</sup>

#### ***La formulación de una política pública de primera infancia, sostenible y a largo plazo***

Si bien en el marco de la actual alianza público privada se tiene como meta llegar a construir la Ruta Integral de Atenciones y el Plan de Atención Integral, estos instrumentos hacen parte de una política pública sostenible y de largo plazo. Esto significa que el desafío es trascender de las políticas públicas sectoriales a una poblacional en donde las niñas y los niños de primera infancia se conviertan en el centro ordenador de la gestión, el desarrollo integral su fin último, y la atención integral el medio para lograrlo.

El diseño, implementación y evaluación de los instrumentos de planeación que nos atañen requieren de todos los sectores y de su acción coordinada. Para ello es fundamental:

- Reconocer el papel de cada actor involucrado y la puesta en acción de sus saberes, estructura institucional, acciones, recursos, capacidades y apertura para transformarse.
- Reconocer y valorar el rol, competencias y recursos de los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil y la familia.
- Reconocer y partir de los avances realizados por cada municipio en política de primera infancia, y de infancia y adolescencia en general. No solo de aquellos que tienen la perspectiva poblacional, sino también otros sectoriales o temáticos relacionados con primera infancia como nutrición, educación, salud, embarazo en adolescentes, entre otros.

<sup>12</sup> Texto adaptado basado en: Presidencia de la República - Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. **Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión.** Bogotá, octubre de 2013. Pp 91 – 93.

- Promover la construcción de una gestión solidaria en la cual los recursos, las responsabilidades y los procesos interactúan entre sí y ocurren con la oportunidad requerida para garantizar que los niños y niñas gocen a plenitud de sus derechos.

### ***Brindar una atención integral a los niños y niñas de primera infancia***

El desafío de la Estrategia es llegar a las niñas y los niños como seres integrales y no mediante una sumatoria de servicios en los que se desdibujan como centro de la atención.

La atención integral, reconocida como la forma a través de la cual los actores responsables de garantizar el derecho al pleno desarrollo de las niñas y niños en primera infancia materializan de manera articulada la protección integral, implica dar pasos significativos, coherentes y consistentes hacia la definición colegiada de los estructurantes que la configuran y organizarse para garantizar que las acciones de los involucrados concurren en torno a cada niña y cada niño, de forma pertinente, oportuna, flexible, diferencial, continua, complementaria y con calidad.

### ***Incluir el enfoque diferencial en la atención a la primera infancia***

Para la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia es un reto avanzar en la visibilización y reconocimiento de la heterogeneidad, no linealidad del desarrollo del niño y la niña y de sus particularidades en ese momento del ciclo vital. Asimismo, constituye un desafío tomar en consideración la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones, dimensiones particulares o afectaciones transitorias. Solo así será posible que en efecto cada niña y cada niño colombiano sea sujeto de una aproximación, un acompañamiento y una atención pertinente.

### ***Propiciar una gestión integral que reconozca los saberes, prácticas y desarrollos de los territorios***

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia requiere de una gestión que le permita llegar a los territorios y eso implica reconocer la diversidad y los contextos, y lograr un intercambio de saberes para enriquecer la propuesta y generar respuestas consecuentes, pertinentes y empáticas. Los territorios —sus pobladores y servidores públicos— tienen propuestas adaptadas, pertinentes para sus condiciones particulares, las cuales vale la pena que sean valoradas por la institucionalidad y aprovechadas en toda su riqueza.

Reconocer a las comunidades como legítimas interlocutoras, con saberes para aportar, es un reto tratándose de la construcción de caminos que garanticen la realización de los derechos de los niños y niñas desde una perspectiva diferencial.

Una política pública de este tipo compromete así diferentes niveles de decisión y esquemas técnicos compatibles con las particularidades y capacidades del potencial humano y de las instituciones existentes en los territorios, así como un trabajo de construcción conjunta y de cooperación horizontal que permite aprendizajes mutuos e intercambio de conocimientos y experiencias.

### ***Promover el Sistema Nacional de Bienestar Familiar***

La sostenibilidad y gobernabilidad de la Estrategia exigen de esta una ubicación que haga posible su construcción como política pública, el equilibrio nación-territorio, la articulación de sectores y la construcción de relaciones intersectoriales, así como la generación de criterios y líneas de acción unificadas, y la participación y movilización ciudadana. Para lograrlo la Estrategia está retada a contar con institucionalidad y gobernabilidad como política que logre el reconocimiento de las realidades territoriales y un mayor equilibrio territorio-nación, para lo cual es necesario inscribirla y fortalecer las instituciones definidas para este fin, a saber: el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, los consejos de política social y la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia.”

Es importante que tenga claro que el trabajo que debe desarrollar, está respaldado por equipos técnicos de las instituciones nacionales y departamentales. Por ende la armonización, así como la construcción y gestión de la Ruta Integral de Atenciones y del Plan de Atención Integral se debe realizar con tales actores desde el principio. En particular, con los referentes del SNBF en las regionales y centros zonales del ICBF, con los referentes de primera infancia del ICBF, con los equipos municipales las direcciones territoriales de salud (secretarías de salud departamental y municipal) y del Ministerio de Salud, con las áreas de primera infancia de las Secretarías de Educación Departamentales y de los municipios certificados, entre otros llamados a contribuir en la construcción del Plan de Atención Integral municipal.

### ***Información básica de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia***

A continuación se presenta la información de referencia y consulta sobre los conceptos y acuerdos acuñados por la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Esta información será de utilidad para usted como persona a cargo de la cooperación de la Estrategia con los territorios, así como para las personas del territorio que participan en el proceso de implementación de la Estrategia.

### **Qué es la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia**

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia es el conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños desde su gestación hasta los seis años. Lo anterior a través de un trabajo unificado e intersectorial que, desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.

### **De dónde surge**

La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia de Colombia ha sido el resultado de un ejercicio riguroso que partió de reconocer la situación de las niñas y los niños de 0 a 6 años, así como de valorar los avances conceptuales e institucionales del país en materia de atención integral a la

primera infancia desde principios del siglo XX. Uno y otro elemento de contexto señalaron derroteros importantes y determinantes para el diseño de la Estrategia.

## Sus argumentos

**Científicos:** Numerosas investigaciones sobre desarrollo del ser humano<sup>13</sup> han demostrado que entre la gestación y los seis años de vida se desarrollan la mayoría de las conexiones cerebrales<sup>14</sup>, las habilidades básicas del lenguaje, la motricidad, el pensamiento simbólico y las bases de las interacciones sociales. Lo anterior significa que si bien el desarrollo ocurre a lo largo de toda la vida, es durante los primeros años cuando se sientan las bases sobre las cuales este proceso posibilita que las capacidades, habilidades y potencialidades de cada persona se vayan haciendo más complejas.

**Éticos y políticos:** Desde la década de los sesenta el país viene haciendo transformaciones importantes en sus concepciones de niñez y la atención que debería prestársele desde la perspectiva de derechos, las cuales hicieron posible que en 1990 Colombia formalizara la adhesión a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Otros de los hitos más importantes son la aprobación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño por el Congreso de la República de Colombia (Ley 12 de 1991), su incorporación en el marco de la Constitución Política de 1991 (artículo 44) y la promulgación de la Ley 1098 de 2006 por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia.

**Económicos:**<sup>15</sup> El Estado colombiano acoge las evidencias que respecto al desarrollo humano aseguran que una buena calidad de vida durante la niñez se refleja en la vida adulta. Así entonces, los impactos de una inversión en cuanto a salud, educación y cohesión social la convierten además en la más efectiva para romper el círculo de la pobreza y reducir drásticamente las brechas de desigualdad<sup>16</sup>. Es sabido que para Colombia sigue siendo un reto avanzar en la equidad. En este orden de ideas, el país se alinea con los múltiples estudios que demuestran que la inversión en primera infancia es la más rentable que puede hacer una sociedad, debido a que tiene el mayor periodo de retorno y repercute en un menor gasto social a largo plazo.

---

<sup>13</sup> Véase por ejemplo: Margaret Norrie McCain y J. Fraser Mustard (2002). *The Early Years Study. Three Years Later*. C. Nelson (2000) *From Neurons to Neighborhoods*.

<sup>14</sup> Aproximadamente el 85%.

<sup>15</sup> Véase por ejemplo: J. Heckman y P. Carneiro (2003). Human Capital Policy. National Bureau of Economic Research – Working Paper 9495; L. Schweinhart (2004). The High/Scope Perry Preschool Study Trough Age 40: Summary, Conclusions and Frequently Asked Questions. The High/Scope Educational Research Foundation; A. Rolnick & R. Grunewald (2003). Early Childhood Development: Economic Development with a High Public Return. *The Region* 17, 4, Supplement; A. Rolnick & R. Grunewald (2006). A proposal for achieving high returns on Early Childhood Development. Harvard Graduate School of Education, 10.

<sup>16</sup> Van der Gaag, (2002). From Child Development to Human Development. En: M. Young (ed.), *From Early Child Development to Human Development. Investing in our Children's Future*. Washington: World Bank.

## Quiénes la lideran

Respondiendo a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014: “Prosperidad para Todos” en 2011 fue creada la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (Decreto 4875 de 2011), integrada por la Presidencia de la República, los ministerios de Salud y Protección Social, Educación Nacional, Cultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Su función: coordinar y armonizar las políticas, planes, programas y acciones necesarias para la ejecución de la atención integral a la primera infancia, en su calidad de instancia de concertación entre los diferentes sectores involucrados.

Los esfuerzos de la Comisión están orientados a fortalecer la institucionalidad, asegurar el liderazgo particular de cada uno de los sectores en el tema, garantizar el compromiso por parte de las directivas y la idoneidad en el equipo técnico, y movilizar recursos y acciones que garanticen el pleno desarrollo de las niñas y los niños a través de la atención integral.

En materia de objetivos, las acciones de la Comisión están encaminadas a: i) definir una política para la atención integral de la primera infancia a largo plazo, sostenible y universal con enfoque poblacional y territorial; ii) garantizar la pertinencia, calidad y articulación de las acciones programáticas y sociales inherentes a la atención integral a la primera infancia desde antes de la concepción hasta la transición hacia la educación formal, y iii) desarrollar un proceso de movilización social que enriquezca las concepciones sobre la primera infancia y las interacciones que se establecen con las niñas y niños en los diversos entornos en donde transcurre la vida, con referentes reconocedores de su integralidad y su dignidad humana.

Para llevar a cabo sus funciones, la Comisión cuenta con una secretaría técnica ejercida por la Presidencia de la República y con un comité técnico conformado por quienes tienen a su cargo la dirección de programas y proyectos de primera infancia en cada una de las instituciones que la integran. Este comité está encargado de producir los elementos programáticos y de política de carácter nacional y territorial, y de articular y orientar técnicamente las decisiones tomadas en el seno de la Comisión.

## Su ejecución

La institucionalidad de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia se inserta en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), como el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de niñas, niños y adolescentes y el fortalecimiento familiar en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas. En este Sistema, y por mandato constitucional, alcaldes y gobernadores son las personas responsables de garantizar la atención integral a la primera infancia.

A través del Sistema se despliega con la proyección de universalidad, calidad y territorialización, así como de trascender el marco del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales actuales para convertirse en una política sostenible de Estado y sentar las bases sobre las cuales el país y particularmente cada entidad territorial, pueda continuar el esquema, al menos en los próximos diez años.

## Acuerdos conceptuales

### Las realizaciones

Como un avance del país frente al reto del ejercicio de los derechos por parte de las niñas y niños en primera infancia, la Comisión Intersectorial ha planteado un horizonte de sentido a la Estrategia que se concreta en el concepto de *realizaciones*. Este hace referencia a las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral.

Las *realizaciones* planteadas en singular para cada niña y cada niño y en tiempo presente, implican que:

1. Cuenta con padre, madre o cuidadores principales que lo acogen y ponen en práctica pautas de crianza que favorecen su desarrollo integral.
2. Vive y disfruta del nivel más alto posible de salud.
3. Goza y mantiene un estado nutricional adecuado.
4. Crece en entornos que favorecen su desarrollo.
5. Construye su identidad en un marco de diversidad.
6. Expresa sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta.
7. Crece en entornos que promocionan sus derechos y actúan ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración.

Como puede verse, cada realización expresa una evidencia de que los derechos de las niñas y niños son ejercidos. A su vez convoca a todos los actores involucrados en la promoción del desarrollo integral para hacer de los derechos una realidad; para que estén presentes en los entornos cotidianos donde se desenvuelven, para que permeen sus contextos e interacciones y para que se expresen en sus vidas de manera singular.

### Las atenciones

Las atenciones se conciben como acciones *intencionadas* y *efectivas* encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo.

Las atenciones varían conforme al momento o edad particular por la que cada sujeto de atención atraviesa. Son distintas ya sea:

- En la precepción
- Durante la gestación
- En el nacimiento y durante el primer mes de vida
- Del primer mes a los tres años
- De los tres a los seis años

También varían de acuerdo a sus destinatarios. Estos son:

- Hombres, mujeres, familias y cuidadores que acogen a la niña o al niño en el seno de una familia.
- Las niñas o los niños en primera infancia directamente.

## Los entornos

Los entornos son espacios físicos, sociales y culturales donde habitan los seres humanos, en los que se produce una intensa y continua interacción entre ellos y con el contexto que les rodea (espacio físico y biológico, ecosistema, comunidad, cultura y sociedad en general).

Se caracterizan por tener unos contornos precisos y visibles, unas personas con roles definidos y una estructura organizativa. Su riqueza radica en la capacidad que tienen para favorecer el desarrollo de las niñas y niños, para promover la construcción de su vida subjetiva y cotidiana y para vincularlos con la vida social, histórica, cultural, política y económica de la sociedad a la que pertenecen.

Los entornos que favorecen el desarrollo son los que promueven y garantizan la protección integral de los derechos de las niñas y los niños, es decir que:

- promueven y cuidan su integridad física, emocional y social;
- generan tranquilidad y confianza en niñas y niños;
- son sensibles ante sus intereses, inquietudes y capacidades;
- potencian su desarrollo;
- facilitan la inclusión de niños y niñas de diferentes culturas y etnias y de condiciones físicas o mentales diferentes, y
- promueven la equidad social, la paz y la armonía entre las personas y con el ambiente.

Para efectos de organizar la atención integral a la primera infancia, la Estrategia ha destacado cuatro entornos, sin desconocer que hay otros. Estos son:

- **El entorno hogar:** Es el espacio de acogida y afecto en el que transcurre la mayor parte de la primera infancia de las niñas y los niños, que gracias a la labor de cuidado y crianza desempeñada por sus integrantes les proporciona los referentes sociales y culturales básicos con los cuales empiezan a moverse en la sociedad.

- **El entorno salud:** Es la primera expresión institucional que acoge a las niñas y los niños. Acompaña el proceso de preconcepción, gestación, nacimiento y de ahí en adelante, con el propósito fundamental de preservar su existencia y autonomía en condiciones de plena dignidad.
- **El entorno educativo:** Es aquel que propicia de manera intencionada acciones pedagógicas que les permiten a las niñas y a los niños vivenciar y profundizar en su condición de sujetos de derechos, ciudadanos participativos, transformadores de sí mismos y de la realidad, creadores de cultura y de conocimiento. Es un entorno privilegiado para ahondar en la experiencia de vivir juntos, conocer y respetar a las demás personas, interiorizar y construir paulatinamente normas básicas de convivencia.
- **El entorno espacio público:** se compone de espacios abiertos (plazas, playas, parques, vías) caracterizados por el libre acceso y de lugares ubicados en infraestructuras de acceso permitido a los cuales la comunidad atribuye valor político, histórico, cultural o sagrado (bibliotecas, ludotecas, casas de la cultura, museos, teatros, templos, malocas, escenarios de participación). Este entorno cumple un papel esencial en la construcción de la identidad de las niñas y los niños, en el ejercicio ciudadano y en la formación democrática pues se constituye en un espacio vital y humanizante que les permite a niñas y niños integrar su condición de seres vivos, seres sociales y seres culturales.

## Los estructurantes de la atención integral

El acuerdo nacional<sup>17</sup> al que se llegó respecto a aquello que conforma la atención integral y que debe ser garantizado a cada niña y a cada niño para asegurar su desarrollo integral se focalizó en cinco *estructurantes* a saber:

- 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.

Consecuentemente con las cualidades de la atención integral establecidas, es propio que estos estructurantes se materialicen gracias a la concurrencia de los actores responsables de la protección integral de las niñas y de los niños, tomando en consideración sus especificidades y experiencias y que se manifiesten de manera pertinente en los diferentes entornos en los que tiene lugar su vida cotidiana.

<sup>17</sup> Este acuerdo resulta del ejercicio de construcción colectiva de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia que incluyó el proceso de movilización social para la retroalimentación territorial, y de expertos de la Ruta Integral de Atenciones en 2011 y de los documentos base de los lineamientos técnicos en 2012 en el que participaron cerca de tres mil personas de reconocida idoneidad con relación a la atención integral a la primera infancia, pertenecientes a entidades públicas, privadas organizaciones de la sociedad civil o comunitarias presentes en el país y que comparten misionalmente la responsabilidad de garantizar a niños y niñas su desarrollo.

Los estructurantes permiten a los actores involucrados reflexionar sobre el quehacer, el sentido y la intención de la atención integral, para que se compartan y materialicen en las prácticas, independientemente de quién o de cuál sea la entidad que las desarrolle, y que estas contribuyan al propósito nacional de asegurar el pleno desarrollo de las niñas y los niños durante su primera infancia.

## **La Ruta Integral de Atenciones**

Esta Ruta es una herramienta que permite ordenar la gestión de la atención integral de manera consecuente con la situación y características de las niñas y los niños de cada territorio, así como de sus respectivos contextos y es aplicable en cualquier momento del ciclo de la política pública.

Como herramienta de gestión intersectorial la Ruta Integral de Atenciones convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia y competencias en el territorio. Esto significa que la RIA no es una herramienta exclusiva de la alcaldía o de la gobernación, sino que se proyecta en el marco del SNBF y se pone al servicio de la instancia de articulación desde la cual se gestiona la política de atención integral a la primera infancia, de acuerdo con la dinámica particular de cada territorio.

En el plano operativo la RIA es útil a las entidades territoriales y a los Consejos de Política Social nacional, departamental, distrital y municipal para:

- Identificar el conjunto de atenciones de la atención integral que deben asegurar a partir del análisis de la situación de derechos de las mujeres gestantes, niños y niñas en primera infancia,
- Ordenar sus recursos para organizar y disponer de las atenciones oportunamente y con calidad a través de sus servicios.

## **Ordenadores de la RIA**

### ***1. Los momentos o grupos de edad de la niña o del niño que se atiende***

- Preconcepción
- Gestación
- Nacimiento a primer mes
- Primer mes a tres años
- Tres a seis años

### ***2. Los destinatarios de las atenciones***

- Hombres, mujeres, familias y cuidadores que acogen a la niña o al niño en el seno de una familia.
- Las niñas o los niños en primera infancia directamente.

### **3. Los entornos en donde se prestan las atenciones**

- El hogar
- El entorno salud
- El entorno educativo
- El espacio público

## **Atenciones especializadas y diferenciales**

La Ruta se complementa con las atenciones *especializadas y diferenciales*.

### **1. Atenciones diferenciales**

Surgen del reconocimiento de las múltiples configuraciones de la diversidad que se derivan de características, condiciones, o situaciones particulares de los individuos y de su interacción con el contexto, no exclusivamente por situaciones de vulnerabilidad.

Es así como la cultura, la pertenencia étnica, la discapacidad, experiencias o dimensiones particulares, o afectaciones permanentes o transitorias en la vida de los niños, las niñas y sus familias, sumadas a los matices que el contexto territorial aporta (área rural, urbana, selva, vías de acceso, zona afectada por el conflicto armado, entre otros), cobran relevancia en la RIA e invitan a quienes prestan las atenciones a aproximarse de manera sensible, a acompañar y a atender de forma pertinente.

En este sentido las atenciones diferenciales son la expresión concreta de la manera como una atención universal se materializa teniendo en cuenta las características de las niñas y los niños en cuanto a su particularidad como seres humanos únicos y singulares.

No se trata de una atención distinta, sino de una aproximación, un acompañamiento y una atención sensible y pertinente, por parte de quienes brindan atenciones.

### **1. Atenciones especializadas**

Son aquellas orientadas a responder a situaciones específicas de vulneración o riesgo. Es así como en la RIA, se ofrece una relación de las situaciones que desencadenan atenciones especializadas por cada grupo de edad, de manera que cada territorio pueda identificar las acciones particulares relacionadas con la detección, referenciación, acompañamiento, tratamiento, rehabilitación y restablecimiento de derechos que deban desarrollarse para salvaguardar los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas en primera infancia.

## Líneas de Acción de la Estrategia

El tránsito entre el diseño y la ejecución de la Estrategia evidencia una serie de campos estratégicos en los cuales la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia y todas las entidades del SNBF deben trabajar, para seguir avanzando hacia la consolidación y sostenibilidad de la política pública de primera infancia, amparadas en un cuerpo normativo amplio que establezca que esta gestión es un mandato para el país y en el desarrollo de acciones que garanticen la progresividad y continuidad de los recursos territoriales para los temas de primera infancia.

Es así como se proyectan las siguientes líneas de acción, con sus correspondientes contenidos:

- La *gestión territorial*, que involucra lo relativo a la especialización de la arquitectura institucional y el fortalecimiento capacidades de los servidores públicos locales, así como la promoción de la descentralización y autonomía territorial.
- La *calidad de las atenciones* que 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.
- El *seguimiento y la evaluación de la política* entendidos como un ejercicio permanente de revisión de los instrumentos y acciones de política con el fin de hacer los ajustes necesarios para cumplir con el objetivo de la atención integral.
- La *movilización social* como el reto de generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales donde la niñez efectivamente sea lo primero.
- La *generación de conocimiento* como la orientación de esfuerzos para propiciar nuevas construcciones de sentido, actuales, que abarquen las necesidades de todos, que acudan a diversos lenguajes y que se apoyen en el conocimiento científico, en los saberes de las comunidades y en las nuevas tecnologías.

## Las prioridades que el Gobierno ha trazado para el año 2014

Es claro que no será posible lograr todos los retos que en materia de atenciones plantea la Estrategia de Cero a Siempre. Por ello el Gobierno nacional ha fijado como meta a 2014 que por lo menos 1 200 000 niñas y niños en Colombia accedan a atenciones que les permitan contar con:

1. Afiliación vigente a salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. Esquema de vacunación completo para la edad.
3. Asistencia a las consultas para la detección temprana de alteraciones en el crecimiento y desarrollo.
4. Valoración y seguimiento nutricional.

5. Asistencia a una unidad de servicio de las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral, cuyo talento humano está certificado en procesos de cualificación.
6. Acceso a colecciones de libros o contenidos culturales especializados en las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral.
7. Registro civil de nacimiento.
8. Participación de su familia en procesos de formación.

## ***Transiciones que debe hacer el país para materializar las realizaciones en la primera infancia***<sup>18</sup>

Con este texto se espera que la persona encargada de la orientación territorial para la implementación de la Estrategia, así como aquellas que hacen parte del equipo territorial, comprendan los retos que el país debe superar para lograr la atención integral a la primera infancia en todo el territorio nacional, así como los argumentos que le permitirán trabajar actividades con el equipo territorial más adelante.

“En lo que sigue se señalan algunas de las transiciones más importantes que como país deben darse para que las niñas y los niños vivan a plenitud.

### **Transición en la mirada que se tiene de las niñas y los niños**

- *De una mirada en donde las niñas y los niños van de últimas a una donde son lo primero siempre:* En efecto, el país tiene que caminar en esta dirección, trátase del orden nacional, local, institucional, comunitario o familiar y a propósito de la asignación de recursos, la respuesta a sus intereses, la destinación de tiempo, las condiciones de los entornos en los que transcurre su vida y la calidad en las atenciones.
- *De una mirada fragmentada del desarrollo del niño o de la niña a una perspectiva de desarrollo integral:* La Estrategia concibe a los niños y a las niñas como seres complejos y diversos, cuyo desarrollo no es lineal. En consecuencia, si se trata de aportar al desarrollo de una niña o de un niño, no es suficiente orientar acciones a un único aspecto de su ser, sino que deben ser enfocadas con un concepto de integralidad, porque todos los componentes de su vida son interdependientes.
- *De una mirada homogénea de la primera infancia a una particular para cada niña y cada niño:* La Estrategia reconoce la diversidad de configuraciones de niños, niñas y familias en razón de su cultura, pertenencia étnica, contexto, condiciones o afectaciones transitorias y las tiene en

<sup>18</sup> Constanza Liliana Alarcón Párraga, Adriana Lucía Castro Rojas, Mariana Schmidt Quintero y Carolina Turriago Borrero. Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre: Un compromiso del país con la primera infancia. Bogotá, septiembre de 2013. Para la Presidencia de la República.

cuenta en las atenciones que promueve para su desarrollo integral. Igualmente contempla las particularidades de cada momento de esta etapa del ciclo vital, diferenciando las atenciones que requieren según la edad que tengan.

### Transición en la manera de abordar los derechos

- *De la enunciación de los derechos a su materialización:* Uno de los horizontes de sentido de la Estrategia se concreta en el concepto de **realizaciones**, el cual hace referencia a las condiciones y estados en que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo integral. De esta manera la Estrategia da un paso en su objetivo de trascender la enunciación de los derechos, a hacerlos realidad en la vida de los niños y las niñas.

La Estrategia busca cambios positivos en el desarrollo de las madres gestantes y las niñas y los niños en primera infancia, y espera que a través de la ejecución sostenida de la política se consigan impactos duraderos en sus vidas y en las condiciones que promueven su desarrollo. Esto se constituirá en el factor principal para medir los resultados de la estrategia; el logro de indicadores de calidad de vida concretos en el día a día de las niñas y los niños, más allá del cumplimiento de metas de gestión.

### Transición en la comprensión y el valor que se le da a los contextos

- *De ver a las niñas y a los niños de manera independiente, a verlos como parte de su familia y su comunidad:* Los niños y las niñas de primera infancia están totalmente imbuidos en su medio familiar y en el escenario comunitario. Intentar sustraerlos de esa realidad para avanzar en la realización de sus derechos resulta ingenuo. Por eso para la Estrategia, ellos, las familias y la comunidad son una tríada deseable e indivisible, en torno de la cual se estructuran las atenciones que se promueven. Esto amplía la mirada, ensancha la comprensión de su vida y de su situación, lo que a su vez implica diseñar actuaciones que de una u otra manera cobijan ese contexto.
- *De una mirada pasiva sobre los entornos a una en la que cobran vida:* La Estrategia reconoce un valor especial en los entornos como espacios físicos, sociales y culturales en los que se produce una intensa y continua interacción entre los niños y niñas y el contexto que les rodea. No los ve como espacios separados y asépticos, sino que reconoce su función por cuanto allí se facilitan y generan las condiciones para el desarrollo integral. Por ello centra sus acciones en el hogar, el entorno educativo, el entorno salud y el espacio público, como escenarios privilegiados para los niños y niñas en primera infancia.
- *De ver a las niñas y a los niños aislados del contexto a ubicarlos en él:* Asimismo es claro que el desarrollo de los niños y las niñas está influenciado por múltiples factores como pueden serlo el contexto geográfico, ambiental, social, económico, cultural y de orden público. Si bien ello supera el alcance de la intervención y capacidad de transformación de la Estrategia, esta

convoca a todos los actores responsables para generar condiciones que los hagan propicios y favorezcan el desarrollo integral de los niños y niñas que allí habitan.

### Transición en la manera de hacer política

- *De una actuación donde no se tiene en cuenta la opinión de los niños y las niñas en primera infancia, a una en la que esta es la primera en considerarse:* Así como el diseño de la Estrategia de Cero a Siempre ha contado con conceptos, opiniones y discusiones con expertos y técnicos, ha puesto en el mismo nivel la mirada de los niños y las niñas en primera infancia, que ha sido un referente para la línea técnica y para la cualificación de las atenciones y del talento humano. La Comisión aspira a que esta sea la constante en adelante y que independientemente del nivel en el que se tomen decisiones, sea nacional, departamental o municipal o en la esfera institucional o familiar, la opinión de las niñas y los niños sea siempre tenida en cuenta.
- *De un programa de gobierno a una política de Estado:* La prioridad que tiene la primera infancia no admite una estrategia fragmentada ni pensada a corto plazo. Los objetivos para el desarrollo integral de la primera infancia suponen una visión estratégica, de largo aliento y con el compromiso de todos los sectores del Estado, que congregue esfuerzos económicos y técnicos, y que trascienda múltiples periodos gubernamentales.

### Transición en la manera de hacer gestión

- *De una responsabilidad dispersa entre las entidades con competencias sobre la primera infancia, a una intersectorial:* La Estrategia de Cero a Siempre rompe el paradigma de una entidad encargada de la primera infancia o de varias con responsabilidades independientes, y transita a una estructura colegiada con una mecánica intersectorial, que a su vez vincula los tres niveles de gobierno. De igual manera destaca las responsabilidades de cada entidad frente a la primera infancia, así como su contribución a su desarrollo integral. El reto de la intersectorialidad mueve profundamente la habitual actuación independiente de las diferentes entidades que atienden a la primera infancia y las convoca a un esfuerzo de actuación coordinada, concurrente y consistente con un enfoque que entiende a las niñas y los niños como seres integrales y complejos, y con los propósitos de la atención integral. Ciertamente el desafío es grande: trabajar mancomunadamente, dejar de lado las certezas y las maneras de hacer las cosas solos, y pensar y construir con otros, no en función de qué sabe o compete hacer a cada sector o entidad, sino en función del desarrollo de los niños y las niñas.
- *De unas pocas modalidades para primera infancia a todas las modalidades para ella:* El reto de la integralidad en la atención implica a superar el encasillamiento de la primera infancia en unas pocas modalidades de atención, para que todas las modalidades de las diferentes entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar se ajusten y establezcan estándares de calidad que hagan posible brindar atenciones pertinentes a la primera infancia en todos los entornos y contextos.



## ANEXO 3: Concertación de acciones para la cooperación técnica territorial

### Dialogo Territorial

Como una impronta de acción de la cooperación técnica, es necesario desde un principio reconocer que cada territorio tiene un grado de desarrollo, ya sea de ideas, de planes, de acciones concretas estructuradas o no, de programas, de experiencias, incluso de políticas. Partir de lo transitado es un gesto de reconocimiento que abre las puertas a la cooperación, y enseña diferentes caminos de cómo llegar al mismo punto: **la atención integral a la primera infancia en función del desarrollo integral.**

Del estado de avance de cada territorio dependerá la cooperación que cada uno requiera, teniendo claro que la meta final es la generación de capacidades para la cualificación de las atenciones que se brindan en el municipio para lograr resultados concretos en las realizaciones de los niños y las niñas.

En los primeros encuentros con autoridades territoriales y sus equipos técnicos, debe quedar clara la impronta de construir sobre lo construido. Así pues, debe garantizarse que en las primeras sesiones de trabajo se comparta la información que permita conocer las acciones en marcha y plantear los derroteros de la Estrategia, de manera que se pueda establecer un plan de cooperación con la entidad territorial.

La armonización con la Estrategia se debe realizar en cualquiera de los casos, ya que sin los acuerdos fundamentales, no se podrá avanzar en el ajuste de las atenciones en el sentido esperado.

Por ello, no hay que temer cuando un municipio o departamento manifiesta “tener todo”... (una política, presupuesto, infraestructura), o “tener poco”, ya que debemos empezar por compartir los acuerdos y entendimientos básicos de la Estrategia, y posteriormente velar por que se cualifiquen los servicios con atenciones pertinentes, oportunas y de calidad a favor del desarrollo integral en la primera infancia.

Si bien no es la primera vez que la Estrategia llega a los territorios, si es la primera que lleva bajo el brazo la claridad de los fundamentos políticos, técnicos y de gestión, que actúan como un trasfondo de la acción y le dan coherencia.

Este es el punto de partida en terreno, para lo cual deberá desarrollar las siguientes actividades.

En los primeros encuentros el equipo territorial identificará el estado de avance del territorio en lo relacionado con la atención integral a la primera infancia. Se espera que a partir de ese estado de avance, se acuerde un plan de trabajo para armonizar lo existente con la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia y profundizar en su implementación. Para lograrlo se sugiere adelantar las siguientes acciones:

1. Acompañar y respaldar al gobierno local en la convocatoria de los actores estratégicos que hacen o harán parte del equipo de articulación territorial:
2. Estructura sugerida para la sesión de trabajo
  - a. Presentación: No olvide dedicar tiempo a una presentación de las personas que conformarán este equipo. Use una con la que se sienta cómodo y le haya funcionado.

- b. Presentación del objetivo del proceso y de la cooperación propuesta: Recuerde que el objetivo es cooperar con las entidades territoriales para generar capacidad territorial y avanzar en la armonización del proceso local con los planteamientos de la estrategia en relación con los fundamentos políticos, técnicos y de gestión. Se busca alcanzar resultados concretos respecto a las realizaciones de los niños y las niñas. Dicha cualificación se materializará a través de los instrumentos de gestión de la Ruta Integral de Atenciones y el Plan de Atención Integral.
- c. Mencione las tres premisas para la acción de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia

La Estrategia de Cero a Siempre se ha construido:

1. Poniendo en el centro siempre a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños desde su nacimiento hasta que cumplen los seis años de edad.
2. Con un proceso ambicioso y de largo aliento que convoca a todos los actores involucrados en el desarrollo de las niñas y los niños.
3. A partir de los caminos transitados por el país en favor de una política pública para la primera infancia.

- d. Enfátice en la tercera premisa para preparar el escenario que permita aplicar el **Formato 1. Estado de avance del municipio en política pública de primera infancia** (Anexo 1). Como recordaran la información relacionada con este formato se comenzó a completar en la articulación del equipo de cooperación técnica. La información adelantada se validara y complementara con la que surja del trabajo con los actores del gobierno local.

Este formato deberá estar proyectado a la vista de todos (Anexo 1). Se irá diligenciando con los aportes de los participantes en medio de una conversación abierta, para tener un panorama general al final.

**Formato 1. Estado de avance del municipio en política pública de primera infancia**

Acciones adelantadas por el municipio frente a infancia <sup>19</sup>	Detalle	Vigente en la actualidad		Insumo para RIA y PAI	Acciones requeridas para la implementación de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia
		Sí	No		
Ejemplo 1. El municipio cuenta con política de infancia y adolescencia aprobada por el Consejo de Política Social	Cuenta con diagnóstico, plan de acción, política aprobada por el Consejo de Política Social y presupuesto asignado	X		Diagnóstico, plan de acción y presupuesto asignado exclusivamente a primera infancia.	Armonización de la política local con la de primera infancia mediante: -Compartir acuerdos y conceptos de la Estrategia de Cero a Siempre. -Revisión de las atenciones que se brindan actualmente (oferta). -Revisión de los estándares de calidad en el municipio. -Revisión de los mecanismos y experiencias de trabajo intersectorial.

<sup>19</sup> Esta indicación es abierta, ya que es posible que en lo que hayan adelantado sobre infancia o adolescencia, haya información o acciones referidas a primera infancia que habrá que rescatar. Se pueden contemplar programas, planes, actividades puntuales, políticas de infancia u otras sectoriales / temáticas, equipos conformados, presupuestos destinados, infraestructura desarrollada.

					<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de la RIA municipal o departamental que asegure que la atención es integral, pertinente y oportuna para la primera infancia, y que se cuenta con espacios de trabajo intersectorial.</li> <li>-Diseño del Plan de Atención Integral e incorporación en la Política Pública local.</li> </ul>
Ejemplo 2. El municipio cuenta diagnóstico de la situación de derechos de la primera infancia	Diagnóstico general.		X	Avance preliminar del diagnóstico	<p>Armonización de la política local con la de primera infancia mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Compartir acuerdos y conceptos de la Estrategia de Cero a Siempre.</li> <li>-Complementación del diagnóstico de situación de las realizaciones de los niños y las niñas en primera infancia.</li> <li>-Revisión de las atenciones que se brindan actualmente (oferta).</li> <li>-Revisión de los estándares de calidad en el municipio.</li> <li>-Revisión de los mecanismos y experiencias de trabajo intersectorial.</li> <li>-Elaboración de la RIA municipal o departamental que asegure que la atención es integral, pertinente y oportuna para la primera infancia y que se cuenta con espacios de trabajo intersectorial.</li> <li>-Diseño del Plan de Atención Integral e incorporación en la Política Pública local.</li> </ul>
Ejemplo 3. El municipio cuenta diagnóstico de la situación de derechos de la primera infancia y mapa de oferta institucional	Diagnóstico detallado. Mapa de oferta actualizado	X		Diagnóstico, plan de acción y presupuesto asignado exclusivamente a primera infancia.	<p>Armonización de la política local con la de primera infancia mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Compartir acuerdos y conceptos de la Estrategia de Cero a Siempre.</li> <li>-Revisión de las atenciones que se brindan actualmente (oferta).</li> <li>-Revisión de los estándares de calidad en el municipio.</li> <li>-Revisión de los mecanismos y experiencias de trabajo intersectorial.</li> <li>- Elaboración de la RIA municipal o departamental que asegure que la atención es integral, pertinente y oportuna para la primera infancia.</li> <li>-Diseño del Plan de Atención Integral e incorporación en la Política Pública local.</li> </ul>

El formato diligenciado dará cuenta del escenario al cual nos enfrentamos. Al revisar qué se ha hecho en el municipio, si está vigente y los aciertos, aprendizajes y aspectos por mejorar, se podrán ir vislumbrando aquellos adelantos que ha hecho el territorio y qué aportan a la implementación de la Estrategia. Dicho reconocimiento del panorama en el territorio deberá servir para establecer los énfasis y proceso a seguir para la armonización de los fundamentos con los avances y particularidades del territorio. La labor de cooperación técnica, en el anterior sentido, podrá orientarse con mayor o menor énfasis hacia ciertas líneas como:

- Fortalecimiento de la arquitectura institucional.

- Fortalecimiento de la respuesta a través de la RIA y el PAI.
- Fortalecimiento de ofertas específicas para la atención de la primera infancia

De acuerdo con lo anterior y tal como se había planteado en la primera actividad, el plan de trabajo del equipo de la cooperación técnica se precisara acorde con el énfasis identificado.

De la misma manera deberá construirse de manera conjunta y explicitarse el esquema de trabajo a seguir para avanzar en los asuntos que se hayan determinado para lograr la armonización mencionada.

**Esquema de trabajo y cronograma. Compromiso con el equipo territorial:** A partir del Formato 2 se debe construir un compromiso entre la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia y el equipo territorial (Anexo 2). Será un acuerdo sencillo que deje constancia de las acciones gruesas para llegar a la implementación de la Estrategia, así como de las personas responsables. Como mínimo debe contener:

Actividad	Insumo para*	Responsable(s)
Ajuste de los diagnósticos de situación de primera infancia (datos demográficos y estado de situación por realizaciones).	Plan de Atención Integral	
Ajuste del mapa de oferta destinada a la primera infancia	Plan de Atención Integral	
Revisión de los servicios a la luz de la Ruta Integral de Atenciones	RIA	Todo el equipo territorial
Activación, continuidad o fortalecimiento de los escenarios de articulación territorial en función de la atención integral a la primera infancia	Gestión integral de la Estrategia	
Formalización de las actividades y recursos que se requieran	Plan de Atención Integral	

**Formato 2. Compromiso para el desarrollo de la cooperación entre la Estrategia y el municipio**

\* El desarrollo de estos insumos debe ajustarse los contenidos, apoyo y los tiempos de la cooperación en cada municipio.

#### ANEXO 4: Análisis de situación

##### Ejemplo de preguntas orientadoras de la reflexión:

Para llegar a ubicar en el centro de la acción a las mujeres gestantes y a las niñas y los niños desde su nacimiento hasta que cumplen los seis años de edad, primero es necesario saber más de ellos. A continuación se dan algunos ejemplos de preguntas respecto de la situación de la primera infancia en el territorio. Escoja algunas de ellas o formule otras que les permita encuadrarse en su contexto:

- **¿quiénes son las mujeres gestantes y a las niñas y los niños de primera infancia del territorio?**

- ¿están registrados en algún sistema por su nombre y apellido?,
  - ¿en cuál?,
  - ¿se puede disponer fácilmente de esa información?
- **¿cuántos son?**
- ¿sabemos cuántas mujeres gestantes hay?,
  - ¿cuántas de ellas son adolescentes?
  - ¿sabemos cuántas niñas hay?,
  - ¿cuántos niños hay?,
  - ¿están registrados en algún sistema por su nombre y apellido?,
  - ¿en cuál?,
  - ¿se puede disponer fácilmente de esa información?
- **Donde están**
- ¿cuántas mujeres gestantes hay en el centro poblado o área urbana?,
  - ¿cuántas mujeres gestantes hay en el área rural?,
  - ¿cuántas niñas hay en el centro poblado o área urbana?,
  - ¿cuántas niñas hay en el área rural?,
  - ¿cuántos niños hay en el centro poblado o área urbana?,
  - ¿cuántos niños hay en el área rural?,
  - ¿están registrados en algún sistema por su nombre y apellido?,
  - ¿en cuál?,
  - ¿se puede disponer fácilmente de esa información?
- **¿Presentan alguna situación<sup>20</sup>, condición<sup>21</sup> o pertenencia étnica particular<sup>22</sup>?**
- ¿Cuántas mujeres gestantes, niños y niñas víctimas del conflicto hay?
  - ¿Cuántas mujeres gestantes, niños y niñas víctimas de otras formas de violencia hay?
  - ¿Cuántas mujeres gestantes, niños y niñas con discapacidad hay?,
  - ¿Cuántas mujeres gestantes, niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos hay?,
  - ¿Dónde se ubican?
  - ¿Qué atenciones diferenciales reciben?

Después de estas preguntas sobre aspectos poblacionales, se pueden unas preguntas adicionales sobre algunas de las realizaciones, por ejemplo, el estado de nutrición, enfermedades y causas de muerte más frecuentes.

## Resultado

<sup>20</sup> Desplazamiento forzado, víctima del conflicto armado, otras formas de violencia hacia la infancia.

<sup>21</sup> Discapacidad

<sup>22</sup> Pertenencia a grupos étnicos: indígenas, afro, negro, raizal o Rom.

Habiendo hecho este ejercicio, el equipo contará con una percepción general de la situación de las mujeres gestantes, los niños y las niñas en primera infancia, susceptible de ser complementado con información faltante al momento de hacer el Plan de Atención Integral. No se preocupe por el detalle. El propósito de este ejercicio es la reflexión sobre esos niños, niñas y mujeres gestantes que son el centro de la acción de la Estrategia.

Es importante que una vez se logre un análisis suficiente de la situación de los niños y las niñas en primera infancia del territorio (basado en las cifras y las percepciones) se identifiquen los núcleos estratégicos de trabajo. Estos deberán integrar tanto los ejes críticos de la situación de la primera infancia como los ejes potenciadores por su carácter positivo. Dichos núcleos serán la base para identificar las atenciones que en el marco de la RIA ordenarán la acción en el territorio. Se sugiere y es deseable que se identifiquen núcleos asociados a cada una de las realizaciones.

**Tarea:**

En este momento se debe entregar a los responsables el formato para el desarrollo del diagnóstico de las realizaciones de la primera infancia en el territorio. Debe quedar claro para el equipo que es una tarea que debe estar suficientemente desarrollada para retomarlo en el momento de inicial de la formulación del Plan de Atención Integral (Resultado 5).

**ANEXO 5: Situaciones potenciadoras (SP) y de las situaciones críticas (SC).**

Realización	situación		Entorno
	SP	SC	
1			
2			
...			

Causas		Comprende	Factores explicativos de la Situaciones potenciadora o critica priorizadas
Estructurales o del contexto	1. Político	Política social y económica, existencia de programas, proyectos, estrategias sociales (seguridad alimentaria, educación, recreación, ingresos, salud etc.) a nivel nacional y territorial, marco normativo y dinámica político - administrativa del territorio	
	2. Socioeconómico	Dinámicas y cambios de la población (desplazamiento, natalidad, fecundidad, migración, mortalidad), nivel educativo, organización social y comunitaria, nivel socioeconómico,	

Causas		Comprende	Factores explicativos de la Situaciones potenciadora o critica priorizadas
		conflicto armado (reclutamiento, presencia de actores armados), principales actividades económicas y laborales de la población, tipo de actividad económica predominante	
	3. Ambientales	Riesgos ambientales relacionados con fuentes de agua, aire, suelo, niveles de metales pesados en fuentes principales de agua, presencia de pasivos ambientales, presencia de fenómenos climatológicos, asentamientos humanos en zonas de riesgo ambiental, presencia de riesgos físicos (volcanes, zonas inundables, zona sísmica, etc., índice aéreo /anofelínico/otros vectores	
	4. Culturales	Normas, creencias y costumbres de la población, principales fiestas y celebraciones, que tengan impacto potencial en la salud	
Intermedios	5. Condiciones de vida	Vivienda (hacinamiento, condiciones higiénico sanitarias, tenencia de animales), alimentación (acceso a alimentos), recreación	
	6. Disponibilidad y condiciones para el uso de servicios sociales	Servicios públicos (agua potable, alcantarillado, luz, recolección y disposición de basuras), educación, vivienda, apoyo alimentario y otros programas sociales	
	7. Disponibilidad y condiciones para el uso de los servicios de salud	Cobertura de aseguramiento al sistema de seguridad social en salud Disponibilidad y calidad y humanización de los servicios (accesibilidad, oportunidad, seguridad, pertinencia y continuidad) de servicios de promoción de la salud, prevención, asistencia y rehabilitación de la enfermedad.	
	8. Percepciones, comportamientos y prácticas familiares e individuales	Desarrollo, cuidado y crianza de los niños y niñas, estructura, convivencia y relaciones familiares, hábitos de salud y de alimentación, consumo de sustancias psicoactivas,	

Causas	Comprende	Factores explicativos de la Situaciones potenciadora o critica priorizadas
	trabajo y explotación infantil, inicio temprano de relaciones sexuales, nupcialidad temprana	

## ANEXO 6: Análisis de las prioridades identificadas respecto a las atenciones de la RIA

### Identificación general de la oferta dirigida a primera infancia

#### Nota para las y los profesionales para la implementación territorial de la Estrategia:

Es claro que en cada rincón del país se han dado reflexiones, acciones, ensayos, aciertos y fracasos frente a la atención a la primera infancia. *“La Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia requiere de una gestión que le permita llegar a los territorios y eso implica reconocer la diversidad y los contextos, y lograr un intercambio de saberes para enriquecer la propuesta y generar respuestas consecuentes, pertinentes y empáticas.*

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

*Reconocer a las comunidades como legítimas interlocutoras, con saberes para aportar, es un reto tratándose de la construcción de caminos que garanticen la realización de los derechos de los niños y niñas desde una perspectiva diferencial.*

*Una política pública de este tipo compromete así diferentes niveles de decisión y esquemas técnicos compatibles con las particularidades y capacidades del potencial humano y de las instituciones existentes en los territorios, así como un trabajo de construcción conjunta y de cooperación horizontal que permite aprendizajes mutuos e intercambio de conocimientos y experiencias”<sup>23</sup>.*

Teniendo en cuenta la anterior reflexión, se conducirá al equipo a que reconozca el camino que ha andado, sus saberes, voluntades, recursos, oportunidades, éxitos, fracasos y nuevas ideas. Para ello se formularán las siguientes preguntas a un número de grupos que se acomode a su auditorio:

#### Preguntas orientadoras de la reflexión:

1. ¿Qué servicio(s) tiene la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña cuente con padre, madre o cuidadores principales que le acojan y pongan en práctica pautas de crianza que favorezcan su desarrollo integral?

<sup>23</sup> Op.cit. Presidencia de la República - Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Bogotá, octubre de 2013.

2. ¿Qué servicio(s) tiene la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña viva y disfrute del nivel más alto posible de salud?
3. ¿Qué servicio(s) tiene la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña goce y mantenga un estado nutricional adecuado?
4. ¿Qué servicio(s) o acciones desarrolla la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña crezca en ambientes que favorecen su desarrollo?
5. ¿Qué servicio(s) o acciones desarrolla la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña construya su identidad en un marco de diversidad?
6. ¿Qué servicio(s) o acciones desarrolla la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña exprese sentimientos, ideas y opiniones en sus entornos cotidianos y estos son tenidos en cuenta?
7. ¿Qué servicio(s) o acciones desarrolla la entidad territorial para aportar a que cada niño y cada niña crezca en entornos que promocionan sus derechos y actúen ante la exposición a situaciones de riesgo o vulneración?

Esta información se debe ir ubicando en el Formato 3 “Avances del municipio para la atención de la primera infancia” que se presenta a continuación y se puede imprimir en plotter o copiar de la versión ubicada al final como Anexo 5. Puede ser con tarjetas de cartulina sobre carteleras de papel kraft.

Para el análisis de programas y proyectos, en primera instancia se plantea que se pueda reconocer la oferta proveniente de ámbito gubernamental tanto del orden territorial como nacional e incluso internacional. Nuevamente, como en el diagnóstico, esta labor debe aprovechar ejercicios previos similares sobre los que seguramente ya existen antecedentes en el territorio. En particular bajo el marco de la Estrategia y con la intención de estructurar el Plan Territorial de la AIPI, la oferta institucional debe analizarse en clave de la Ruta Integral de Atención. En torno a esto se encuentra el valor agregado del estudio que se propone hacer a las acciones dirigidas a la primera infancia en el territorio. La RIA como parámetro y escenario ideal de las atenciones que desde la política se propone para la primera infancia, sirve como punto de referencia para establecer la brecha que con respecto a ella existe de parte de la oferta institucional territorial. Lograr el análisis de la oferta a la luz de la Ruta implica la realización del siguiente procedimiento:

- a. Identificación y revisión documental: este proceso parte de explicar al territorio con detalle la lógica y alcances de la ruta integral de atenciones con el fin de que haya una comprensión clara de su función como herramienta de apoyo para la organización de la respuesta institucional existente y la generación de nueva oferta que permita completar las atenciones según lo que se haya planteado en los objetivos de la estrategia a nivel local y lo que se

oriente desde la ruta misma. Con base en lo anterior y de manera conjunta con los actores del territorio se sugiere revisar las siguientes fuentes de información.

- i. Plan de Desarrollo del territorio sea municipal o departamental según corresponda.
- ii. En caso que la unidad territorial sea la municipal será necesario revisar el Plan de Desarrollo Departamental.
- iii. Planes institucionales de entidades del orden nacional.
- iv. Planes de acción de organismos internacionales.
- v. El énfasis inicial se hará sobre información gubernamental, sin embargo es conveniente incorporar, en la medida de las posibilidades, las acciones de entidades sin ánimo de lucro de carácter nacional o internacional que tengan una presencia significativa en el territorio.

Documento de trabajo