



**LA POLÍTICA PÚBLICA DE CERO A SIEMPRE EN LA CIUDAD DE CALI:
UN ANÁLISIS DESDE EL ENFOQUE DE REDES A PARTIR DE LOS
HOGARES INFANTILES**

Por:

MARCELA HERNÁNDEZ OSPINA

Para la obtención del título como politóloga

Directora trabajo de grado

Lina M. Orozco Henao

Pontificia Universidad Javeriana Cali
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales
Departamento de Ciencia Jurídica y Política
Carrera de Ciencia Política

2021

AGRADECIMIENTOS

A Dios por colocar en mi corazón la confianza y la perseverancia para iniciar y culminar este camino.

A mi mamá por su esfuerzo diario, amor y fe que me animaron y mantuvieron firme.

A mi papá por creer que puedo sacar adelante todo lo que me proponga.

A mi amado esposo por inspirarme, motivarme y estar a mi lado afirmando cada pequeño paso que doy.

A mi querida hermana por animarme todos los días y transmitirme de su seguridad y determinación.

A mis profesores por su tiempo y compartir conmigo su conocimiento. En especial a mi directora de tesis Lina Orozco, por su paciencia, dedicación y confianza para realizar satisfactoriamente este trabajo.

A todos los que apoyaron y contribuyeron para que este sueño fuera posible.

Resumen

Caracterizar las complejas interacciones entre la multiplicidad de actores responsables directa o indirectamente de la gestión de una política es clave para el estudio del accionar del Estado. La presente investigación aborda de manera particular el espacio de interacción conformado a propósito de un escenario de implementación de política, el caso de estudio es la política de cero a siempre para la Atención Integral a la Primera Infancia en los hogares infantiles durante el 2019 en Santiago de Cali. Se intenta entender las complejas interacciones de los actores en el proceso de aplicación del programa desde el enfoque de análisis de redes sociales (ARS) ya que permite explicar la estructura de las relaciones entre los individuos, la densidad del espacio o red conformada para la implementación de la política, así como los grados de centralidad e influencia de los actores. Esto es relevante pues es en el marco de las interacciones entre actores que se orientan acciones específicas que logran replantear los procesos de gestión de la política pública.

Palabras clave: Política Pública, análisis de redes, de cero a siempre, primera infancia, atención de hogares infantiles.

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	5
1.1 OBJETIVOS	7
2. ESTADO DEL ARTE	8
2.1. Agenda de investigación en torno a la Política Pública de Cero a Siempre en Colombia	8
2.2. Enfoque de redes para el análisis de una política pública: revisión de estudios empíricos.	13
3. MARCO TEÓRICO	22
3.1 Las políticas públicas y la etapa de implementación	22
3.2. Enfoque de redes (ARS)	27
4. METODOLOGÍA	38
5. LA POLÍTICA DE CERO A SIEMPRE Y LA IMPLEMENTACIÓN EN LOS ÁMBITOS TERRITORIALES	44
5.1. El nivel subnacional y las particularidades del nivel local o municipal.....	53
6. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	57
6.1. La modalidad institucional y la atención de hogares infantiles en Santiago de Cali.....	57
6.2 Algunas estadísticas sobre la primera infancia y los hogares infantiles.	65
6.3 Estructura de relaciones: densidad, centralidad e influencia en función de niveles de horizontalidad y/o verticalidad de la relación.....	70
6.3.1 Densidad y centralidad de la red nivel horizontal	73
6.3.2 Densidad y Centralidad de la red nivel vertical.....	78
6.3.3 Percepción de Influencia entre actores.	80
7. CONCLUSIONES	84
BIBLIOGRAFÍA	87
ANEXOS	90
Anexo 1: Entrevista semiestructurada	90
Anexo 2: Matriz de relaciones para elaboración de redes	93

Índice de tablas y esquemas

Tabla 1. Categoría de Actores en una red de Política Pública de acuerdo con el Sistema de Acción.	17
Tabla 2 Caracterización de las dimensiones de redes de políticas públicas según Waarden (1992).	19
Tabla 3. Propiedades Básicas De Las De Redes De Política	30
Tabla 4. Dimensiones y categorías guía.	39
Tabla 5. Actores entrevistados	42
Tabla 6. Marco institucional nivel nacional.	50
Tabla 7. Caracterización de actores.	70
Tabla 8. Número de redes de política	72
Tabla 9. Densidad de la red.	73
Tabla 10. Resumen de la centralidad de la red.	77
Tabla 11. Densidad de la red.	80
Tabla 12. Resumen de la centralidad de la red.	80
Gráfico 1. Ciclo De Una Política Pública.	24
Gráfico 2. Círculos de toma de decisión	33
Gráfico 3. Línea del tiempo sobre la evolución de la Política Pública.	44
Gráfico 4. Agentes del SNBF en el ámbito municipal	54
Gráfico 5. Servicios de la Modalidad Institucional.	58
Gráfico 7. Cantidad de niños y niñas (0- 5 años) en Cali.	66
Gráfico 8. Porcentaje de niños (0-5 años) viviendo en pobreza extrema.	67
Gráfico 9. Distribución mortalidad infantil y en la niñez por comunas.	67
Gráfico 10. Déficit de atención a posibles beneficiarios (niños y niñas de 0 a 5 años)	68
Gráfico 11. Caracterización de la población atendida en HI durante 2019.	69
Gráfico 12. Red 1. Densidad nivel horizontal	74
Gráfico 13. Red 2 Centralidad nivel horizontal	76
Gráfico 14. Red 3. Densidad y centralidad en relación al nivel vertical	78
Gráfico 15. Red 4. Percepción en la gestión territorial de la Política Pública.	82
Gráfico 16. Red 4. Percepción en la gestión territorial de la Política Pública.	82
Gráfico 17. Red 6. Percepción en la financiación de la política pública	83
Gráfico 18. Red 6. Percepción en la financiación de la política pública	83
Gráfico 19. Red 5. Percepción en la prestación de los servicios a primera infancia	83
Gráfico 20. Red 5. Percepción en la prestación de los servicios a primera infancia	83

Lista de Siglas

AIPI Atención Integral a la Primera Infancia

ARS Análisis de redes sociales

CAIP Centros de Atención al Preescolar

CDI Centro de Desarrollo Infantil

CDN Convención Internacional sobre los Derechos del Niño

CIPI Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia

DNP Departamento Nacional de Planeación

EAS Entidades Administradoras del Servicio

HI Hogar Infantil

ICBF Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

MEN Ministerio de Educación Nacional

MSPS Ministerio de Salud y Protección Social

NUIP Número Único de Identificación Personal

PND Plan Nacional de Desarrollo

RIA Ruta Integral de Atención

RPP Redes de políticas públicas

SISBEN Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales

SNBF Sistema Nacional de Bienestar Familiar

UDS Unidad de Servicio

UNESCO United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNICEF United Nations International Children's Emergency Fund

INTRODUCCIÓN

Lo que se les dé a los niños, los niños darán a la sociedad.

Karl A. Menninger.

Las políticas públicas juegan un papel trascendental en el desarrollo de las sociedades y en la dirección de los Estados. Esta herramienta es la representación de los ideales y anhelos de la misma sociedad, plasmados en objetivos de bienestar de forma colectiva, orientados al desarrollo de las comunidades y del país incorporando, además, las estrategias de acción, esto es, el “cómo” de las alternativas de desarrollo por las que se apuesta. De esta manera, analizar las políticas nos permite evidenciar la intervención pública, la distribución de responsabilidades y los recursos entre los distintos actores (Torres & Santander, 2013, pág. 15).

Tanto como objeto de estudio, como campo de conocimiento, las políticas reflejan una enorme complejidad, pues no hay consensos académicos sobre lo que significan y el campo de estudios está fuertemente fragmentado (Cfr. Smith y Larimer, 2009). La gran variedad de definiciones del concepto política pública entrañan diferentes aproximaciones epistemológicas, derivando en complejos modos de aproximación para los investigadores. Pese a la falta de consenso, ciertos elementos comunes convergen, por ejemplo, en cuanto al papel que juegan las políticas de cara a legitimar la acción de los gobiernos, su rol en la representación de problemas públicos, la incidencia de las prácticas, recursos y sistema de ideas a la hora de formular e implementar una política.

De acuerdo con Torres y Santander (2013), “el papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; sino en las apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma

sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social” (Torres & Santander, 2013, pág. 15).

Roth (2008) considera que “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación problemática” (pág. 27) es decir, que las políticas públicas modifican los comportamientos de los individuos para resolver un problema social, desde la definición de objetivos dirigidos por el Estado.

De otro lado, Subirats define que una política pública “implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas” (Subirats, Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, 1992, pág. 41). Es así, como el proceso de implementación de una política pública es sumamente complejo al momento de colocarse en marcha; factores como la diversificación de actores e intereses, la creciente movilización e influencia de los intereses privados en la implementación de las políticas (Porras, 2001) hacen que haya un nivel de complejidad bastante alto. Además, se debe entender que la implementación es un proceso de ejecución de objetivos programados, que se llevan a cabo por actores públicos y privados, que están delimitados por reglas instituciones específicas del programa, dirigidas a la solución de un problema público (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

Esta manera de comprender la implementación introduce un énfasis en el análisis de actores, pues en el proceso de aplicación de una política pública estos se encuentran “inmersos en un proceso competitivo no sólo en lo que respecta a la distribución de los recursos, sino también respecto a la distribución de la capacidad de definir y redefinir las reglas del juego a lo largo del mismo” (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, pág. 187). Entonces, el análisis de redes nos abre paso a interrogantes y metodologías que permiten dar cuenta de la complejidad de la trama de interacciones que tiene lugar en la arena política de implementación de la política, “permitiendo analizar quiénes

participan y comparar la influencia grupal sobre las políticas como quizás no podría hacerse con otros enfoques.” (Peters 1998, citado por Zurbriggen, 2011)

Particularmente, el trabajo adopta el enfoque de redes de política (*policy networks*) trabajado por Martínez y Zurbriggen descrito como un herramienta de análisis cada vez más importante a escala local, regional y trasnacional que no solo pretende “describir la complejidad de los procesos decisionales, sino que también se ha desarrollado como una herramienta analítica útil para el estudio de las hechuras de las políticas y con poder teórico” (Zurbriggen, 2011, pág. 193) de esta manera, la interacción de actores públicos y privados se convierten en el principal interés para el análisis de la implementación de la política de Cero a Siempre en los servicios que prestan los hogares Infantiles en el 2019.

La presente investigación busca **evidenciar los procesos de interacción entre los actores que conforman la arena de juego de la implementación en torno a un caso: la Política Pública de Cero a Siempre para la Atención Integral a la Primera Infancia en la atención Hogares infantiles para el año 2019 en Santiago de Cali** y, de esta manera, aportar a la comprensión de las complejas interacciones de los actores en proceso de implementación en un caso específico de política, analizando la incidencia del sistema de relaciones y su estructura en la implementación de la política. Para ello, se realiza una caracterización de la política, su marco normativo, y una descripción de la atención de hogares infantiles junto con los actores, roles y funciones. Posteriormente, se caracterizar el conjunto de actores que intervienen en el proceso de implementación y su sistema de relaciones desde el enfoque de análisis de redes sociales (ARS). Y, finalmente, se evidencia el sistema de relaciones de densidad, centralidad e influencia entre estos actores institucionales y operativos que conforman el espacio institucional de implementación de la política. Lo anterior permite avanzar hacia una descripción del proceso de implementación del programa, realizando un análisis de la interacción entre actores en un espacio de política que aquí se conceptualiza como arena de juego o espacio de interacción.

Para el caso específico que se propone abordar esta investigación, con el análisis de redes se busca conocer el conjunto de actores y sistema de interacciones que hacen

parte de la arena de juego local de la política, esto es, de las instancias locales que ejecutan las acciones programadas de la Política de Cero a Siempre y que dan cumplimiento a los lineamientos nacionales, creando subsistemas de interacciones para direccionar las reglas de juego y promoviendo potenciales modificaciones de la política en su etapa de implementación (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008).

Metodológicamente, la investigación es exploratoria, de carácter cualitativo y descriptivo; empleó el enfoque de análisis de redes sociales (ARS), con la finalidad de alcanzar los objetivos de estudio. El diseño de investigación contempló el desarrollo de entrevistas semiestructuradas, revisión de fuentes primarias y secundarias y la exploración de literatura en bases de datos bibliográficas.

Es importante señalar que mi interés inicial por realizar esta investigación surgió por la realización de mi práctica estudiantil en el Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau del ICBF. Evidentemente, la oportunidad de conocer con mayor precisión las prácticas de implementación de los lineamientos de política en un hogar infantil, y tener acceso a funcionarios y funcionarias que contaban con una vinculación al hogar infantil sostenida durante el último período de gobierno (2016 - 2019), me permitió un acercamiento a las estructuras relacionales entre los actores que aquí se describen; también, identificar cómo se gestionaban las directrices técnicas enviadas por el ICBF hasta sus Unidades de Servicio (UDS) y preguntarme por el sistema de relación e interacción entre los actores involucrados, ya que, por ejemplo, algunas decisiones se debían llevar a instancias superiores y otras no, y finalmente, preguntarme por el proceso de implementación en la atención hogar Infantil de la política pública.

1. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Las políticas públicas son acciones coordinadas y más o menos estables de gobierno, tienen la finalidad de plantear alternativas de solución a una problemática presente en la sociedad; esto se logra a través de un proceso de diagnóstico y análisis contextual, donde el Estado trabaja en conjunto con diferentes actores del sector público y privado y de la sociedad civil, para definir la problemática y sus posibles soluciones.

Las políticas públicas, como conjunto concatenado de acciones, origina un espacio de interacción o “arena de juego”. Estos espacios de interacción obedecen a momentos particulares de la política, es decir, uno será el espacio de interacción asociado al agendamiento del problema público, otro será el espacio de interacción asociado a los procesos de implementación de políticas públicas adoptadas institucionalmente.

Desde luego, la política pública no es estática, ni siquiera en los momentos a los que analíticamente acude un investigador (agendamiento, formulación, implementación, evaluación). Esta investigación, busca concentrarse en el momento de implementación de una política, de manera que se dé cuenta de los diferentes intercambios, consensos y disensos en torno a un conjunto de lineamientos que, se supone, tienen poco margen de modificarse. Ahora bien, es importante mencionar que existe una amplia brecha entre la decisión de política y su implementación, por lo que los resultados observados pueden ser distintos de los esperados, “una implementación adecuada implica que dicha brecha sea lo más estrecha posible, lo que dependerá mucho de la capacidad que se tenga desde la organización pública de poder coordinar y garantizar la cooperación de los actores relevantes para la implementación.” (Stoker, 1991 citado en Procuraduría General de la Nación, 2011).

En este sentido, los actores juegan un papel fundamental en la implementación de una política pública pues su participación influye trascendentemente en el desarrollo y en los resultados de la política. De acuerdo con esto, los funcionarios del nivel local que operan la política “trabajan bajo un número considerable de presiones: por lo general, se enfrentan a un número desproporcionado de casos diarios, las metas de las agencias

con frecuencia son ambiguas, y los recursos de tiempo y espacio son habitualmente limitados. Combinada con factores discrecionales derivados de la necesidad de interpretar la política caso por caso, la diferencia entre la política gubernamental en la teoría y la política gubernamental en la práctica resulta considerable” (Lipsky citado por Buchely, 2015, Pág. 77).

De este modo, el problema en el que se concentra esta investigación es la complejidad en las relaciones e interacciones entre actores, que dificulta y problematiza la gestión misma de la política pública. Por ejemplo, reducir importancia a la cantidad de actores que intentan influir en el proceso de implementación confunde o distorsiona las competencias que tiene cada actor; además “las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo” lo que hace indispensable conocer las relaciones y articulación entre las diferentes entidades responsables para interpretarlos y gestionarlos (March y Olsen, 1976; Lindblom y Cohen, 1979; Kingdom, 1984 citado en Klijn 1998 pág. 8).

Teniendo claro este panorama, se propone, mediante el enfoque de redes (ARS), analizar la dinámica del sistema de relaciones y su estructura en la implementación de la política pública de Cero a Siempre en la ciudad de Santiago de Cali. Para eso, se escogió la atención mediante hogares infantiles, la cual representa uno de los servicios de educación inicial de la modalidad institucional del ICBF, es decir, es la encargada de ejecutar parte de la operación y gestión de la política pública. Es así, como a través de este documento, se piensa identificar la estructura de relaciones entre los distintos actores públicos, privados y sociales que se interrelacionan con el hogar infantil y así observar cómo ellos sirven a los objetivos del bien público, garantizando la obtención de resultados sociales esperados (Eslava, 2011). Además, se quiere conocer cómo la articulación de esta forma de servicio puede ayudar a potenciar o no, la cooperación y la coordinación entre los involucrados, buscando así una adecuada gestión en la política pública de Cero a Siempre.

1.1 OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar la dinámica del sistema de relaciones entre actores y su estructura en la implementación de la política pública de Cero a Siempre en Santiago de Cali en la atención de hogares infantiles durante el 2019 desde el enfoque de redes (ARS).

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Describir la atención de hogares infantiles contemplada como estrategia en la política pública de cero de siempre.
- Caracterizar los actores que hacen parte de la implementación de la política en los hogares infantiles en función del nivel horizontal y/o vertical.
- Identificar el sistema de relaciones entre actores a partir de las propiedades densidad, centralidad e influencia.

2. ESTADO DEL ARTE.

En este capítulo se incluyeron trabajos de investigación que abordaron la **Política Pública de Cero a siempre** y Política de Infancia en Colombia para conocer los avances y vacíos que hasta ahora se evidencian en la política de Estado. Igualmente, se incorporó en la selección y revisión del estado del arte, algunos estudios empíricos que emplean **análisis de redes de políticas públicas** que brinda un soporte teórico y experiencial del enfoque (ARS) permitiendo formar una batería analítica desde la tipología de redes de política pública hasta su metodología de estudio para análisis de casos, especialmente en la etapa de implementación. Para los insumos del estado del arte fue importante acudir al repositorio virtual de la Universidad del Valle, Nacional y Javeriana de Cali, Redalyc, portal de revistas científicas Dialnet, Scielo y documentos técnicos del ICBF y de la Comisión Nacional de Primera Infancia. Se propone en este apartado identificar aproximaciones metodológicas, abordajes conceptuales, hallazgos, aportes y vacíos u oportunidades de investigación asociadas a nuestro objeto de estudio. Se presenta una recapitulación de las agendas investigativas y se reúnen los hallazgos destacados y los vacíos teóricos encontrados.

2.1. Agenda de investigación en torno a la Política Pública de Cero a Siempre en Colombia

Para introducir la investigación en el caso de la Política de Cero a siempre en Colombia, se realizará un acercamiento a los trabajos realizados sobre la política de Estado, identificando los principales aportes, desafíos y recomendaciones importantes que permitan dar cuenta del abordaje actual de los análisis de política en torno a la infancia y adolescencia, particularmente, aquellos que en Colombia se han preguntado por los desarrollados asociados a la Política de Cero a siempre.

Uno de los más recientes estudios publicados es el de Rozo y Vargas (2018), en su artículo **“Análisis de Política Pública de Infancia y Adolescencia en Bogotá, D. C., 2011-2021, Colombia”** las autoras realizan un análisis sobre el desarrollo y la puesta en marcha de la Política Pública de Infancia y Adolescencia en la ciudad de Bogotá,

plantean que la acción política se posiciona como una oportunidad real de concertar y construir algo desde la necesidad colectiva, esta a su vez, trasciende a la estructura de gobierno, que funge como mediadora, entre la necesidad colectiva y la alternativa de solución. Esta estructura de gobierno, buscará la resolución de los problemas a través de estrategias técnicas, operativas y comunicativas con el propósito de vincular al individuo de forma participativa y permanente (Payne, 2000 citado en Rozo y Vargas, 2018).

Adicionalmente, las autoras conciben la infancia y la adolescencia como categorías histórico – sociales, de ahí que los actuales Estados sociales de derecho deban ser garantes de una política pública orientada a esta población. Sin la existencia de un política, instrumento o estrategia dirigida a los niños, niñas y adolescentes. esta población se vería expuesta a diversos factores que pueden alterar el crecimiento y el desarrollo esperado; entre estos, los nutricionales como el principal marcador fisiológico que proyecta la calidad de vida, los años de vida productivos, el proceso cognitivo que puede generarse en los menores de cinco años, así como la susceptibilidad a enfermedades transmisibles y no transmisibles (Nisbetta, Gillespieb, Haddadb & Harrisb, 2014). Por esta razón el niño, niña y adolescente requiere de un trabajo interinstitucional e intersectorial con voluntad política y compromiso social para la garantía de los derechos de los niños, el desarrollo humano y de sus libertades, con la posibilidad del disfrute de su bienestar mitigando los factores de riesgo y eventos susceptibles que deterioran o retrasan el desarrollo individual y colectivo de un país, porque son ellos el futuro de las sociedades humanas (cepal, Naciones Unidas, unicef, secib, 2021).

Dicho lo anterior, las autoras insisten en que para abordar el desarrollo humano y social se requiere de un componente mediador como lo es la política pública que disponga de “recursos de tipo técnico, político, estructurales y equipos interdisciplinarios con una coordinación interinstitucional, herramientas para la gestión, participación de actores sociales y grupos de interés que contribuyan a la planeación, implementación y evaluación de la misma” (Rozo & Vargas, 2018, pág. 286).

Metodológicamente, Rozo y Vargas (2018), desarrollan un análisis cualitativo de base documental, a partir de la propuesta de análisis esbozada por Ordoñez-Matamoros (2013) que se orienta a definir la tipología, identificación del problema, planeación, implementación, evaluación y reconocimiento de actores de la política pública. Ahora bien, difícilmente se puede contener analíticamente el estudio empírico de una política pública y llevarlo a lo largo de las etapas propuestas por Ordoñez-Matamoros; si bien el ejercicio da cuenta de ciertas características de la política de Infancia en Bogotá en cada etapa, las mismas no se abordan a profundidad.

Sus conclusiones principales consisten en atribuir los problemas de la política de infancia en Bogotá a la voluntad de los gobiernos y a las posibilidades de incrementar los niveles de coordinación interinstitucional; no obstante, el estudio se queda corto a la hora de profundizar en estos escenarios de coordinación.

Por otro lado, el texto **“Análisis del modelo de gestión en la estrategia De Cero a Siempre”**, de la autora Orjuela Sáenz (2014), identifica un problema latente en el modelo de gestión de la Política de Cero a Siempre, y es que, después de tanto tiempo de puesta en marcha de la implementación (si se tiene en cuenta que de Cero a Siempre se implementó a partir del 2013), no se ha visto la transformación de una realidad llamada pobreza e inequidad. La autora atribuye este problema al modelo económico neoclásico que adopta Colombia el cual persigue la eficiencia y la eficacia, orientados por este modelo, los indicadores de política pública de Cero a Siempre privilegian, por ejemplo, la ampliación de los cupos, desconociendo otros indicadores asociados a la calidad educativa (Orjuela Sáenz, 2014, pág. 123).

Orjuela, plantea cinco críticas respecto al modelo de gestión de la Política pública de Cero a Siempre al mismo tiempo que expone recomendaciones para resolverlas. Primero, es necesario iniciar un trabajo con el contexto familiar y social; no solo se debe educar a los niños y niñas sino también a las familias. Segundo, crear políticas para una nación diversa, donde no se actúe únicamente para los menos favorecidos en condición de vulnerabilidad, sino donde las políticas de primera infancia tengan una perspectiva universalista. Tercero, realizar una evaluación constante para retroalimentar el trabajo en torno a la atención, donde se tenga en cuenta la planeación pedagógica de los

profesores y el objetivo al que se está apuntando en cada clase con los niños y niñas. Cuarto, promocionar la participación de los actores educativos, familias, sociedad y estado en el desarrollo integral de la infancia y quinto, fortalecer el sentido del quehacer pedagógico.

Ahora bien, su propuesta amplía los elementos con los que la política trabaja y realiza su análisis desde un enfoque pedagógico que sin duda evidencia vacíos en el proceso de implementación y siembra una inquietud: ¿Cómo interpretan los agentes educativos los lineamientos de la política de cero a siempre, siendo estos ejecutores e implementadores de los componentes de calidad? Considero, que si bien no es la pregunta que guía este documento, la falta de verificación, evaluación o estudio del papel de las agentes educativas en la implementación es clave para comprender sus contribuciones a los resultados de la política pública. En esta investigación desde el enfoque de análisis de redes (ARS) se describirá la interacción de estos actores frente a otros que permiten definir el grado de influencia y participación en los procesos de gestión de la política.

De otra parte, Montalvo (2018) realiza una “**Descripción y análisis del proceso de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el Municipio de Pereira para el año 2017**”, la autora caracteriza la gestión político-administrativa de la Política Pública de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el Municipio de Pereira, hace una descripción de los procesos de formulación, implementación y evaluación de la política pública y expone deficiencias en cada uno de los procesos. Para el caso de la implementación, factores como la falta de una adecuada articulación por parte de algunas secretarías para hacer su parte en el desarrollo integral limitaba el cumplimiento de los objetivos programados. La poca voluntad política para la implementación de las actividades coordinadas desde la alcaldía hasta la gobernación impidió alcanzar en un cien por ciento los resultados esperados.

Lo anterior sin duda nos habla de baja coordinación y cooperación de actores, elementos claves para el análisis de redes. Dentro de lo que se propone esta investigación, se espera describir las relaciones que posibilitan o imposibilitan la

implementación efectiva de la Política de Cero a Siempre en Cali que puede generar una aproximación a las redes de política pública (RPP) de otras ciudades del país.

Por último, se revisó el trabajo investigativo de Cortés (2017), titulado **“Política pública de atención integral a la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial”**, la autora menciona que el objetivo principal de la investigación fue analizar todo el proceso de implementación territorial de los lineamientos estratégicos de la política pública de atención integral a la primera infancia. Su problema de investigación se centra en la distancia que hay entre el nivel nacional con los niveles territoriales para el logro de los objetivos y metas planeadas. Para Cortés la política pública de atención integral a la primera infancia tal y como está formulada desde el nivel nacional, exige acciones de coordinación articulación y trabajo entre diferentes entidades estatales del mismo nivel nacional, departamental y municipal para el logro de los objetivos y metas planteadas” (Cortés, 2017)

La metodología que se utilizó en la investigación fue de tipo deductivo-inductivo. Para el método deductivo, la autora a partir de algunos lineamientos de política planteó algunas preguntas relacionadas con la atención integral a la primera infancia en el ámbito local, que luego se respondieron con la información secundaria y la experiencia de los municipios de Armero Guayabal (Tolima) y Tenjo (Cundinamarca), mientras que para el método inductivo, la autora partió de la observación de los procesos de planeación, programación y ejecución de las inversiones en estos Municipios, con base en los informes elaborados por el DNP y las entrevistas realizadas a los servidores públicos de las entidades territoriales seleccionadas para conocer como como comprendían la política pública.

Adicionalmente, utilizó la propuesta de análisis de Pierre Muller -quien propone un enfoque a partir del cual se analiza los referenciales de las políticas públicas-, junto con el enfoque de análisis de la implementación de la política propuesto por Wildavsky, para realizar un seguimiento a los programas desde sus planes de acción hasta su ejecución presupuestal. Su investigación contribuyó a identificar que hay una brecha entre los lineamientos dirigidos por el nivel nacional y la gestión que desarrollan los

territorios, esto se debe principalmente a los mecanismos menos fuertes que tienen los gobiernos locales para ejecutar financieramente e institucionalmente esos lineamientos. También se identificó que las responsabilidades de las entidades que orientan la política pública desde el gobierno nacional recaen mayormente en tres de las nueve entidades responsables de dar lineamientos que son ICBF, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud lo que permite preguntarse sobre las competencias y las capacidades de las otras entidades que no alcanzan a los niveles locales en temas de primera infancia (Cortés, 2017).

Como hemos visto, los autores coinciden en señalar que la política de cero a siempre, así como las referidas a la primera infancia y adolescencia, han avanzado y tomado fuerza año tras año en términos de cobertura, educación inicial y el derecho al desarrollo integral de los niños y niñas del país, sin embargo, ha tenido y continúa teniendo desafíos por conquistar, principalmente de ejecución y de resultados. Una de las dificultades en las que los autores coinciden es en señalar con mayor énfasis el papel de los actores en la implementación de políticas públicas. Roth nos recuerda que “todas las instituciones involucradas en el proceso de política pública, tiene características sociales, políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político administrativo” (Roth A. N., 2009, pág. 108) es decir, la implementación de las políticas implica “procesos de decisión de la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y actos que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos” (Cortés, 2017, pág. 19). Por lo cual, el enfoque de ARS toma sentido al caracterizar, describir y mediar las complejas interacciones de la multiplicidad de actores de la Política de Cero a Siempre.

2.2. Enfoque de redes para el análisis de una política pública: revisión de estudios empíricos.

El actor juega un rol particular en el enfoque de redes de política pública (RPP), las tensiones y alianzas que se puedan tejer alrededor de sus intereses, las formas particulares que adquiere el ejercicio de poder y control y cómo este se materializa en la red. Dentro de la red “se erigen acciones coordinadas y se movilizan recursos en pro

de la evolución de una situación, lo más favorable para los involucrados en la red, o para dinamizar el conflicto existente entre ellos” (Quintero & Thomas, 2018).

Lo anterior, se evidencia en el artículo de Olga Quintero y Enrique Thomas quienes en su investigación **“Las redes de política pública: un análisis de la gestión del riesgo ante inundaciones en el Valle alto del río Cauca, Colombia”** buscan determinar cómo se establecen las relaciones entre los actores sociales público y privados y en qué medida estas inciden en la implementación efectiva de una red de política pública para la gestión del riesgo ante inundaciones en el Valle alto del río Cauca, los autores utilizan como metodología la recolección de información mediante entrevistas, talleres, fuentes secundarias que organizaron en matrices y grafos¹ que contribuyen la representación gráfica de las dimensiones de interacción, influencia y confianza entre los actores identificados (Quintero & Thomas, 2018), las cuales se procesaron a través de la plataforma (Ucinet 6)² que arrojó la estructura de la red, su densidad, centralidad (poder del actor), intermediación, el mapa de relaciones y las relaciones de interdependencia de la red.

Los autores definieron la red como “conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan, a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política” Chaques (2004) citado en Quintero y Thomas (2018, pág. 3), es decir que la red está conformada por una multiplicidad de actores que influyen en el desarrollo de la política pública y de su relación no es necesariamente es asimétrica sino que puede haber relaciones no jerárquicas sino más bien relaciones horizontales.³

Dentro de los principales aportes del artículo encontramos las variables que utilizaron para determinar la relación entre actores la densidad, centralidad y confianza en la interacción de una red.

¹ Grafos: Es una estructura matemática que permite modelar problemas de la vida cotidiana, mediante representación gráfica formada por nodos o vértices que sirven para representar los lazos o relaciones entre los actores.

² UCINET 6 Programa de análisis de redes sociales.

³ Este concepto, (*relaciones horizontales*) será ampliado en el próximo capítulo pues es clave para caracterizar las redes de política pública o (*policy network*).

1. **Número y tipo de actores:** La identificación de los actores da luces sobre la estructura inicial de la red de política. Con este ejercicio se posibilita el reconocimiento y validación de los intereses que cada actor tiene en el proceso, pero no como sujetos individuales sino como parte de una estructura social.
2. **Análisis de las relaciones entre los actores de la red.** Permite describir la densidad, centralidad (poder del actor), intermediación, y otras categorías de análisis y establecer el mapa de relaciones de confianza e influencia entre los diferentes actores.
3. **Centralidad de la red.** Esta dimensión identifica los actores que tienen mayor poder en las decisiones y a la vez analiza cómo está distribuido ese poder; siendo este una consecuencia de los patrones de relación y la magnitud de dominio y subordinación que existe en las estructuras sociales. A mayor nivel de centralización habrá mayor concentración y control de recursos por parte de un actor. (Williner, 2012; Vázquez, 2014; Hanneman, 2001 citado en Quintero y Thomas 2018).
4. **Grado de intermediación.** Son los caminos que el actor debe recorrer para conectarse con otro actor; entre más grados de intermediación posea el actor, más poder tendrá.
5. **Cercanía.** Es la capacidad que tiene un actor de llegar a todos los actores de la red. Un número alto de cercanía indica la capacidad que tiene el actor de conectarse con los demás actores de la red, es decir, que un actor tendrá más poder cuando más actores dependan de él para conectarse con otros actores (Hanneman, 2001).

Ahora bien, Raúl Tabarquino (AÑO), realizó una investigación a partir del enfoque de redes titulado **“El análisis organizacional y de política pública a partir del enfoque de redes”** donde explica el paso a paso de cómo se emplea la metodología de redes desde elementos cuantitativos y cualitativos para analizar las interacciones de los actores involucrados en la política pública de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en Colombia, y correlacionar los diferentes actores en un modelo matricial, con el fin de visualizar y analizar la composición de la red, esta matriz da paso

a la valoración de la existencia de vínculo o relación entre los actores, si entre los involucrados hay una relación el valor que se utilizará será uno (1) y si no existe un vínculo o relación el valor será cero (0) Tabarquino (2016). El procesamiento de los datos se realiza con el programa Ucinet, para obtener el grafo de las relaciones que se podrán medir y cuantificar para el posterior análisis.

De otro lado, el texto reúne características de las redes en las que coinciden diferentes autores (Marsh y Rhodes, 1992; Börzel 1997; Klijn, 1998; Porras, 2001; Velázquez y Aguilar, 2005; Zurbriggen, 2011; citado en Tabarquino 2016) que se enlistan de la siguiente manera:

- Las redes existen debido a las interdependencias entre los actores.
- Las redes constan de una diversidad de actores, en donde cada uno tiene sus propias metas.
- Las redes son relaciones de naturaleza más o menos duradera entre actores.
- Las relaciones en la red entre los actores se caracterizan por la existencia de flujos de información.
- La red se compone de tres elementos básicos: nodos o actores, vínculos o relaciones y flujos

La reciente publicación en la revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales (Redes) de Tabarquino y Verd (2019) titulado “La tipología de las redes de política pública de regulación del Servicio Público de Comunicaciones en Colombia 1847-2018” amplía su investigación anterior, en este texto concentra su atención en tipos de redes de políticas públicas, dimensiones que definen las relaciones entre los involucrados en la red y las categorías de los actores según su naturaleza institucional y de acción.

En la *(Tabla 1)* se presenta la tipología de redes de políticas públicas según los autores recogidos por Tabarquino. Permite describir a profundidad los tipos de redes en cualquier proceso de política pública.

Tabla 1. Categoría de Actores en una red de Política Pública de acuerdo con el Sistema de Acción.

<p>Actores del sistema de acción político administrativo: Se trata del conjunto de los organismos que integran la administración local y su relación con el sistema nacional, ligados a la toma de decisiones públicas. Tiende a predominar una lógica sectorial-vertical, pero el desarrollo de una lógica territorial-horizontal supone impulsar instancias de concertación interinstitucional.</p>
<p>Actores del sistema de acción empresarial: Incluye a empresarios y trabajadores, miembros de organizaciones patronales y sindicales. Cabe discriminar, en esta categoría, a las empresas más concentradas que tienden a operar con una lógica desterritorializada, de la pequeña empresa, que, por su dimensión y su lógica de acción, se integra mejor a los sistemas de acción social.</p>
<p>Actores del sistema de acción socioterritorial: Incluye a integrantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), organizaciones sociales de base y demás expresiones activas de las demandas e iniciativas de la ciudadanía. Se desarrolla según una lógica territorial y se orienta a responder a necesidades básicas de las comunidades locales.</p>

Fuente: Alejandro Villar (2015) Citado en Tabarquino

El objetivo principal del estudio tiene como base la identificación de los cambios en la configuración y estructura de relaciones entre los actores que participan en la política pública de regulación del Servicio Público de Comunicaciones, en especial la relación existente entre cambio tecnológico y la emergencia de nuevos actores en el sistema de regulación de las comunicaciones (Tabarquino & Verd, 2019). La metodología que utilizaron los autores para el desarrollo de la investigación, combina elementos cualitativo-cuantitativo, entrevistas y documentos encaminados a identificar las diferentes etapas regulatorias en la política pública que ha organizado el sector de comunicaciones en Colombia.

Una de las conclusiones a la que llegaron los autores, fue que las “dimensiones teóricas que definen las relaciones entre los actores en las redes de política pública de regulación de los diferentes periodos analizados son i) Cooperación; ii) Provisión; iii) Competición; las cuales, varían de acuerdo con el interés y finalidad de la política pública” (Tabarquino & Verd, 2019, pág. 8). Esto es clave pues por medio del análisis de la relación podemos medir también los avances o retrocesos de un programa público.

Por otro lado, la tesis doctoral de Silvia Sanjuanero (2017) sobre “**Redes de políticas públicas y sostenibilidad de procesos colectivos para la salud: el caso de las comunidades saludables en San Luis Potosí**”, considera las redes

“Como herramienta de análisis tanto para el diseño como para la toma de decisiones, ejecución y eficacia de políticas públicas, permite ampliar las formas de evaluación convencionales que se basan principalmente en logros de coberturas, metas, gastos generados y otros concernientes a la operación del personal de salud (número de atenciones otorgadas y cumplimiento de indicadores, entre otros) y que dejan de lado el abordaje de aquellos actores que por lo general, obvian los evaluadores de programas: el entramado institucional del gobierno municipal, los líderes locales formales e informales, el equipo de profesionales de la salud que fungen como proveedores de la atención directa a la sociedad, los mismos habitantes de las localidades y otros grupos que trabajan en beneficio de la salud colectiva”. (Sanjuanero, 2017, pág. 26)

Lo anterior, hace énfasis en las virtudes del enfoque de Redes para profundizar en las relaciones directas e indirectas de la multiplicidad de actores, muchas veces sin nombre técnico pero que son gestores e interpretadores del diseño de las políticas públicas.

En el texto, Sanjuanero hace una detallada revisión teórica al (ARS) para identificar cómo convergen las políticas públicas de salud en los procesos de sostenimiento colectivo de la salud en la comunidad de Potosí, utiliza las dimensiones de Waarder (1992) para caracterizar la *network* y analizar los consensos y las reglas de juego en la implementación y gestión de las políticas de salud, estas dimensiones se sintetizan en la (Tabla 2).

Tabla 2 Caracterización de las dimensiones de redes de políticas públicas según Waarden (1992).

ACTORES	FUNCIÓN	ESTRUCTURA	INSTITUCIONALIZACIÓN	REGLAS DE CONDUCTA	RELACIONES DE PODER	ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES
Número Tipo Monopolios representacionales	Canales de acceso	Límites	Formalidad de la estructura Estabilidad	Consensos de investigación Ideas de interés para servidores públicos Contactos formales e informales Secrecía Intentos de despolitización Disputas ideológicas	Autonomía de Estado Estado dominante Intereses de la sociedad dominante Balance	Existencia accesible
	Consultoría	Tipos de miembros				Reconocimiento de grupos de interés
	Negociación	Tipo de relaciones				Soporte activo de asociaciones interesadas
	Coordinación	Intensidad				Creación / cambio de asociaciones interesadas
	Cooperación en formación de políticas	Multiplicidad				Delegación de la autoridad estatal
	Cooperación en implementación de políticas	Simetría				Intentos de asociaciones interesadas en destruir
	Delegación de la autoridad pública	Sub agrupamientos				
	Apertura de temas políticos	Modelos de enlace				
		Centralismo				
		Estabilidad				
		Naturaleza de las relaciones				

Fuente: (Sanjuanero, 2017, pág. 38)

Seguidamente, la autora retoma la tipología de red que Rhodes y Marsh (1992) desarrollaron según el grado de integración de sus miembros y la distribución de los recursos entre ellos. El primer aspecto es la estructura de la red que integra variables como el número de miembros, estilo de interacción que dominan y distribución de recursos y el segundo aspecto, la interacción de actores donde se caracteriza la integración, estabilidad y consistencia de la red.

El texto recoge autores como Waarden (1992) respecto a la estructura de las redes, Ignacio Porras (2001) para el análisis posicional de actores, así mismo, de Robeson (2009) y Shediak (1998) que aborda lo respectivo a sostenibilidad. En su metodología utilizó las matrices y grafos para elaboración de Red, realizó entrevistas a profundidad, grupos focales, encuestas y revisión bibliográfica como la mencionada anteriormente.

Las conclusiones de Sanjuanero, dejan ver que **el tamaño de la red no fue determinante en la sostenibilidad, pero el tipo de actores sí, es decir el nivel de autoridad, de recursos o de influencia que tenga un actor en la red sí determina su sostenibilidad.** También, “las relaciones y multiplicidad demostraron ser también

categorías determinantes, donde la sostenibilidad se ve afectada por la presencia de relaciones bien sea competitivas o caóticas, o caso contrario donde las relaciones se distinguen por ser ordenadas y cooperativas” (Sanjuanero, 2017, pág. 406) favoreciendo el proceso de formación de competencias y habilidades para la generación de estrategias de autocuidado personal y colectivo.

Otros abordajes han apostado por combinaciones de enfoques, es el caso de Álvarez et al. (2018) en su trabajo **“Redes de políticas públicas de familia: una propuesta analítica desde Pierre Bourdieu”** reúnen el análisis tradicional de redes políticas públicas (RPP) y algunos elementos de la propuesta teórica-metodológica en la obra de Pierre Bourdieu. El caso de análisis fue la Comisión Asesora Presidencial “Mujer, Trabajo y Maternidad” durante el 2010 en el gobierno de Sebastián Piñera en Chile. La investigación propone formular una propuesta de análisis que supere las insuficiencias de los enfoques tradicionales de análisis de (RPP), “desde el análisis en la estructura que subyace a la interacción, y que opera de una manera permanente e invisible; esto es la distribución de las distintas formas de capital que poseen los agentes que participan en una red y que configuran un campo que es reproducido o reestructurado por las prácticas sociales que genera el *habitus* en Bourdieu” (Álvarez Ortega, Sáez Ardura, & Ulloa Martínez, 2018).

Al proponer esta mixtura, los autores orientan el análisis con las siguientes preguntas:

1. quiénes son los *agentes* que componen la red
2. cuáles son los tipos y volúmenes de *capital* que poseen
3. cuáles son sus posiciones en la red
4. cuáles son las posturas que adoptan
5. cómo procesaron los *habitus* el tránsito entre sus posiciones y sus posturas

Metodológicamente acuden al Análisis Correspondencias Múltiples (ACM) utilizado por Bourdieu para hacer visible la estructura de posiciones como una primera fase cuantitativa y de una fase cualitativa que permita observar el espacio de las tomas de posición mediante la revisión de material documental para responder a las preguntas

anteriores. De esta manera, determinaron la correspondencia entre las posiciones y las tomas de posición de los agentes (Álvarez Ortega, Sáez Ardura, & Ulloa Martínez, 2018).

Para concluir este capítulo, la recolección de los trabajos, artículos, investigaciones y tesis que abordaron estudios empíricos a partir del enfoque de ARS se ha desplegado como uno de los marcos conceptuales más utilizados para el estudio de las políticas públicas de manera reciente. El concepto de redes de políticas públicas o *policy networks* aparece como una de las propuestas más promisorias para superar las limitaciones de los enfoques tradicionales de la Ciencia Política fundados en el institucionalismo tradicional o el conductivismo (ARS Chile, 2010). **El análisis de políticas públicas permite comprender la complejidad de las interacciones de los múltiples actores públicos y privados desde su ejercicio descriptivo, estudiar las estructuras relacionales entre los niveles territoriales y cómo influyen en la toma de decisiones en los procesos de implementación de una política pública.**

3. MARCO TEÓRICO

En esta sección del trabajo de investigación, se realiza la aproximación a los cimientos teóricos con lo que se desarrolla el análisis. En una primera parte se utilizará a Roth (2008), Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne (2008) entre otros, para entender los conceptos de políticas públicas e implementación de políticas públicas. Por otro lado, para el abordaje del enfoque de análisis de redes de política, se trabajó a partir de una selección de autores como Klijn (1998), Zurbruggen (2011), Torres y Santander (2013), Porras 2010, Sanjuanero (2017), Marsh y Rhodes (1992).

3.1 Las políticas públicas y la etapa de implementación

Se debe saber que existen un sin número de conceptos y definiciones de lo que son las políticas públicas, es por eso, que se han escogido unos enunciados que se aproximen y se adaptan a los objetivos del trabajo investigativo.

Es así, como Vargas citado por Eslava (2011), menciona que las políticas públicas son “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (pág. 30), en el cual se sustrae al menos tres conclusiones:

1. Las políticas no obedecen a una decisión sino a un conjunto de decisiones que se dan de manera simultánea pero también sucesiva; es decir, involucran varios actores y varios periodos de tiempo.
2. Los problemas sociales rebasan la capacidad del Gobierno, razón por la cual es necesario establecer un conjunto de prioridades que se denominan situaciones socialmente problemáticas (SSP).
3. Los recursos de poder que posean los actores involucrados traducen problemas sociales en situaciones socialmente problemáticas inscritas en la agenda.

Mientras tanto, como señala Nogueira (2015), “las políticas públicas implican una toma de decisión sobre una cuestión (*issue*) determinada. Éstas, se constituyen como

entidades dinámicas; no son estructuras inamovibles, sino más bien, pueden comprenderse bajo la lógica de los procesos” (pág. 57) es decir, las políticas públicas; tienen una función de toma de decisiones por actores que trabajan conjuntamente para diseñar, formular e implementar estrategias dirigidas a un problema. Es importante pues, considerar que políticas públicas no son rígidas, sino que se modifican en el proceso dado las dinámicas sociales en las que se desarrolla.

Seguidamente, Torres y Santander (2013) comprenden la política pública “como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave” (pág. 56). Entonces, se considera para el análisis que una política pública no depende únicamente de un actor centralizado (Estado), sino más bien la política es el resultado de la interacción entre distintos actores, públicos, privados, grupos de interés y organizaciones internacionales en la búsqueda de una solución a una problemática pública.

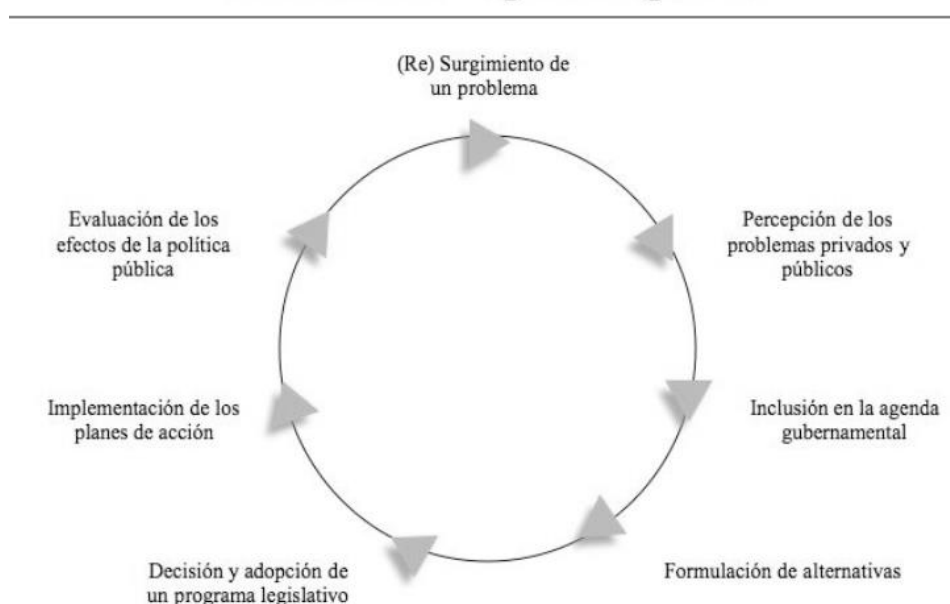
Desde luego, son tan variadas las definiciones de política como existen concepciones acerca de que deberían o no hacer los gobiernos sobre algún problema público. No obstante, ha sido importante para los análisis en el campo de estudios de política los aportes originados desde el enfoque del ciclo de política en el momento de la formulación, implementación y evaluación de estas. El uso del enfoque de ciclo de una política pública ayuda a orientar las decisiones iniciales que resultan de un diagnóstico de la realidad o contexto problemático, hacia acciones programadas para la solución del problema público.

Roth (2009) señala que el ciclo de las políticas públicas rompe con la visión tradicional donde la toma de decisiones se le atribuye exclusivamente al Estado, para pensarse que “La decisión aparece muchas veces en la realidad sociológica y politológica como la ratificación de todo un proceso social y político anterior en el cual intervienen varios actores” (pág. 51). Martín Jaime et al. (2013) conceptualizan el círculo de acción como “actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas, pero a la vez articuladas, que

comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad” (2013, pág. 62). Entonces, el enfoque permite focalizar los momentos de la política pública para el análisis ecosistémico de la fase y sus efectos. Esta perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido, es más como un soporte a esa búsqueda de sentido en las decisiones tomadas en el marco de una política pública, que como algo real y rastreado. (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008)

Gráfico 1. Ciclo De Una Política Pública.

El ciclo de una política pública



Fuente: Subirats, et al. (2008)

Sin embargo, críticos del enfoque convierten con facilidad su contribución en una desventaja: por ejemplo, la focalización o desagregación de las fases debido a la dependencia e interrelación que hay entre ellas; para (Yanow, 1987) no es lógico analizar la implementación de una política pública aislada de los otros procesos, ya que

los gestores de la política pública son a la larga interpretadores de los lineamientos técnicos de un documento, que gestionarán de acuerdo a su contexto histórico, social y cultural específico, en palabras del autor “los actores de la implementación realizan un trabajo de interpretación y de adecuación del sentido y del significado de un texto según su propio sistema de valores” Yanow (1987) en Roth (2009, pág. 53) lo que puede representar una posible distancia entre el sentido inicial de los objetivos programados y las acciones realizadas.

Por otro lado, Muller y Sürel (1998) resaltan que el enfoque hace demasiado énfasis en la premisa: la política resuelve problemas sociales. Esto ocasiona conflicto, pues al dar peso a la tarea de decisión a la política pública, se niega el ejercicio de construcción continua de soluciones generadas por la interacción de actores en todos los ámbitos y esquiva la capacidad de transformación que tiene el problema durante el proceso de resolución; para ellos es necesario partir de la idea de que las políticas públicas no sirven para resolver los problemas, sino por el contrario “los problemas son resueltos por los actores sociales mediante la implementación de sus estrategias, la gestión de sus conflictos y sobre todo mediante procesos de aprendizaje” Roth (2009, pág. 54).

Aunque este enfoque ha sido fuertemente criticado, el ciclo de política permite al investigador un acercamiento metodológico al objeto “política pública”, mediante una división de sus fases para profundizar en la interacción de los actores que se relacionan en cada una; lo anterior nos abre el panorama para preguntarnos por los actores políticos que participan en una política pública, los recursos que dinamizan las acciones, las instituciones que regulan las conductas entre otras, que conforman la fase de implementación por la que se interesa particularmente este trabajo. Para esta investigación se constituye un marco de referencia o heurística para la identificación de los actores, sus recursos y el marco institucional en la implementación de la Política de Cero a Siempre en sus servicios hogares infantiles.

Particularmente, en relación con la **etapa de implementación** estudios identifican que pese su programación y planificación en términos de acciones, indicadores, estrategias, tiempos, responsables entre otros, se complejiza puesto que los implicados son individuos con intereses particulares y objetivos individuales. La coordinación para la

gestión administrativa se convierte en un desafío y el cumplimiento de los objetivos programados se dificulta debido a las dinámicas (voluntad política, recursos insuficientes) en la interacción de los actores. Varios autores sostienen que la puesta en marcha de cualquier política pública se “revela las modalidades con las que un sistema político-institucional se estructura y funciona, que ilumina la distribución del poder político real entre los diversos actores interesados en la decisión o involucrados en ella” Giliberto Capano y Marco Giuliani, 1996, citados en (Pasquino, 2011) lo cual evidencia la importancia de la gestión institucional y la asignación de responsabilidades que se delega en cada actor, además dejar ver la importancia que tiene la centralización en la toma decisiones que guíen la ejecución de la política pública.

Subirats (2008) define la implementación como “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (pág. 179) es decir, que los planes de acción, los acuerdos y negociaciones que realizan los actores previos a la etapa de implementación, se llevan a cabo mediante mecanismos y estrategias que resuelve un problema público. **Lo anterior permite pensarnos en cómo los actores responsables de las actividades de ejecución interactúan para implementar lo programado, ya que generalmente las entidades administrativas usan el anterior enunciado en sus prácticas, pero como se ya se ha dicho, el proceso de implementación no es automático, sino que es complejo y dinámico.** Subirats (2008) explica la implementación de una política pública de esta manera:

1. La implementación es un conjunto de acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados relacionados directamente con el tema específico
2. Se enmarcan por un conjunto de normas legislativas y reglamentarias más o menos flexibles y favorables a los intereses de diversos actores
3. Esta normatividad es realizada con la intención de crear, influenciar o controlar la constitución de una red de acción pública (*policy network*)

4. Que permita estructurar los contactos entre la administración formalmente competente, otros servicios administrativos implicados, los grupos-objetivo, los beneficiarios finales y los grupos terciarios
5. Seguidamente se concibe una estrategia de implementación bajo la forma de planes de acción, que tengan en cuenta los análisis actualizados del problema político a resolver, particularmente en lo que concierne a su distribución social (o funcional), espacial (o geográfica) y temporal.
6. Finalmente, las decisiones y acciones concretas, ya sean generales o individuales, se destinan directamente a los grupos objetivo en (outputs: productos y/o servicios).

Este planteamiento amplía la comprensión del proceso de implementación de una política y nos ayuda a aproximarnos desde una mirada teórica a los procesos de implementación de la Política Pública de Cero a Siempre. Hill y Hupe (2009. Citados en (Procuraduría General de la Nación, 2011) mencionan que en “la implementación puede verse un amplio proceso donde están envueltas complejas redes de interacción entre organizaciones que poseen los recursos necesarios para llevar a cabo la política pública” (pág., 46). Es por eso que este trabajo de investigación comprende la implementación adaptando las propuestas anteriores, como un proceso de ejecución de objetivos programados en la política nacional para la primera infancia, en el que diferentes actores públicos y privados (con o sin ánimo de lucro) interactúan en el marco de unas reglas de juego para gestionar acciones dirigidas a garantizar el desarrollo integral de los niños y niñas desde el servicio de los hogares infantiles.

3.2. Enfoque de redes (ARS)

El análisis de actores permite comprender la naturaleza de la interacción entre los involucrados en el proceso de ejecución de las políticas públicas. Desde este análisis es posible entender el funcionamiento de la fase de implementación en términos de integración de instituciones, movilización de recursos y reglas institucionales en la acción pública; lo anterior despliega diversas conclusiones, referidas por ejemplo, a los posibles factores de éxito o fracaso de la política pública, aproximarse a mejores niveles

de eficiencia y eficacia en la administración pública y contrarrestar el cumplimiento de objetivos programados en la fase de formulación con los procesos de implementación.

El interés reciente en el concepto de redes de políticas públicas (RPP) puede verse como un intento de “contextualizar” los procesos de la política pública, sin embargo no sólo el diseño de políticas tiene lugar en escenarios en los que hay muchos actores y ambigüedad en cuanto a las preferencias, información y estrategias tomadas, sino que también sucede en ciertas redes inter organizacionales que interactúan en los procesos de implementación y seguimiento (Klijn, 1998). “Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red inter organizacional en la que esos procesos ocurren” (Klijn, 1998, pág. 10).

Dentro de los debates sobre la aplicación del análisis de redes, sobresalen diferentes posturas entorno al alcance y las limitaciones que podría tener este enfoque. Por un lado, quienes consideran las redes como un método de análisis de las estructuras sociales en términos de su unidad, cercanía, intermediación y otras propiedades utilizando elementos cuantitativos para conocer la interacción y, por otro lado, quienes consideran el enfoque de redes como una forma de gobernanza basada en la coordinación no jerarquizada y el intercambio de recursos.

Para los autores Kenis y Schneider (1991) el análisis de las redes de política sólo puede explicar cómo los actores individuales se relacionan a través de la identificación de los enlaces entre ellos, “es más que una caja de herramientas para describir y medir las configuraciones relacionales y sus características estructurales” (Kenis & Schneider, pág. 44). En este sentido, se reconoce que el ARS tiene limitaciones en materia de capacidad para teorizar generalidades. Börzel (2019) realiza una revisión de la utilidad de las redes de política y concluye que “las redes no sirven directamente para la toma de decisiones, pero sí para la información, comunicación y el ejercicio de influencia en la preparación de las decisiones” en los procesos de hechura y gestión de las políticas públicas. Sin embargo, insiste en que las redes proporcionan “una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de actores corporativos

públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos” (Börzel, 2019, pág. 18).

Entonces, uno de los consensos para el análisis de los procesos políticos desde una perspectiva de redes, es poner el foco de en los patrones de relación entre actores, sus interdependencias y la forma en que esos patrones influyen en los procesos de decisión. (Klijn, 1998).

Es importante para la investigación definir el **concepto de red de políticas públicas**, ya que el estudio está enfocado en conocer las relaciones e interacciones que se generan entre los diferentes actores públicos, privados y sociales para el desarrollo de una política pública, en este caso; la política pública de Cero a Siempre. Según Börzel (1998) citado por Torres y Santander (2013) Una red de políticas se entiende como un

“conjunto estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que se dan entre una variedad de actores, quienes comparten intereses en relación a una política y que intercambian recursos para conseguir esos intereses compartidos reconociendo que la cooperación es la mejor manera de conseguir las metas en común” (pág. 47).

Esta definición, resalta tres elementos claves que caracterizan la RPP: multiplicidad de actores, interacción no jerárquica entre actores y comparten intereses que permite la cooperación. Esto más adelante nos dará luces para las propiedades de las redes de política.

Así pues, nos acercamos al concepto de red de política pública (RPP) el cual apunta a una determinada estructura de relaciones sociales entre actores que convergen en el diseño y/o la implementación de políticas públicas. Una definición desde Klijn citada en (ARS Chile, 2010), señala que las redes de políticas públicas identifican un conjunto de relaciones respectivamente estables con actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica (se basa en la idea de coordinación horizontal y vertical de actores públicos y privados, antes que en el control jerárquico de la autoridad estatal) e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes. Respecto a la

política pública a estudiar, se adopta esta proposición teórica para comprender las RPP en el desarrollo de este documento.

Seguidamente Porras y Pino en (ARS Chile, 2010), retoman las **dimensiones de coordinación horizontal y vertical** como propiedades de RPP para identificar pautas de interacción, influencia, accesibilidad y conectividad de los actores a nivel horizontal con los actores de niveles superiores (nivel vertical). Se entiende desde el autor, por nivel horizontal: el análisis centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución sobre la que se desarrolla el caso y por nivel vertical: el análisis centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución con otros actores localizados en diferentes niveles territoriales.

Para el desarrollo de esta investigación y a partir del marco teórico hasta ahora desarrollado, **se propone conocer las propiedades básicas de la red de política asociada a la atención de hogares infantiles (vinculada a la política de cero de siempre) así:**

Tabla 3. Propiedades Básicas De Las De Redes De Política

Propiedades	Definición
Tipo y número de actores.	Clasificación según Pierre Müller (2000).
Densidad de las relaciones.	La densidad de una red es la cantidad de relaciones observadas dividido la cantidad de relaciones posibles. Se expresará en porcentaje $D = \text{Número de relaciones observadas} / \text{Número de relaciones posibles} * 100$.
Centralidad de actores.	El número de relaciones que posee cada actor con su entorno representa su grado de centralidad.
Influencia de actores.	A un actor se le atribuye más influencia mientras más menciones de otros actores reciba asociados a la percepción sobre su influencia.
Diferenciación de actores según nivel territorial	Actores del nivel Local, Departamental, Nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de (ARS Chile, 2010)

Tabla 5. Niveles horizontal y vertical en una Red de política

Dimensiones de la red	Definición
Nivel horizontal	Estudio centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución sobre la que se desarrolla el caso.
Nivel vertical	Estudio centrado en la interacción entre los actores de la organización o institución con otros actores localizados en diferentes niveles territoriales.

Fuente: Elaboración propia a partir de (ARS Chile, 2010)

Las propiedades básicas de las RPP a nivel horizontal, el ARS pone el foco en la estructura de relaciones entre los actores que componen la red, buscando identificar: tipo y número de actores involucrados, densidad de las relaciones al interior de la red, centralidad e influencia de actores. A nivel vertical, se pueden identificar estos mismos elementos, pero enfatizando en la diferenciación de actores según nivel territorial. Según Porras y Pino (2010) integrantes del equipo de ARS Chile destacan que se puede medir la institucionalidad de la red “en función de la consistencia de la estructura de relaciones entre actores a través de diferentes dimensiones como la densidad de relaciones, la consistencia entre actores en diferentes ámbitos y, la correspondencia entre las funciones y la posición de los actores al interior de la red en términos de influencia/poder” (Pág. 8) la cual orienta el objetivo de comprender las complejas interacciones de la multiplicidad de actores de esta investigación.

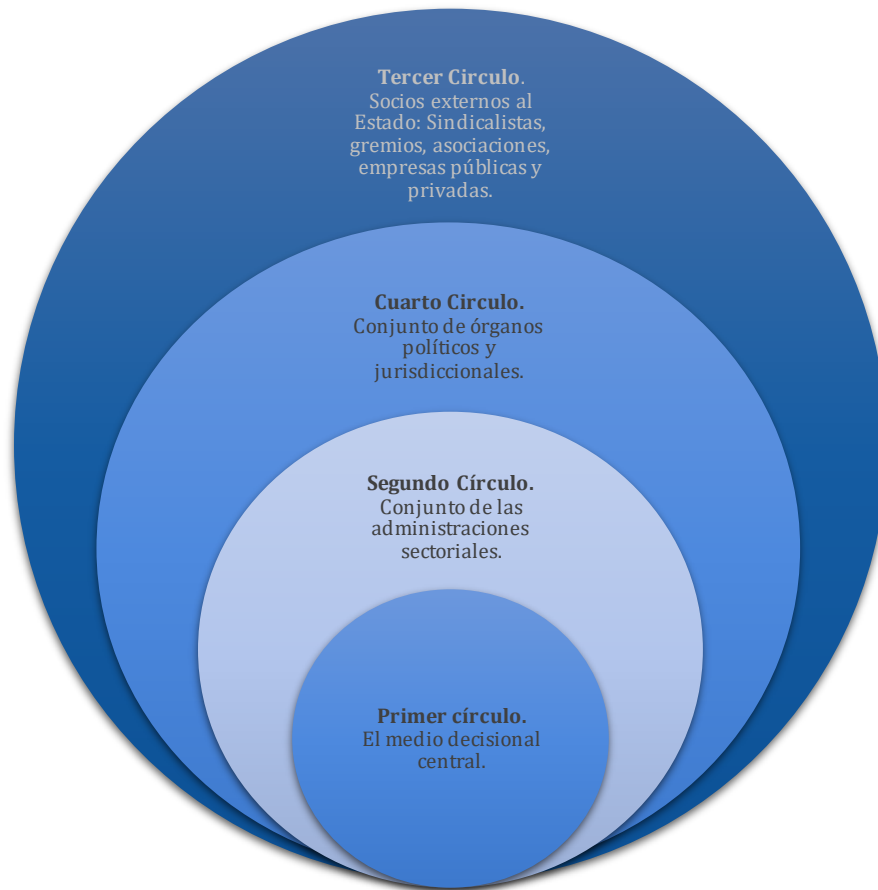
Ahora bien, Zurbriggen (2011) sugiere **que la red está compuesta por una variedad de actores** situados en un entramado de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. “Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma se van generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona a lo público y lo privado” (pág. 185), la autora describe cómo interactúan los actores de una RPP mediante intercambios y negociaciones que

se dirigen a solucionar un problema que los involucra; estos actores se enlazan sin excluir su naturaleza (pública o privada) por objetivos comunes.

En la misma línea, Guzmán y Angarita definen dos tipos de actores: los actores públicos estatales y los actores no estatales. El primer grupo, son los que están relacionados con las entidades públicas que movilizan el Estado encargadas de garantizar a la sociedad bienes y servicios básicos; mientras que el segundo grupo, son aquellos de naturaleza privada o que no hacen parte del Estado y se asocian con grupos de interés, movimientos sociales, ONG, empresas, iglesias, entre otros grupos (Guzmán & Angarita, 2015).

Desde otra perspectiva, Pierre Müller (2000) utiliza los núcleos de toma de decisión para clasificar los actores que intervienen en una política pública. Los denominados círculos de toma de decisión concentran de “un lado, un núcleo duro compuesto por los actores que intervienen en todas las decisiones, y de otro, los actores que intervienen solo puntualmente” (pg. 118). Esta propuesta contribuye al análisis de actores de la política de cero siempre pues dejara ver la centralidad o no de la toma de las decisiones y como se delegan en los niveles territoriales las competencias en la etapa de implementación.

Gráfico 2. Círculos de toma de decisión



Elaboración propia adaptado de (Müller, 2000)

Sobre el proceso de decisión inciden actores en diferente medida, Müller (2009) describe cuatro círculos de actores de la siguiente manera:

1. Primer círculo. Es aquel por el cual transitan sin excepción todas las decisiones está compuesto por el presidente de la República, los ministerios y en general las entidades del ámbito Central – Nacional.
2. Segundo Círculo. Lo compone el conjunto de las administraciones sectoriales que intervienen cuando su sector se ve afectado, pero deben superponer sus intereses sectoriales frente a las exigencias globales. Generalmente son las oficinas de las administraciones y secretarías.

3. Tercer Circulo. Son los socios externos al Estado: Sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas.

4. Cuarto Circulo. se refiere al conjunto de órganos políticos y jurisdiccionales, en cada uno de sus niveles de jurisdicción, y que generalmente sólo inciden en una etapa final de la decisión, para modificar o aprobar la política en discusión.

Por otra parte, a lo largo de la historia de la (ARS) se han planteado diferentes **tipologías de redes de políticas**, una de las más referidas es la de Rhodes y Marsh (1992). Los autores distinguen entre Comunidades Políticas (*policy communities*) y Redes Temáticas (*issue networks*). Sugirieron la necesidad de integrar dos conceptos separados pero relacionados que afectan los resultados de las políticas: la estructura de la red y la interacción de los actores en la red. Consideran:

“lo estructural porque prescribe los asuntos a discutir y cómo deben ser estos tratados, se contienen reglas e imperativos organizacionales e interacción porque son los propios actores quienes interpretan, construyen y reconstruyen las redes al elegir determinadas opciones, negociar determinadas políticas y romper interrelaciones” (Rhodes y Marsh citado en Sanjuanero, 2017, pág. 40)

De esta manera, las redes pueden diferenciarse entre sí por rasgos estructurales tales como el número de miembros, estilo de interacción que dominan y distribución de recursos, los cuales permiten determinar los tipos de redes de política pública.

- Comunidades Políticas: caracterizadas por su alta integración, estabilidad y consistencia.
- Redes Temáticas: débilmente integradas e inestables.

Tabla 4. Tipología De Redes De Políticas Públicas Según Rhodes y Marsh (1992)

CATEGORÍA	DIMENSIÓN	POLICY COMMUNITY	ISSUE NETWORK
Miembros	Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos excluidos conscientemente	Muchos
	Tipo de interés	Dominio de intereses económico/profesional.	Amplio rango de intereses afectados
Integración	Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia.	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad.
	Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante
	Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente.
Recursos	Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta.
	Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual. Juego de suma nula.

Fuente: Rhodes y Marsh (1992) citado en Saniuanero (2017)

De otro lado, un aporte importante en la comprensión del papel que juega las relaciones de actores o involucrados en el desarrollo de una política pública, ha venido desarrollándose de la mano de la literatura asociada al concepto de gobernanza. Según Hufty (2006) citado por Torres y Santander (2013) la gobernanza en las políticas públicas

“Constituye una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción colectiva, que organiza la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una

sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas” (pág. 46).

En otras palabras, la gobernanza como herramienta de análisis se encarga de brindar un punto de vista particular de los procesos de gobierno y no tanto los individuos, es decir en procesos de interacción y de despliegue de relaciones que se genera entre los actores públicos y privados para un fin colectivo.

Para Aguilar (2015), la gobernanza es la capacidad para dirigir las sociedades y las políticas públicas son un instrumento para ello, con el tiempo el Estado ha dejado de ser el único actor en la toma de decisiones y en la ejecución de acciones sociales, dando paso a una nueva forma de gobernanza que involucra actores privados y sociales que inciden en la gestión de planes, programas y proyectos dado su capacidad en recursos económicos, de la información y de actuación.

“La nueva gobernanza toma entonces la forma de coordinación de la acción colectiva más que el de la subordinación imposible de actores independientes, particularmente en las áreas decisivas del crecimiento económico. En el nuevo proceso o modo directivo el agente gobierno se asume como el *nodo de una red* de interacciones, interdependencias y cooperaciones que tienen lugar entre actores gubernamentales, privados y sociales” (Aguilar, 2015, pág. 76).

Es interesante ver cómo los conceptos de gobernanza y de redes de política interactúan, se puede decir que por un lado, se hace un tránsito entre un “centro de gobierno” a un “sistema de gobierno” que entrelazan múltiples actores en corresponsabilidad con el Estado (Cf. Aguilar 2015) para gestionar e intervenir socialmente asuntos problemáticos y de desarrollo, y por otro, el enfoque de redes como un modelo de gestión de políticas públicas que permite estudiar esas redes que se forman inter e intra institucionalmente en la implementación y diseño de políticas.

Para concluir este apartado, habiendo recogido y estudiado varias comprensiones de políticas públicas, la etapa de implementación y el concepto de redes de política seleccionando variables y dimensiones que guiaron los objetivos de la investigación. Esta revisión teórica fundamenta el análisis de esta propuesta y a su vez permite

caracterizar las complejas interacciones de la multiplicidad de actores en el proceso de implementación desde variables tales como la densidad, influencia y centralidad para conocer la red de actores en el proceso de implementación de la política pública de cero a siempre en los servicios hogares infantiles de Cali.

4. METODOLOGÍA

El diseño metodológico, así como el abordaje analítico se realizó bajo el enfoque de análisis de redes sociales. Este enfoque brinda la posibilidad de entender cómo funcionan las diferentes estructuras de una sociedad, a través de esta herramienta es posible entender y conocer los múltiples procesos generados de los factores sociales, comunitarios, políticos, económicos, empresariales, culturales, ambientales, entre otros.

Esta investigación cualitativa es de carácter exploratorio y descriptivo. En primer lugar, la investigación “se orienta a profundizar casos específicos y no a generalizar. Su preocupación no es prioritariamente medir, sino cualificar y describir el fenómeno social a partir de rasgos determinantes, según sean percibidos por los elementos” (Bonilla y Rodríguez citados por Bernal 2010). El trabajo de investigación es exploratorio porque, si bien existen múltiples estudios de investigación que han abordado el tema de primera infancia y, particularmente en Colombia, estudios asociados a la política de cero a siempre, ha sido escasamente desarrollada la pregunta por la implementación de la política desde una perspectiva de redes. Aunque se encontraron estudios de la política de cero siempre, presentados en el estado del arte, los mismos concluyen sobre aspectos relacionados a falta de coordinación, a las dificultades de la correspondencia entre los lineamientos de la política y su operación en terreno; no obstante, se considera que señalar la “falta de coordinación” no es explicativa en si misma de las dificultades de la implementación, de ahí que este estudio permite examinar a partir de un enfoque y herramienta como el análisis de redes, la dinámica y estructura de las relaciones en torno a la implementación de la política (para el caso de los hogares infantiles) se insiste en su carácter exploratorio dado que se propone un primer acercamiento a un estudio de caso aplicando análisis de redes, pero se reconoce que las condiciones actuales para recabar la información y aplicación de entrevistas involucraron decisiones sobre la necesidad de acotar el alcance del estudio, se busca con la apuesta en el marco conceptual dejar las bases para próximos diseños

metodológicos de investigación en el área que contribuyendo a esta línea de investigación en materia de implementación de política.

La investigación utilizó un tipo de estudio descriptivo, que según Salkind (1998) citado por Bernal (2010), este método investigativo se caracteriza porque en él “se reseñan las características o rasgos de la situación o fenómeno objeto de estudio” (pág. 113).

De cara a realizar la caracterización de las relaciones entre instituciones públicas y privadas en la etapa de implementación de la política pública en los hogares infantiles, además de asignarles especificaciones a las redes, se preparó una entrevista semiestructurada que fue aplicada a dos Subsecretarias en representación de la alcaldía actual, tres hogares infantiles bajo la modalidad institucional, dos operadores, un Centro Zonal y tres madres usuarias. Dado que metodológicamente se contemplan el nivel horizontal y vertical en función de la distinción por ámbitos de competencia municipal o departamental, la entrevista semiestructurada consideró esta variación debido al difícil acceso a los actores responsables en el nivel nacional.

La entrevista semiestructurada se elaboró, además, teniendo en cuenta las variables operativizadas para dar cuenta de las características de la red, así:

Tabla 4. Dimensiones y categorías guía.

	Categoría de análisis	Definición	Objetivo específico para el análisis de red	# po*	Pregunta orientadora
NIVEL HORIZONTAL	Grado De Densidad	La densidad de una red es la cantidad de relaciones observadas dividido la cantidad de relaciones posibles. Se expresará en porcentaje $D = \frac{\text{Número de relaciones observadas}}{\text{No. De relaciones posibles}} * 100$.	Conocer la conectividad de la red conformada por actores locales y/o municipales relacionados con la atención de hogares infantiles.	3	¿Con qué actores de este listado del nivel local ha tenido algún intercambio o relación a propósito de la operatividad de la política?

	Grado De Centralidad	El número de relaciones que posee cada actor con su entorno representa su grado de centralidad.	Identificar los actores centrales o dominantes en la red, así como los lejanos o dispersos.	4, 9	¿Con qué actores del nivel local intercambió información durante los procesos de implementación de la atención de hogares infantiles? ¿Quién considera usted que es el principal responsable en la implementación de la política?
NIVEL VERTICAL	Grado De Centralidad	El número de relaciones que posee cada actor en relación a su nivel territorial, representa su grado de centralidad.	Identificar los actores centrales o dominantes en la red, así como los lejanos o dispersos.	13	¿Con qué actores de este listado del nivel departamental y nacional ha tenido algún intercambio o relación a propósito de la operatividad de la política? ¿Con qué actores del nivel departamental y nacional intercambió información durante los procesos de implementación de la atención de hogares infantiles?
	Percepción en la Influencia	A un actor se le atribuye más influencia mientras más menciones de otros actores reciba asociados a la percepción sobre su influencia. Se realiza una matriz para sistematizar las respuestas y se genera una calificación de rango alta, media o baja en función de la cantidad de menciones acerca	Identificar la percepción sobre la capacidad de influencia de los actores locales que conforman la red.	10, 14	Considerando el nivel nacional y departamental, así como las funciones de a. coordinación de la política, b. implementación de la política c. financiación de la política o d. evaluación de la política. ¿quién de este listado considera usted que tiene mayor capacidad de influencia en la

		de su grado de influencia.			coordinación, financiación y gestión territorial de la atención de hogares infantiles?
--	--	----------------------------	--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir de (ARS Chile, 2010)

*Nota: Número de pregunta orientadora (PO)

Para llevar a cabo la entrevista semiestructurada se tuvo en cuenta criterios que orientaron y clasificaron los actores, lo cual permitió potencializar los insumos en la investigación y el análisis de las redes de la política pública. Las preguntas se diseñaron para conocer en primer lugar la función de las instituciones en la política pública, la interpretación y conocimiento que tienen entorno a la gestión que realizan; en segundo lugar, identificar las relaciones entre los actores y la gestión intersectorial con otras entidades y, por último, la relación que tienen estos actores con el nivel departamental y nacional para la implementación de la política pública. A continuación, se mencionan los criterios y los actores encuestados que se dividen en dos escenarios, las Secretarías de la administración municipal y la institucionalidad del ICBF.

- Que el actor perteneciera al ámbito de implementación de la política en el nivel municipal como actor institucional/gubernamental en el último año.
- Que el actor tenga competencias asignadas en el ámbito de operación de la política pública a nivel local y nacional.
- Que los operadores de las UDS estén formalizados ante el Instituto de Bienestar Familiar.
- El actor comunitario debe estar vinculado directa o indirectamente con algún UDS/ hogar infantil.

En relación con los (3) Hogares infantiles a los que les solicitó a sus directivas y operadores entrevistas, se consideró que:

- Que los funcionarios pertenecientes a los hogares o unidades de servicio (UDS) entrevistados pertenezca tengan una atención activa.
- Los hogares infantiles deben tener como mínimo dos años de prestación de servicio en esta modalidad.
- Los hogares infantiles deben pertenecer a la modalidad institucional del Instituto de Bienestar Familiar.

Tabla 5. Actores entrevistados

NOMBRE DEL ACTOR	CARGO	INSTITUCIÓN
Luz Marina López Camargo	Funcionario	Subsecretaría de primera infancia.
Leonardo Paredes	Funcionario	Subproceso de gestión en la educación inicial.
Diana Rengel	Funcionaria. Enlace SNBF	Centro zonal (Nororiente) del ICBF
Cris Dayana Ortiz	Funcionaria. Asistencia técnica a operadores	Centro zonal (Nororiente) del ICBF.
Gladys Cándelo Cándelo	Directora	Hogar Infantil Los Caleñitos.
Sandra Betancourt	Directora	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau.
Yumali Valencia	Directora	Hogar Infantil Ternura
Angelica Mosquera	Asistente	Fundación Sarmiento Palau.
Gladys Cándelo Cándelo	Operadora HI	Fundación los caleñitos "Gladys Cándelo".

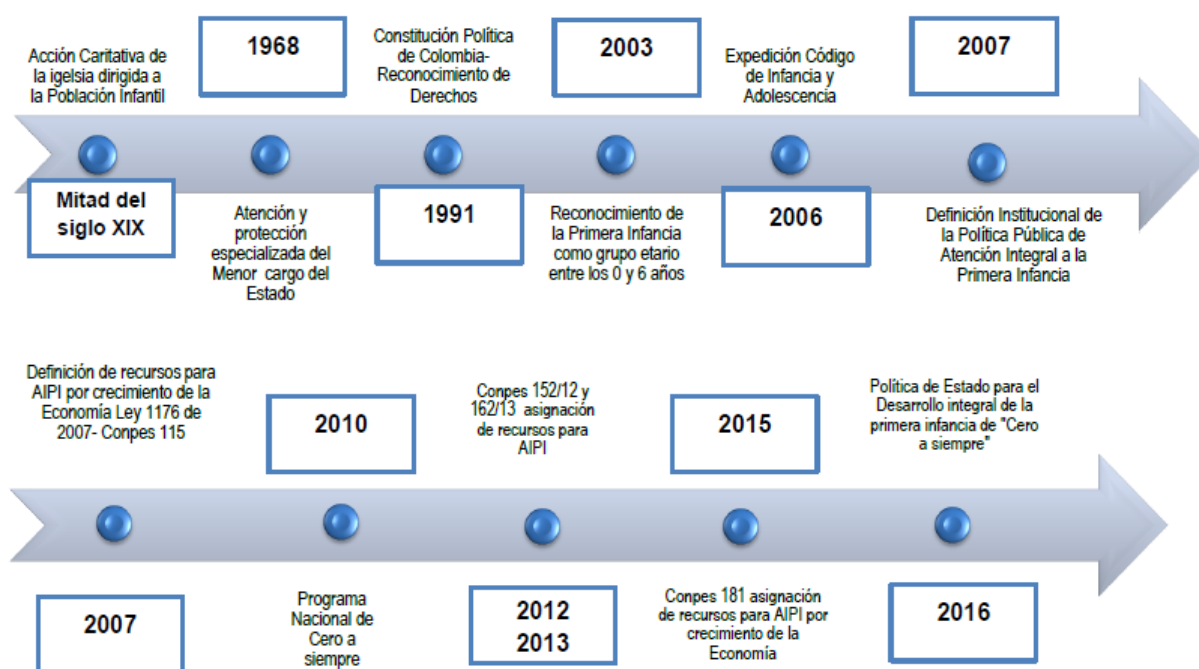
Fuente: Elaboración propia

Finalmente, el documento recoge la revisión de fuentes primarias como los informes, evaluaciones, entrevistas y documentos técnicos del del Instituto de Bienestar Familiar, gobierno nacional y de la administración municipal de Cali. Es importante mencionar el difícil acceso a los funcionarios públicos por diferentes justificaciones como las agendas ajustadas, las condiciones de salud pública por el Covid-19 y temas coyunturales del país como el Paro Nacional limitaron y circunscribieron el marco de la investigación, sin embargo, entidades como la Secretaría de Bienestar social y la Secretaría de Educación brindaron disponibilidad y enlaces para recolectar la información necesaria. También se revisaron fuentes secundarias como la exploración y análisis de literatura en bases de datos bibliográficas que dieron en algunos casos, puntos de partida y acercamientos a la política pública para el territorio; además los repositorios, artículos en revistas y literatura académica conducente a la metodología análisis de redes de política pública formaron el grueso teórico de este trabajo de investigación.

5. LA POLÍTICA DE CERO A SIEMPRE Y LA IMPLEMENTACIÓN EN LOS ÁMBITOS TERRITORIALES

Es importante para la investigación conocer los antecedentes de la política pública de Cero a Siempre en Colombia para comprender como está diseñada su implementación y la participación de los hogares infantiles. Conocer el punto de partida, el entramado institucional y la propuesta de operatividad le permitirá al lector acercarse al objeto de estudio y podrá ubicarse temporal y espacialmente en la política nacional. En este capítulo se realiza una síntesis de los antecedentes a través de una línea cronológica, que contiene los principales momentos que han marcado la formulación e implementación de la política pública en Colombia.

Gráfico 3. Línea del tiempo sobre la evolución de la Política Pública.



Tomado de (Cortés, 2017, pág. 49)

La historia de Colombia sobre temas como la infancia y la educación infantil se comienza a contar a comienzos del siglo XX, en el principio la atención y cuidado de los

niños y niñas dependía de las comunidades religiosas donde en asilos y albergues los acogían para brindarles protección, alimento y cuidado. En 1939 se legisló por primera vez sobre la definición de la educación infantil a través del Decreto 2101 de 1939, el cual tenía como propósito la promoción de hábitos importantes para el desarrollo de la vida y de la personalidad de los niños y niñas. En 1962 el Estado Colombiano resuelve aumentar su intervención en este sector, para lo cual empieza a adelantar la creación de Jardines Infantiles adscritos al Ministerio de Educación Nacional con el fin de atender integralmente a los niños, sin embargo, el nivel escolar que cursaban en esos Jardines que era el preescolar, no era contemplado obligatorio dentro de los niveles de educación primaria por lo que el trabajo seguía siendo escaso en términos de reconocimiento y desarrollo integral.

Solo hasta 1968 se evidenció mayor voluntad política para proteger y garantizar los derechos de los menores con la creación y el ensanchamiento del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). El Instituto emprendió espacios de reflexión en torno a la mujer y su rol activo en la sociedad lo cual trasladó la atención, a las necesidades de protección y cuidado de los niños dentro de las familias. De este modo, la educación y el cuidado de la infancia sonaron fuertemente en Colombia, dando paso a actores como el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), para liderar la atención a la primera infancia. El ICBF y el MEN mostraron vocación y esfuerzos en la presentación de propuestas que aportaran en el desarrollo y formación de los niños hasta los seis años, así pues, la ley 27 de 1974 atribuyó competencias al ICBF para prestar los servicios de atención integral de niños y niñas de este cero a seis años. La prestación de estos servicios inicia con la creación de centros comunitarios para la infancia (CCI) y de centros de atención integral al preescolar (CAIP), con el propósito de cuidar y fortalecer la estimulación temprana de los hijos la de las madres trabajadoras que cumplían una jornada laboral. Es en este escenario, donde las empresas comienzan a aportar el 2% de la nómina al ICBF (Comisión Intersectorial de Primera Infancia, 2012).

Seguidamente, a mediados de los ochenta el ICBF y el MEN comprometidos con mejorar la educación inicial y la calidad de vida de los niños y de las niñas establecieron a través del Decreto 1002 de 1984 el objetivo de la educación preescolar: “Desarrollar integral

y armónicamente sus aspectos biológico, sensomotor, cognitivo y socio-afectivo, y en particular la comunicación, la autonomía y la creatividad, y con ello propiciar un aprestamiento adecuado para su ingreso a la educación básica” (Ministerio de Educación, 1984) lo que dio paso a una transición y articulación entre el preescolar y la educación básica primaria. Por otro lado, el ICBF con el ánimo de superar las limitaciones de los CCI Y CAIP entorno a las responsabilidades de las familias y el cuidado de los niños, convocaron a las comunidades a espacios de interacción y participación para lograr complementar sus labores con las de las familias. Adicionalmente, se tomaron como referencias modelos de países como Francia para la construcción de las modalidades institucionales y la importancia de estructurar estrategias para garantizar el desarrollo integral de los niños. Este escenario dio paso en el año 1979, al cambio de nombre de los CAIP por el de hogares comunitarios de bienestar (HCB) donde la participación de la familia es prioritaria y se amplió la atención de la población, de solo niños de madres trabajadoras a niños en condiciones de vulnerabilidad.

Consecuentemente, la participación de actores aumentó, dado las dinámicas internacionales y las movilizaciones sociales que estaban reuniendo los temas en primera infancia. Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Atención Primaria en Salud, celebrada en 1978 y convocada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) situaron en la agenda nacional temas como la nutrición, la gestación, el embarazo en adolescentes y maternidad que preciso al Ministerio de Salud aunar esfuerzos con el ICBF y MEN para llevar a cabo programas dirigidos a mejorar las condiciones de salud y nutrición de los niños, reducir las tasas de mortalidad y saneamiento ambiental en zonas rurales. Algunos de los programas implementados fueron el Plan Nacional Para La Supervivencia Y El Desarrollo Infantil (Supervivir) y el Programa De Educación Familiar Para El Desarrollo Infantil (Pefadi). También fue de suma importancia la Declaración de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 la cual adoptó Colombia con la Ley 12 de 1991 visibilizó la concepción sobre los niños y niñas tales como:

- Se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad (artículo 1.º).

- Toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
- La infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- La familia es considerada como “grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños”. En consecuencia, “debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad”.

Ahora bien, a partir 1991 con la Constitución política se generan condiciones para formular una política pública de primera infancia. Grandes pasos en los diferentes sectores permitieron avanzar en torno a la formulación de la política pública; en el caso del sector educativo se concentró en fortalecer las experiencias pedagógicas, los aspectos socioafectivos del desarrollo, así como el cognitivo, biológico entre otros, reunidos en la denominada educación inicial; la cual se convirtió obligatoria para cursar la educación básica primaria gracias al decreto 2247 de 1997. De esta manera la educación inicial se propagó a todo el territorio nacional y la movilización social acrecentó su participación en el posicionamiento de los temas de infancia en las políticas públicas. También, la participación de madres comunitarias proporcionó la creación de al menos mil Hogares Comunitarios además de que ICBF incorporara una nueva estrategia de promoción del desarrollo infantil, orientada a las madres gestantes o con hijos menores de dos años, llamada Familia, Mujer e Infancia (FAMI).

En 2006 se crea la Dirección de Primera Infancia en el MEN, la cual promovió la educación integral en su política educativa para la primera infancia. “Los objetivos de la Dirección plasman la alianza con el ICBF y las entidades territoriales para una atención integral de calidad, buscando siempre el respeto por la diversidad y las características de las familias y las comunidades” (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013, pág. 74). De esta manera, se buscó ofrecer herramientas y acompañamiento técnico a los gobernantes en la formulación,

gestión y evaluación de las políticas educativa para la primera infancia en los territorios.

Seguidamente mediante el CONPES 109 de 2007, se aprobó la Política Pública Nacional De Primera Infancia Colombia Por La Primera Infancia, a la que se llegó como resultado de los avances descritos anteriormente. Su propósito era “promover el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su gestación hasta que cumplen los 6 años de edad, responder a sus necesidades y características específicas, y contribuir al logro de la equidad e inclusión social” (CONPES 109, 2007). Así pues, se asignaron los roles y responsabilidades de las autoridades encargadas de la garantía integral y el restablecimiento de los derechos de la primera infancia, concretamente se establecen acciones al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Protección Social⁴, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Registraduría Nacional del Estado Civil, Acción Social y las entidades territoriales” (Guio, 2009) citado en (Cortés, 2017).

En virtud de la anterior, en el 2010 mediante un trabajo articulado de los ministerios de Salud, Educación y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar convinieron la realización de un estudio elaborado por la consultora Econometría, para hacer un diagnóstico que diera a conocer sectorialmente las condiciones de la primera infancia en el país. El estudio presentó reflexiones sobre los procesos externos al país que servían como referencia para la formulación de la política pública, examinó diferentes opciones para la financiación e implementación como la participación público-privada, asesoró sobre los campos normativos y ajustes institucionales para diseñar la estrategia que alcanzara una cobertura universal sobre la primera infancia, y también expuso cifras graves entorno a pobreza, desnutrición y baja escolaridad en niños de 0 a 6 años.

El contexto de los niños y niñas de Colombia era un panorama difícil, los resultados del estudio⁵ citados también en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) indicaron

⁴ Actualmente, Ministerio de Salud.

⁵ Atención integral a la primera infancia: Estrategia de país 2011-2014

que, de los menores de 5 años en Colombia, 4,8 millones de niños que equivalen al 9% de la población total del país⁶ se encontraban en situaciones de pobreza e indigencia más graves que el resto de la población. Usando la Encuesta de Calidad de Vida de 2008 (ECV-08) se observó que, mientras en ese año 46% de los colombianos se encontraban en situación de pobreza y 17,8% en situación de indigencia, para los niños menores de 5 años la pobreza alcanzaba a 48% y la indigencia a 21% es decir, alrededor de (231.908 niños y niñas)⁷.

Según los resultados de la Encuesta citada por el BID (2010) los niños de 0-5 años tienen bajos niveles de acceso a servicios públicos como gas, acueducto y alcantarillado, lo cual es aún más grave en los niveles de SISBEN en los que se encontraban la mayoría de niños colombianos (niveles 1 y 2) y en las áreas rurales. Así, sólo 41% de los niños de 0-5 años vive en un hogar con conexión a la red pública de gas (cifra que a nivel rural llega a 1% y que en SISBEN 1 es de tan sólo 25%), 36% Vivian en hogares sin acueducto (95% a nivel rural y 56% en SISBEN 1) y el servicio de alcantarillado llegaba a los hogares de sólo 76% de estos niños (7% a nivel rural y 55% para los de SISBEN 1).

En términos de educación el BID expuso en su momento que, el porcentaje de niños escolarizados en la enseñanza preescolar en Colombia era levemente menor al promedio de América Latina, pero igual al hallado en el promedio de los países en desarrollo y del mundo en general (el promedio de toda la región es de 49%, mientras que el de Colombia, el mundo y los países en desarrollo es de 48%). Al analizar este indicador para Colombia desagregando entre grupos, se encontró que la cobertura en educación preescolar era especialmente baja para el grupo de edad objetivo; 58% de los niños entre 2 y 3 años, y 70% de los niños entre 4 y 5 años no se encontraban inscritos en educación preescolar.

⁶ Cálculos de la situación de la primera infancia en Colombia de acuerdo a la Encuesta de Calidad de Vida (ECV-2008).

⁷ Resultados del Registro Único de Población Desplazada a diciembre de 2009.

La situación expuesta, reflejó en términos generales la condiciones en salud y educación en la primera infancia, lo cual evidenció una grave situación en relación con este grupo poblacional y derivó en la formulación de una política pública.

Dando continuidad a los momentos históricos y habiendo resaltado los resultados que marcaron las líneas de partida de la política pública, en Colombia se concretó a través Acto legislativo 004 de 2007 y de la Ley 1176 de 2007 los recursos y las acciones para la inclusión de la política pública en los planes de desarrollo de los departamentos y municipios del país el cual deben adaptarla de acuerdo con sus condiciones particulares. Finalmente, hasta el 2016 se expidió la Ley 1804 de 2016 acompañada del Conpes 181 de 2015 con el propósito de

“Establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral, en el marco de la doctrina de la Protección Integral. Con ello busca fortalecer el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho”

A continuación, se presentará el marco institucional con las propósitos y funciones de las instancias nacionales con competencias en el marco de la política pública, de igual forma se denotará la relación intersectorial hablada a lo largo del capítulo.

Tabla 6. Marco institucional nivel nacional

Institución / Sector	Propósito	Funciones Principales
El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)	Articular la política pública de primera infancia con otras políticas públicas para realizar interconexión e interdependencia de los derechos durante el ciclo completo de vida.	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la protección integral de la primera infancia. • Promover la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de primera infancia en los territorios. • Lograr que la primera infancia sea una prioridad social.

		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar y hacer seguimiento al estado de realización de los derechos de los niños y niñas.
Comisión Intersectorial de Primera Infancia	La integran los ministerios descritos en esta tabla.	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar la política nacional entorno a la atención de primera infancia. • Coordinar la implementación la estrategia. • Definir los lineamientos para la sostenibilidad institucional y financiera. • Articulación ellos actores públicos y privados entorno a la primera infancia.
Ministerio de Salud	Define políticas, planes, programas y proyectos para la promoción de la salud materno infantil, la prevención de la enfermedad y la vigilancia en la salud pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Define los estándares de calidad para el sector, regula la prestación de servicios, y hace inspección, vigilancia y control al Sistema General de Seguridad Social en Salud a través de las entidades territoriales.
Ministerio de Educación Nacional	Define políticas, planes, programas y proyectos para el reconocimiento de la educación inicial como derecho fundamental de las niñas y los niños en primera infancia en el marco de la atención integral.	<ul style="list-style-type: none"> • Orienta y da directrices frente a los procesos de cualificación del talento humano. • Estructura y pone en marcha el sistema de seguimiento niño a niño y el Sistema de Gestión de la Calidad para las modalidades de educación inicial mediante directrices y estándares de calidad.
Ministerio de Cultura	Define políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a preservar, promover y reconocer los derechos culturales de las niñas, los niños y sus familias en el marco	<ul style="list-style-type: none"> • Da directrices para el fomento de los lenguajes y expresiones artísticas, la literatura y la lectura en primera infancia, la participación infantil y el ejercicio de la ciudadanía.

	de la Estrategia, sobre el reconocimiento de la diversidad poblacional, territorial étnica, lingüística y social del país, lo que obliga a una acción diferencial y sin daño	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrolla y concertar procesos de calidad para las atenciones en espacios públicos como las bibliotecas, casas de cultura y museos.
Departamento para la Prosperidad Social	Apoya sus procesos de territorialización, propende por la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, el manejo de víctimas, entre otras condiciones de vulneración.	<ul style="list-style-type: none"> • Apoya la articulación de acciones con los programas gubernamentales dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema entre otras condiciones.
Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)	Como entidad encargada de generar línea técnica y prestar servicios directos a la población, alinea todas sus áreas, dependencias, programas y servicios con el marco político, técnico y de gestión de la Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> • Coordina e implementa la prestación de servicios de educación inicial con enfoque de atención integral a la primera infancia, y brinda asistencia técnica y acompañamiento a los prestadores de los servicios. • Define orientaciones para la protección integral, la garantía, la prevención de la inobservancia y la restitución de los derechos de las niñas y los niños con la corresponsabilidad de la sociedad y la familia y aporta a la definición de lineamientos de orientación y formación a familias
Departamento Nacional de Planeación	Acompaña técnicamente la formulación, implementación y	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo en el diseño y evaluación de las estrategias en los territorios.

	evaluación de la Estrategia en sus componentes financiero, territorial y de política pública.	
Presidencia de la República	Preside la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.	<ul style="list-style-type: none"> Realiza la secretaría técnica y coordina el diseño, puesta en marcha, seguimiento y evaluación de las acciones contempladas en el plan de acción de la política de primera infancia

Fuente: Adaptación propia de (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013).

Ahora bien, la Ley 1098 de 2006 estableció la “obligación a las autoridades gubernamentales tanto del nivel nacional, como el departamental y municipal, de liderar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a todos los niños, niñas y adolescente” (Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, 2013, pág. 200). Es así como la intersectorialidad y la articulación de los agentes del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), son claves en los niveles territoriales para generar instancias de dialogo y participación social donde se formulen planes de acción que guíen el cumplimiento de los objetivos de la política de primera infancia.

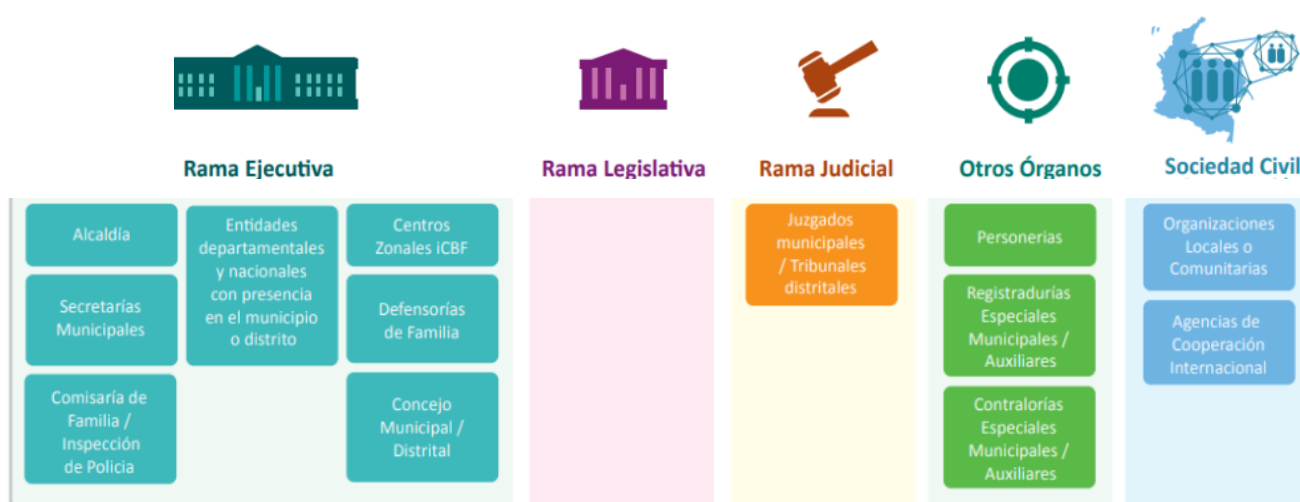
5.1. El nivel subnacional y las particularidades del nivel local o municipal.

Aterrizar la política pública de cero a siempre en los departamentos, distritos y municipios es uno de los retos de las administraciones locales. El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) lo integran instancias territoriales que les compete el desarrollo técnico, la viabilidad y la toma de decisión de los lineamientos diseñados desde el nivel nacional. Estas instancias son los denominados **Consejos de Política Social** que corresponden al máxima espacio de decisión del SNBF en la cual se concretan los planes, programas y proyectos entorno a la primera infancia que, de acuerdo con la capacidad financiera, la estructura institucional y el contexto social de los territorios se implementan. Las gobernaciones y alcaldías integran los Consejos de

Política Social en conjunto con sus secretarías, la cuales les concierne buscar el fortalecimiento institucional en cada sector para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la política de primera infancia.

En aras de conocer la implementación de la política en el nivel local, se hará énfasis en comprender el sistema de relaciones entre los actores de la política de cero a siempre en la ciudad de Cali. La siguiente imagen del manual operativo del SNBF señala los agentes locales que están suscritos en el Sistema Nacional y nos ayuda a identificar los actores que hacen parte de Consejos de Política Social, “Dichos Consejos están conformados por autonomía territorial y, en general, constan de mesas de carácter temático, poblacional, transversal y territorial. En este marco, debe existir una mesa de infancia, adolescencia y familia, u otro ente colectivo” (ICBF, Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Social, 2015).

Gráfico 4. Agentes del SNBF en el ámbito municipal



Fuente: Tomado de (ICBF, Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Social, 2015)

En Cali, La Política de Estado para el Desarrollo Integral a la Primera Infancia de Cero a Siempre (Ley 1804 de 2016), se adopta en el 2011 con una serie de instrumentos para el seguimiento a la primera infancia como lo fue el **Plan de Atención Integral para la Primera Infancia de Santiago de Cali (PAIPI) 2011-2020** el cual intentó “a partir del trabajo intersectorial e interinstitucional, garantizar que los niños y niñas de la ciudad

reciban una atención integral permanente, de calidad y coherente con las políticas públicas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal” (Alcaldía de Cali, 2018, pág. 13). Seguidamente en 2013, se crea el **Comité Intersectorial de Primera Infancia Local** (CIPI) mediante el Decreto 276 de 2013 dotándolo de facultades como planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias para el contexto social de la ciudad de Cali, el comité este compuesto semejante al CIPI nacional para realizar una articulación intersectorial e interinstitucional con los niveles territoriales.

Comité Intersectorial de Primera Infancia local:

- El alcalde municipal o su delegado
- El director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) regional Valle del Cauca
- El Departamento de Planeación Municipal
- La Secretaría de Educación
- La Secretaría de Salud
- La Secretaría de Bienestar Social y Desarrollo Territorial
- La Secretaría de Cultura y Turismo
- La Secretaría de Deporte y Recreación

Posteriormente, se creó la **Política Pública Municipal de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2015- 2024: Cali, un municipio responsable y amigo de los niños, niñas y adolescentes**, esta propuesta le apuntó a promover el desarrollo cognitivo de los niños y niñas de la ciudad, la cual mantuvo continuidad hasta el 2019 pese al cambio de administración municipal. Dado la voluntad política y el compromiso institucional con la primera infancia, se crea la Subsecretaría de Primera Infancia en la Secretaría de Bienestar Social (Decreto extraordinario 0516 de 2016) en el marco de la reorganización de ese año; su función principal es proponer, ejecutar y articular la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre.

En este punto, el ICBF como ente rector, coordinador y articulador cumple un rol doble en SNBF; por un lado, “la coordinación técnica de las mesas departamentales, municipales y distritales de infancia, adolescencia y familia, teniendo en cuenta que

dichas mesas fungen como coordinadoras del SNBF” (ICBF, Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Social, 2015, pág. 37) es decir, orientar las líneas de política pública, cumplimiento de los estándares de calidad y seguimiento a las entidades responsables de la primera infancia a nivel nacional y, por otro lado garantizar los servicios de atención a niños niñas y adolescentes en marco del desarrollo integral.

Por lo anterior la gestión intersectorial de los agentes inscritos en el SNBF con las Entidades Administradoras de Servicios (EAS) es fundamental para la prestación de los servicios de las cuatro Modalidades de atención (Institucional, Familiar, Comunitaria y Modalidad propia e intercultural), ya que es por medio de la interacción y la articulación de los agentes mencionados se logra coordinar la política pública en los ámbitos territoriales.

Finalmente, se reconoce a lo largo de este apartado que la Política de Cero a Siempre ha tenido una trayectoria gigantesca, con hitos o momentos clave que la acercaron al reconocimiento y garantía de los derechos de los niños en el país. También se evidenció una participación activa de diversos sectores que al cumplir su rol ocasionaron cambios significativos para el futuro de la primera infancia en Colombia. De otra parte, como en esta investigación se quiere analizar la estructura del sistema de relaciones entre actores de los Hogares Infantiles, en el siguiente capítulo se profundizará en lo encontrado en términos del cómo y de quiénes componen estos servicios.

6. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

Para el desarrollo de este cuerpo analítico, el material recogido fundamentalmente fueron las entrevistas, los documentos técnicos y los sistemas de seguimiento del ICBF. Se aplicaron nueve entrevistas a un conjunto de agentes adscritos al Sistema Nacional de Bienestar Familiar (ver Tabla 5. Actores entrevistados) quienes expusieron la operatividad de algunos actores claves, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y su rol en la implementación de la Política Pública a través de los servicios de hogares infantiles (HI). A continuación, se presenta las principales reflexiones asociadas al propósito que orienta el trabajo de investigación: Analizar la estructura del sistema de relaciones entre actores de los servicios HI durante la etapa de implementación De La Política De Cero A Siempre.

En un primer momento se describe el servicio de los hogares infantiles que componen la modalidad institucional, contemplada como estrategia para promover y potencializar el desarrollo integral de niñas y niños de primera infancia, a través de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral en la política pública de cero de siempre. En el segundo momento se presentarán evidencias estadísticas de los servicios de HI para el 2019, y en un tercer momento se elaborará la estructura del sistema de relaciones utilizando el análisis de redes.

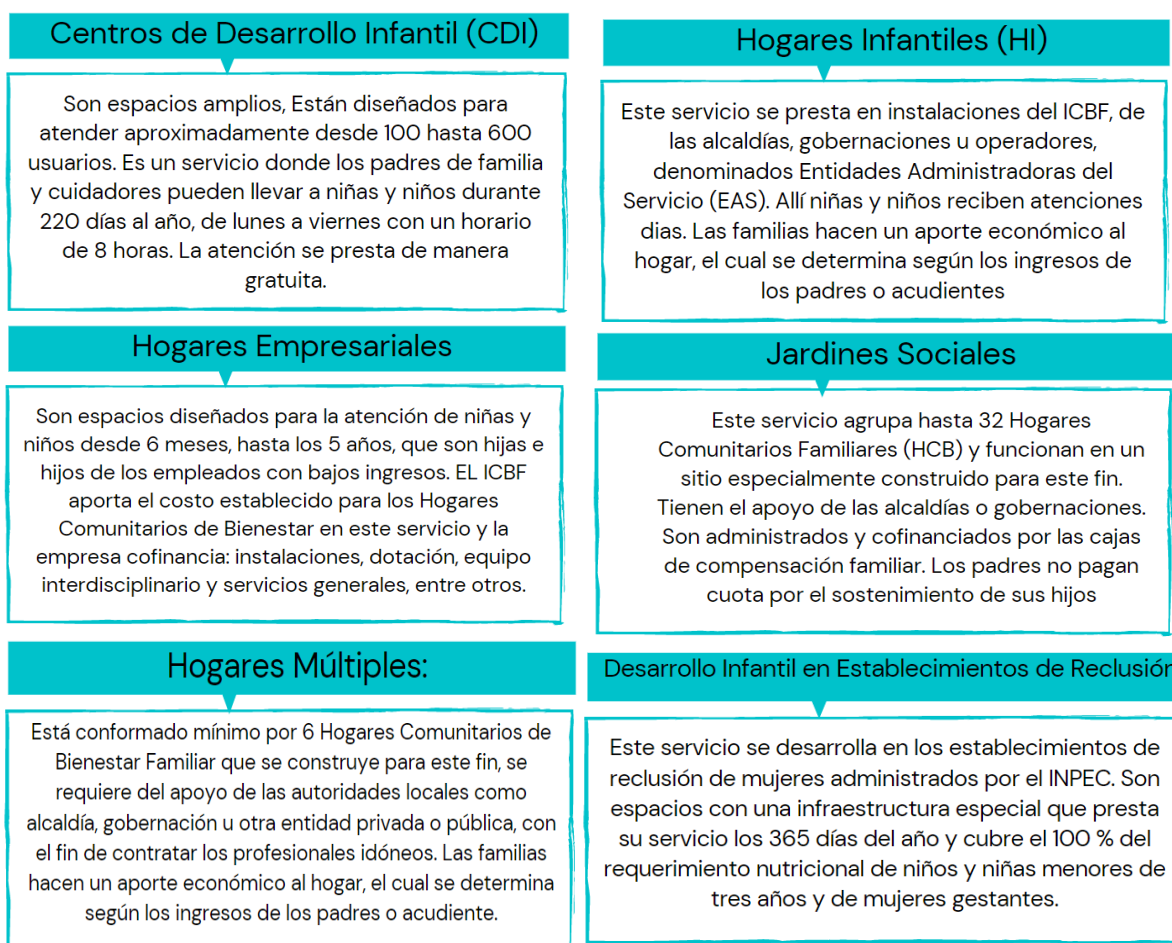
6.1. La modalidad institucional y la atención de hogares infantiles en Santiago de Cali.

La modalidad institucional hace parte de las cuatro modalidades de atención que prestan los servicios de educación inicial a los niños desde la gestación hasta que cumplen los seis años de edad. Esta modalidad particularmente, comienza a atender los niños desde los 2 años, 11 meses y 29 días hasta los 5 años, 11 meses y 29 días de edad. Cuentan con espacios donde se promueve el crecimiento y desarrollo integral de los niños y niñas; están bajo el cuidado de profesionales encargados de estimular desde la pedagogía, el juego, el arte, la literatura y el medio ambiente. Su objetivo general es “Potenciar el desarrollo integral de niñas y niños de primera infancia a través de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, con estrategias pertinentes, oportunas y de calidad para el goce efectivo de los derechos” (ICBF, Manual

Operativo Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia, 2020, pág. 22). De acuerdo con esto, la modalidad está compuesta por servicios con estructuras operativas diferentes, para atender de manera especializada el curso de vida de la primera infancia; los aspectos que caracterizan la estructura operativa de los servicios se definen mediante la capacidad de la infraestructura y del talento humano, la demanda del servicio, las edades de los usuarios entre otros.

La modalidad institucional cuenta con los siguientes servicios:

Gráfico 5. Servicios de la Modalidad Institucional.



Fuente: elaboración propia con información del portal web de ICBF.

Los HI cuentan con una estructura operativa que evidencia los actores fundamentales de este servicio. De acuerdo con los documentos técnicos que guían el funcionamiento de los HI, existen roles y funciones para garantizar la integralidad en la prestación de los servicios. El talento humano que compone a los HI está encabezado por el Director (a) quien está encargado de coordinar, monitorear, orientar y liderar todo el funcionamiento del hogar infantil y su relación con los demás agentes del SNBF; el Asistente Administrativo encargado de desarrollar los procesos de verificación de las cuentas e informes financieros; las Agentes Educativas quienes deben garantizar que la atención sea de la más alta calidad en el marco del desarrollo integral, las Auxiliares Pedagógicas acompañan la gestión del componente pedagógico, el Apoyo Psicosocial lidera los procesos de mejoramiento permanente de las prácticas pedagógicas con los niños y familias; el Profesional en Salud quien acompaña y orienta el área de salud y nutrición a los niños, familias y talento humano; el Auxiliar de Servicios Generales y Manipulador de Alimentos están encargados de asegurar las condiciones de higiene del área de almacenamiento, preparación y servicio de alimentos.

Ahora bien, la operatividad del servicio según las entrevistas realizadas a las directoras de los hogares infantiles como el Gabriela Palau de Palau, Caleñitos y Ternura dieron a conocer cómo mediante *Componentes* se organiza la atención de los niños y niñas. Con la premisa de garantizar el cumplimiento de desarrollo integral de la primera infancia, se comprenden estratégicamente las áreas de formación y de crecimiento para los niños, y en términos de administración y gestión intersectorial para las Modalidades. Tenido en cuenta lo anterior, los componentes son un abanico de seis aspectos que logran alcanzar los objetivos de la modalidad.

En el mismo sentido, el Manual Operativo de la Modalidad Institucional que se consultó como fuente primaria, da cuenta de manera técnica sobre los componentes de atención como base de la implementación de las estrategias lideradas por el ICBF en el marco de la Política Pública De Cero A Siempre. Dicho esto, los componentes están desarrollados con unos propósitos definidos que se cumplen por medio de estándares o condiciones de calidad. En el siguiente apartado se describen los componentes de atención que demarcan la operatividad de los HI, además de observar el trabajo interinstitucional e

intersectorial que realizaron los HI entrevistados y que a lo largo del documento se han mencionado como principios para la atención de la primera infancia.

1. Componente familia, comunidad y redes sociales.

“Se reconocen a las familias como un par corresponsable en el proceso del desarrollo de los niños y las niñas, desde una perspectiva de capacidades y de desarrollo comunitario con el propósito de fortalecer, potenciar y resignificar su capacidad de cuidado y de crianza” (ICBF, 2020, pág. 54).

En ese sentido, el acompañamiento psicosocial de los HI a las familias en el fortalecimiento de los vínculos afectivos, la promoción del buen trato entre los integrantes, la orientación a los padres para organizar entornos que estimulen la creatividad, el juego y la exploración, la promoción de ambiente seguros y protectores que permitan la participación de los usuarios es prioritario en la forma de atender los niños en sus primeros años.

A partir de conversaciones con la directora del HI Gabriela Palau de Palau (Betancourt, entrevista, 26 mayo del 2021) este componente se lleva a cabo a través de *“talleres con los padres o acudientes de los niños con temáticas contextualizadas”* y de acuerdo al rango de edades (párvulos, prejardín, jardín), que resulta de un ejercicio llamado *“diagnóstico situacional en el cual se caracteriza todo la UDS y se evalúa el contexto”*. También se manifiesta, la alta interacción de los padres con los hijos mediante actividades de exploración y juego que las agentes educativas lideran denominadas *“experiencias significativas”* donde afirman la corresponsabilidad de las familias y la comunidad en la educación inicial.

2. Componente salud y nutrición.

“Busca que el entorno del hogar se convierta en un escenario en el que promuevan hábitos de vida saludables durante el curso de la vida, se garantice el consumo de los alimentos requeridos de acuerdo con los grupos de edad, y se realicen las gestiones para el acceso de niñas, niños y mujeres gestantes a los servicios de salud” (ICBF, 2020, pág. 71).

Es el componente más determinante en la primera infancia ya que procede en el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar la calidad en la salud y nutrición de los niños y niñas. De este modo, los estándares dispuestos para responder a estas necesidades desde los servicios HI, corresponden a orientar y asegurar acciones tales como la vinculación al sistema nacional de salud, la promoción de la aplicación del esquema de vacunación, incentivar la gestión para las consultas de control y desarrollo, la promoción de la salud oral entre otros temas nutricionales. Es preciso entonces, realizar articulaciones con las agentes responsables de SNBF que a nivel local les corresponde la salud infantil y la generación de espacios de capacitación para el talento humano y las familias.

Un ejemplo de articulación público-privada proporcionado por la directora del HI Gabriela Palau de Palau en la entrevista, fue la de su HI con una iniciativa de Colgate Palmolive en la generación de experiencias con las familias usuarias mediante la campaña “Sonrisas Brillantes, Futuros Brillantes” galardona mundialmente, que busca promover la educación sobre la salud dental, proporciona revisiones dentales gratuitas y donaciones de kits para el cuidado dental de los niños y niñas.

Así mismo, la Unidad de Servicio (UDS) que son los establecimientos en los que se presta los servicios en este caso de los HI, deben promocionar la integración de los niños y niñas al Sistema General de Seguridad Social (SGSS) como requisito para la inscripción los usuarios; esto obliga a las familias a tener una vinculación formal con las entidades de salud, bien sean EPS o SISBEN.

3. Componente proceso pedagógico.

“Parte de la concepción que la educación inicial en el marco de la atención integral es un derecho impostergable de la primera infancia que busca potenciar su desarrollo de manera armónica e integral a través de ambientes, interacciones y relaciones de calidad, oportunas y pertinentes en coherencia con las características y particularidades de las comunidades, sus territorios e identidad cultural” (ICBF, 2020, pág. 91).

Lo que significa que, en el entendido de la atención integral se generan estrategias propias de la educación inicial. Todas las actividades se concentran en las particularidades del desarrollo infantil, se busca el desarrollo en la autonomía y la identidad individual. El trabajo del agente educativo va más allá de cuidar, su trabajo es potencializar las habilidades de cada niño, aproximarlos a las realidades y a la construcción de experiencias. Es claro que el proceso pedagógico también va dirigido a las familias, pues son un actor irremplazable en la creación de condiciones sanas y protectoras para el desarrollo de los niños y niñas.

El HI caleñitos (G. Cándelo, entrevista, 13 abril del 2021) es operado por la Fundación Gladys Cándelo que atiende por convenio con el municipio cuatro Unidades de transformación social (UTS) en zonas marginales de la ciudad como Llano verde, en la que atienden aproximadamente 1.110 niños distribuidos en las UTS: Cali-da 360 usuarios, Semillas 250 usuarios, Remanso y Remanso 250 usuarios y Nuevo latir 250 usuarios. En convenio con ICBF el HI Caleñitos atiende a 160 usuarios y en el mismo establecimiento en convenio con el municipio 202 usuarios para un total de 362 niños y niñas en el hogar infantil, también en convenio con ICBF funciona como operador del HI ardillitas juguetonas con 95 cupos, y HI mis años de fantasía con 120 cupos.

Dada la trayectoria de la fundación Gladys Cándelo y el HI Caleñitos en los últimos 30 años de servicio, han sobresalido con su Proyecto Pedagógico reconocido regionalmente por su compromiso con el desarrollo integral, el acompañamiento a la familia y en su trabajo de visibilidad de la primera infancia en las comunidades que impactan.

Del lado de las articulaciones interinstitucionales, el HI Caleñitos según la entrevista mantiene un enfoque artístico acentuado dentro del componente pedagógico, por lo cual se ha articulado en ocasiones con el Instituto Departamental de Bellas Artes y la Universidad del Valle generando espacios de arte y teatro con los niños y niñas estimulando la creatividad en cada uno de ellos. De igual forma el HI Gabriela Palau de Palau integra en sus planeaciones pedagógicas talleres de lectura vinculándose con Biblioteca Departamental Jorge Garcés Borrero para fortalecer las habilidades de lectura y aprendizaje de los niños y niñas.

4. Componente talento humano. Para la prestación de los servicios de cualquier modalidad, el personal que lo conforma debe ser idóneo y cualificado para desempeñar las labores que garanticen el cumplimiento de las condiciones de calidad de cada uno ellos, para el ICBF (2020) los equipos de trabajo son interdisciplinarios de acuerdo con los cargos y roles de las acciones que desempeñen, el talento humano de los HI se les exige excelentes capacidades profesionales y personales, deben tener el conocimiento y la apropiación de las condiciones territoriales, contextuales de niñas, niños, sus familias y comunidades con quienes desarrollan la atención. El componente además de proporcionar una guía de perfiles para la conformación del talento humano, plantea la capacitación y cualificación a todo el personal en todos los temas que trabajan los componentes, además de buscar subir los niveles académicos del equipo de trabajo mediante alternativas de estudio dirigidas por el ICBF o enlaces con el SENA.

El HI Caleñitos y HI Gabriela Palau de Palau han vinculado practicantes en su equipo de trabajo de la Universidad San Buenaventura, Javeriana Cali y del Valle en el área psicosocial, pedagógico y de apoyo interinstitucional que aportan desde su experiencia académica la puesta en marcha de los diferentes componentes, a la vez que actualizan las metodologías y los procesos de los HI mediante capacitaciones y actividades de generación de conocimiento para fortalecer las prácticas laborales.

5. Componentes ambientes educativos y protectores. Corresponde a las acciones realizadas por el talento humano para garantizar ambientes educativos y protectores en el curso de vida de los niños y niñas, le compete también al talento humano y en especial a las agentes educativas y auxiliares pedagógicas promocionar a las familias espacios seguros tanto físicos como emocionales en los hogares fuera de la UDS que estimulen los sentidos, la exploración y el conocimiento de los niños y niñas.

Este componente también precisa que se informe a las familias como reconocer “situaciones de vulneración o riesgos frente a la salud física y/o emocional; identificando y fortaleciendo posibilidades de prevención o mitigación a través

de la adecuación de espacios cotidianos y del establecimiento de prácticas de cuidado humanizado” (ICBF, 2020, pág. 115)

La participación de la Secretaría de Salud es clave para la supervisión de los espacios en lo que se presta los servicios de hogares infantiles para garantizar que sean aptos y cuiden de la normatividad. Por ejemplo, el tema del agua potable es revisado mediante delegados de la secretaria para certificar el cumplimiento de los estándares requeridos (Betancourt, entrevista, 26 mayo del 2021).

- 6. Componente administrativo y de gestión.** “Contempla actividades de planeación, organización, ejecución, seguimiento, y evaluación de los servicios, dirigidas a alcanzar los objetivos trazados por la modalidad, está asociado con la capacidad de gestión del HI para definir y alcanzar sus propósitos haciendo uso adecuado de los recursos disponibles” (ICBF, 2020, pág. 138).

De acuerdo con la estructura financiera de los HI, los aportes de ICBF para el año de vigencia son por los siguientes rubros:

- a) El servicio de atención a desarrollar.
- b) Los cupos contratados
- c) El número de días de atención.
- d) La condición de propiedad o arriendo de la infraestructura.
- e) La entrega y tipo de dotación

Los aportes por cofinanciación son aquellos dados por los padres en las tasas compensatorias, los dados por las entidades territoriales y donaciones de privados. La directora del HI Ternuras menciona que *“el presupuesto destinado a cada HI se determina por la cantidad de cupos”* (Y. Valencia, entrevista, 23 abril del 2021) lo cual se evidencia en el manual técnico donde se expresa el diseño de la “canasta de atención” por niño, en el que se relaciona todos los servicios que se le brindaran, para de esta manera realizar la respectiva asignación presupuestal.

Las directoras de los hogares y operadores convergen en que los recursos son limitados para los mínimos de calidad que deben superar, por lo cual el operador del HI proporciona para las necesidades que se salgan de lo establecido por el

comité técnico. Por ejemplo, en el caso del HI Gabriela Palau de Palau, el operador es la Fundación Sarmiento Palau invierten financieramente en la estructura física del HI o en la contratación externa de personal, de igual manera, La fundación Gladys Cándelo o la Asociación de Padres que actúa como operador del HI ternura.

Como resultado de este capítulo se describió la operatividad de los hogares infantiles de la modalidad institucional a profundidad, gracias a los aportes de los actores involucrados y los documentos técnicos donde intentan explicar el paso a paso del funcionamiento del servicio. Sin embargo, una de las conclusiones que sobresalen teniendo en cuenta las realidades de los HI, es que la puesta en marcha de los lineamientos técnicos se complejiza, dado que algunos actores que debieran coincidir en el funcionamiento de los HI no están presentes o tienen poca participación, es decir, si bien la competencia total de los servicios HI son de ICBF, se observó que las entidades locales y/o administrativas no se visibilizan tanto como están nombradas en los documentos técnicos.

6.2 Algunas estadísticas sobre la primera infancia y los hogares infantiles.

A continuación, se realizará una aproximación estadística de la atención a la primera infancia en la ciudad de Cali por parte del ICBF (atenciones HI) y de la administración local hasta el año 2019, lo cual aportará contextualmente a esta investigación y dará cuenta principalmente de los desafíos entorno a la primera infancia en la ciudad. Se utilizaron fuentes como los informes de gestión de la Alcaldía de Cali, los tableros de seguimiento del ICBF, informes desarrollados por el Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana Cali y el Observatorio Cali Cómo Vamos.

Gráfico 6. Cantidad de niños y niñas (0- 5 años) en Cali.

En Cali viven
212.890 niños
entre 0 y 5 años.

8,7 % del total de la población

2,9 % viven en zona rural

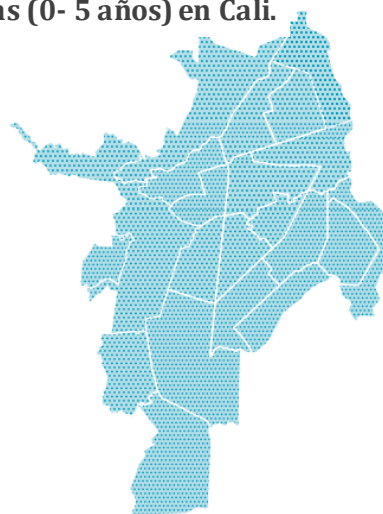
48,9% son niñas 



4,1% de todos los niños de Colombia



58% de los niños del departamento



Fuente: (Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2019)

La ciudad de Cali es la capital del departamento del Valle del Cauca y representa el eje económico más importante del Pacífico colombiano, según el informe Indicadores para la acción Midiendo y Visibilizando el Bien-estar de la Primera Infancia en Cali⁸ (2019) más de la mitad de los niños entre 0 y 5 años del departamento residen en la ciudad de Cali, son el 8,7 por ciento⁹ del total de la población, es decir 212.890 niños y niñas caleños que deben ser atendidos. En ese sentido, en el marco del desarrollo integral factores como la salud, las condiciones de vivienda, los entornos públicos y la educación inicial determinan el pleno crecimiento de los primeros años de vida de una persona.

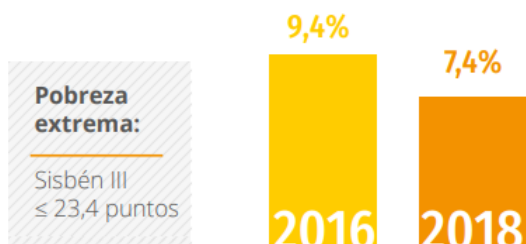
Las cifras de estos factores deberían situar la primera infancia como prioridad en las agendas públicas y políticas del municipio. Para el caso de niños y niñas que viven en hogares con pobreza extrema, el 7.4 por ciento¹⁰ de la base SISBEN III se encuentran en condiciones de total vulnerabilidad en los espacios que actúan como núcleo familiar.

⁸ Indicadores para la acción. Midiendo y Visibilizando el Bien-estar de la Primera Infancia en Cali. Proyecciones de población del DANE 2018.

⁹ Proyecciones de población DANE 2018.

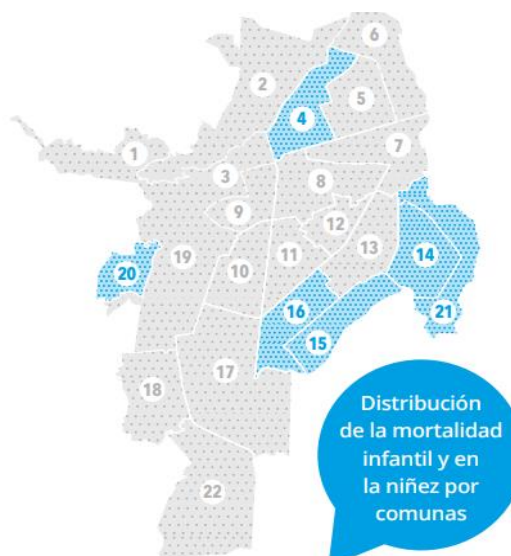
¹⁰ Cifras del Sisbén III corte diciembre 2016 y 2018 (DAPM) y proyecciones DANE.

Gráfico 7. Porcentaje de niños (0-5 años) viviendo en pobreza extrema.



La pobreza extrema se encuentra concentrada en los niños que habitan en la ladera y el oriente de la ciudad.

Gráfico 8. Distribución mortalidad infantil y en la niñez por comunas.



Fuente: (Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2019)

Para el factor salud, “la mortalidad infantil se considera un indicador del bienestar general de los niños que refleja el estado nutricional de la madre, sus conocimientos de salud, la atención materno infantil, el acceso a servicios de saneamiento, la disponibilidad de alimentos y los ingresos de la familia (UNICEF, 2008) citado en (Indicadores para la acción. Midiendo y Visibilizando el Bien-estar de la Primera Infancia en Cali, 2019). La ilustración 7 evidencia que la mortalidad infantil resalta en las comunas 21,20,16,15,14 y 4 de la ciudad, según cifras del DANE en el 2018 murieron 247¹¹ niños menos de un año por causas de salud y en la comuna 20 los niños tienen el doble de la probabilidad de morir antes de cumplir un año de vida¹².

¹¹ Estadísticas vitales DANE SSPM

¹² Estadísticas vitales DANE SSPM

Del lado de la cobertura en la educación inicial, al 2018 se alcanzó un total de 38.560 niños atendidos por la Alcaldía de Cali y el ICBF. Sin embargo, hay niños pertenecientes a la focalización de usuarios que son elegibles pero que no asisten a ningún centro de educación, algunas de las razones son la falta de cupo, el cuidado por parte de un familiar en la casa o porque los padres consideración de no esta en edad para asistir; estas razones proporcionadas por la Encuesta de percepción ciudadana Cali Cómo Vamos (2019) responden a déficit de cobertura a los posibles beneficiarios.

Gráfico 9. Déficit de atención a posibles beneficiarios (niños y niñas de 0 a 5 años)

	Beneficiarios		Elegibles		Déficit
2014	24-552 18.979 ICBF 5.573 SEM	-	38.708	=	-14.156
2015	25.546 19.114 ICBF 6.432 SEM	-	38.862	=	-13.316
2016	29.474 22.402 ICBF 7.072 SEM	-	39.399	=	-9.925
2018	38.560 De ICBF 31.216 De SSPM 7.344	-	56.719	=	18.159

Fuente: (Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, 2019)

En relación con los servicios de HI puntualmente y su atención en lo recorrido del 2019, el sistema de información CUENTAME, que es una plataforma nacional en la cual se ingresan todos los beneficiarios, refleja que en el 2019 en Cali se atendieron 6.169 en la modalidad institucional, distribuidos en los 27 HI activos. El Dashboard de la plataforma antes mencionada, detalla que 172 niños y niñas se encontraban en las zonas rurales de la ciudad, 16 tenían condiciones de discapacidad y 70 se auto reconocen en un grupo étnico.

Gráfico 10. Caracterización de la población atendida en HI durante 2019.



Fuente: (Tableau public Atencion Primera Infancia, 2020)

Finalmente, con la extracción de algunos datos claves, se evidenciaron las condiciones de la primera infancia en la ciudad y el accionar de las entidades competentes. Se demuestra la urgencia de una intervención multisectorial, además de potenciar las capacidades de coordinación y concurrencia entre la multiplicidad de actores que intervienen, dada la complejidad y diversidad del sector y población a intervenir. Esto nos recuerda la necesidad de reconocer dos cosas importantes en la implementación de una política pública. Uno, la complejidad en la puesta en marcha de los diseños y lineamientos. Y dos, la complejidad en el sistema de relaciones de los actores involucrados en ella.

6.3 Estructura de relaciones: densidad, centralidad e influencia en función de niveles de horizontalidad y/o verticalidad de la relación

Para empezar el análisis de la estructura de relaciones de la Red de política pública (RPP), nos disponemos primero a caracterizar los actores mas importantes en los procesos de implementación de la política y los atributos con lo que se definieron para realizar la red. En la próxima tabla se encontrarán los actores más relevantes en el ámbito municipal y nacional, con información de su naturaleza operativa, del nivel territorial en el que se encuentran y si participan de la Modalidad Institucional del ICBF. Esto es importante ya que desde los hallazgos de la investigación se reconocen dos grupos de actores en los que hay múltiples interacciones con el mismo objetivo en común que es la gestión la política nacional en Cali.

Tabla 7. Caracterización de actores.

	ACTOR GUBERNAMENTAL	CON COMPETENCIAS EN LA IMPLEMENTACION	ÁMBITO TERRITORIAL	DOS AÑOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	MODALIDAD INSTITUCIONAL ICBF
ICBF Nacional	GOB.NACIONAL	SI	NACIONAL	SI	SI
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	GOB.NACIONAL	SI	NACIONAL	SI	NO
MIN EDUCACIÓN	GOB.NACIONAL	SI	NACIONAL	SI	NO
MIN SALUD	GOB.NACIONAL	SI	NACIONAL	SI	NO
*Subsecretaria de primera infancia	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Subproceso de gestión en la educación inicial	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO

Secretaría de cultura	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Secretaría de educación	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Secretaría de deporte y recreación	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Secretaría de seguridad y justicia	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Secretaría de vivienda social	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Secretaría territorial y participación ciudadana	ALCALDÍA	SI	MUNICIPAL	SI	NO
Mesa municipal primera infancia (CIPI)	SNBF	SI	MUNICIPAL	SI	NO
ICBF Regional Valle	ICBF	SI	DEPARTAMENTO	SI	SI
Enlace SNBF (Centro Zonal Nororiente)	ICBF	SI	MUNICIPAL	SI	SI
Centro zonal (Nororiente) del ICBF	ICBF	SI	MUNICIPAL	SI	SI
Hogar Infantil Los Caleñitos	ICBF	SI	MUNICIPAL	SI	SI
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	ICBF	SI	MUNICIPAL	SI	SI
Hogar Infantil Ternura	ICBF	SI	MUNICIPAL	SI	SI

Operador Fundación Sarmiento Palau	OPERADOR ES	SI	MUNICIPAL	SI	SI
Operador Fundación los caleñitos "Gladys Cándelo"	OPERADOR ES	SI	MUNICIPAL	SI	SI

Fuente: elaboración propia.

*Los cuadros resaltados fueron los actores entrevistados.

Dicho lo anterior, se prosigue a exponer los resultados de la investigación mediante las Redes. En primer lugar, se mostrarán los resultados para el nivel horizontal en función del intercambio de información, la relación de actores, el direccionamiento de su rendición de cuentas (esto es, a quién rinde cuentas) y dirección de la política pública en la ciudad. En segundo lugar, se expondrán los resultados para el nivel vertical en los mismos términos y por último se evidenciará la percepción de influencia entre actores en función de tres competencias.

Tabla 8. Número de redes de política

RED 1	Densidad (Nivel horizontal)	Intercambio de información
RED 2	Centralidad (Nivel horizontal)	¿Quién dirige los procesos de implementación? ¿Usted como institución a quién le rinde cuentas?
RED 3	Densidad (Nivel vertical)	Intercambio de información
REDES 4,5 y 6	Percepción de influencia en los ámbitos territoriales.	Influencia en relación con competencias en la operación de la política. (orientaciones, coordinación y financiación).

Fuente: Elaboración propia a partir de (ARS Chile, 2010)

De manera general, la arena de juego o escenario de implementación de la política da cuenta de un sistema de relaciones contenido de múltiples actores. Se identificaron dos grupos de actores con alto grado de competencias en este proceso. De un lado, ICBF regional como entidad encargada de garantizar la prestación de servicios de educación inicial, y de otro lado la Administración Municipal encabeza por la Subsecretaria De Primera Infancia. Si bien se entiende desde el marco normativo que estos actores hacen parte del SNBF, en el cual ICBF actúa como ente rector y coordinador de los

lineamientos técnicos de la política pública, es importante mencionar que el municipio a través de convenios con ICBF también actúa como prestador de servicios para este grupo etario. Las unidades de servicio que atienden desde estos convenios son UTS que operan con estructuras operativas descritas en la modalidad institucional o lo pueden hacer desde otra modalidad, por lo tanto, no son tomadas en cuenta para el análisis de HI, dado que se diferencian en financiación y en el modo de interacción con los actores principales.

6.3.1 Densidad y centralidad de la red nivel horizontal

La densidad de una red es la cantidad de relaciones observadas dividido la cantidad de relaciones posibles, expresada en porcentaje. La pregunta orientadora en torno al intercambio de información busca identificar con cuáles entidades se relacionó cada actor durante los procesos de su operatividad o funcionamiento. Se piensan por relación todas las acciones que incluyeron actividades, documentos, informes, o posibles proyectos, etc. “La densidad de la red equivale a una medida de cohesión de la misma: altos niveles de densidad significan altos grados de cohesión entre los nodos de la red” (ARS Chile, 2010).

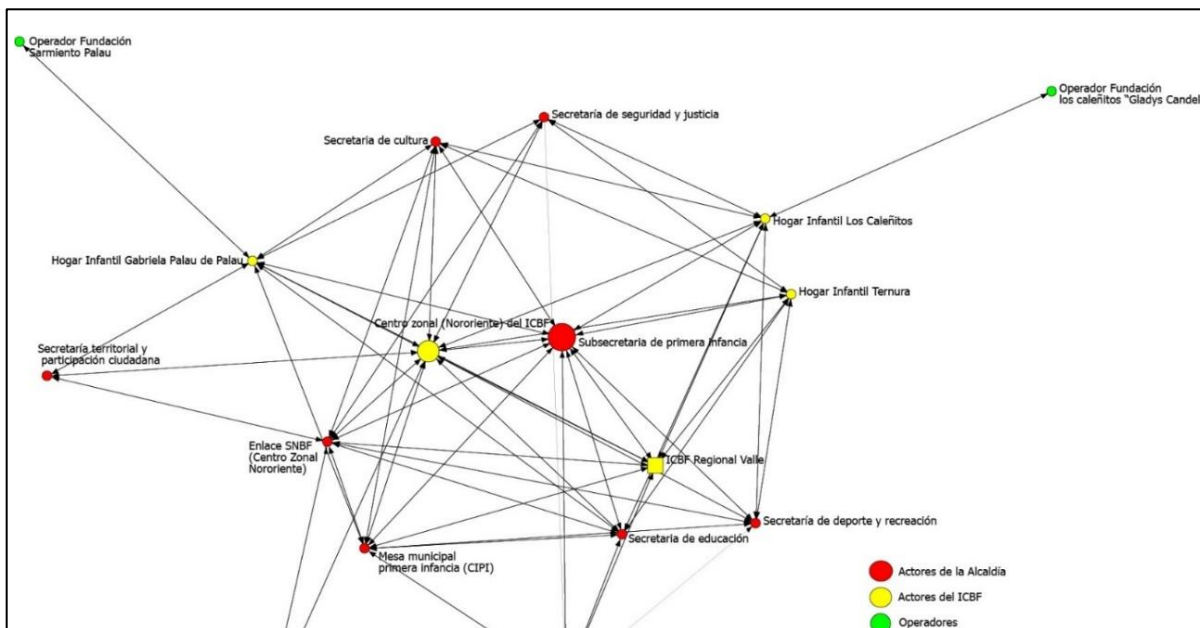
La centralidad es el número de relaciones que posee cada actor con su entorno, esta propiedad de la estructura en el sistema de relaciones identifica los actores que tienen centralizado el mayor poder en las decisiones. Desde (Müller, 2000), en el proceso de decisión inciden actores en diferente medida, se quiere entonces reconocer por medio de la propuesta de los círculos de decisión, en qué medida inciden los actores en la implementación de la política pública definidos como alta, Medio alta, Media, baja.

Tabla 9. Densidad de la red.

Numero de relaciones en la red	115
Densidad	42.3%
Promedio de la red	6.7

Fuente: Elaboración propia a partir de cálculos estadísticos simples de Densidad utilizando el software Ucinet 6.0 (Borgatti, et. al, 2002)

Gráfico 11. Red 1. Densidad nivel horizontal



Fuente: Elaboración propia a partir de la matriz adyacente (de relaciones) y el uso del software de Ucinet 6.0 y Netdraw. (Borgatti, et. al, 2002)

De acuerdo con la matriz de adyacencia (o matriz de relaciones), se pudo establecer que el escenario de interacción alrededor de actores muestra 42.3% de densidad en la red y 115 número de relaciones posibles. Esto nos dice que la red cuenta con una cohesión media pues los vínculos que establecen son menores a la mitad del total de relaciones. Esto significa que no todos los actores que conforman el espacio de operatividad de la política se relacionan entre sí. Particularmente, podemos observar que los operadores o las secretarías cumplen un rol específico y sus relaciones no son tan densas como las que evidentemente tienen los actores que cumplen funciones coordinadoras.

Por el costado de la alcaldía, definitivamente el rol central y con mayor número de enlaces es la Subsecretaria de Primera Infancia, como se ha dicho es la encargada de coordinar la interacción multisectorial con las demás Secretarías, por ejemplo, con secretarías como cultura, seguridad y justicia, deporte y educación entorno a esta población.

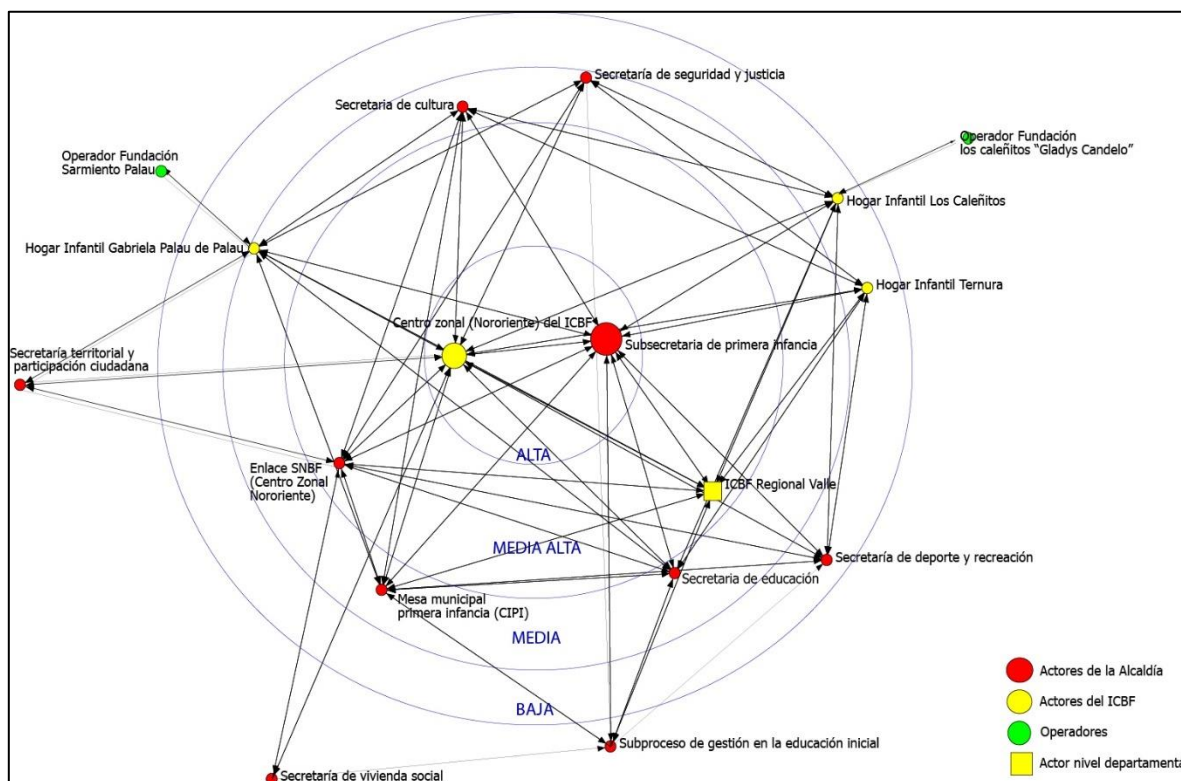
También se puede ver que la dinámica está fragmentada o dividida: por un costado ICBF y por otro la Alcaldía, aunque los actores convergen en el SBF, en las entrevistas se

identificó que la participación de la Alcaldía en los procesos de HI que son coordinados por el ICBF, no son tan destacados. Estos actores convergen generalmente gracias a los convenios entre las instituciones, los siguientes proyectos mencionados en el informe de gestión de la secretaria de Bienestar Social (2019) da cuenta de la relación de ICBF y Alcaldía.

- Entrega de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) y de la dotación a las Entidades Administradoras del Servicio contratadas en el marco del Convenio interadministrativo.
- Apoyo a las EAS en el proceso de focalización de posibles beneficiarios para realizar su respectiva vinculación a las UDS.
- Supervisión conjunta entre el ICBF y la Alcaldía para verificar las condiciones de calidad de la atención integral a la primera infancia y plantear acciones conjuntas de asistencia técnica.
- Se realizó jornada de inducción al talento humano de las EAS durante los días 1 y 9 de marzo, en las que se garantizó 8 horas de inducción y se brindó lineamiento técnico sobre el proceso de caracterización, así como la socialización de la Política Pública Primera Infancia (Nacional y Municipal).

Sin embargo, la participación con los HI que no pertenecen a ningún convenio con la administración municipal, sino que están coordinados únicamente por ICBF la frecuencia de la interacción es baja.

Gráfico 12. Red 2 Centralidad nivel horizontal



Fuente: Elaboración propia, la red se dibujó a partir del uso del Software Ucinet 6.0 y de Netdraw. Los círculos de grados de centralidad fueron adicionados con posterioridad.

Como se puede observar en Red 2, son dos actores centrales en el espacio de operación de la política y de la prestación de servicios a la primera infancia. Como se venía insistiendo, es evidente el espacio central compartido por las entidades de ICBF y la Secretaría de la Alcaldía encargadas de implementar en el territorio la política nacional. Acerca de esto, en las entrevistas se enfatiza esta separación, (López, entrevista, 05 abril del 2021) menciona que *“ICBF tiene su propia cobertura y su propia oferta, y el Distrito tiene su propia atención también, en convenio con ICBF y le está apostando a tener una atención directa sin tercerizar el servicio”*. No obstante, la interacción interinstitucional

entre estos actores es dirigida normativamente por la Ley 1804 y también se define mediante la ley la dirección de la primera infancia al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Lo anterior se afirma en la entrevista con la Subsecretaria, cuando mencionan que *“ICBF como ente rector de los lineamientos nos debemos a lo que ellos rijan para primera infancia”*.

Adicionalmente, es interesante observar estos círculos de centralidad y emularlos con la propuesta teórica de Müller sobre los círculos de toma de decisión. Esto porque la centralidad nos permite denotar no solo quiénes se encuentran justamente en un círculo de alta incidencia en la toma de decisiones, sino que también nos permite observar cuáles son los actores que están alejados de dicho centro. Por ejemplo, la Mesa de Primera Infancia, que representan instancias de participación asociadas a la gestión territorial de la política están alejadas del centro y adicionalmente, los enlaces o vínculos con otras instituciones fueron escasos.

Aquí podemos ver entonces una política que pese a contemplar en sus lineamientos y formulación una alta participación ciudadana y una importante movilización social entorno a las necesidades de primera infancia, definitivamente sigue primando una operación vertical y desde “arriba hacia abajo” de la política.

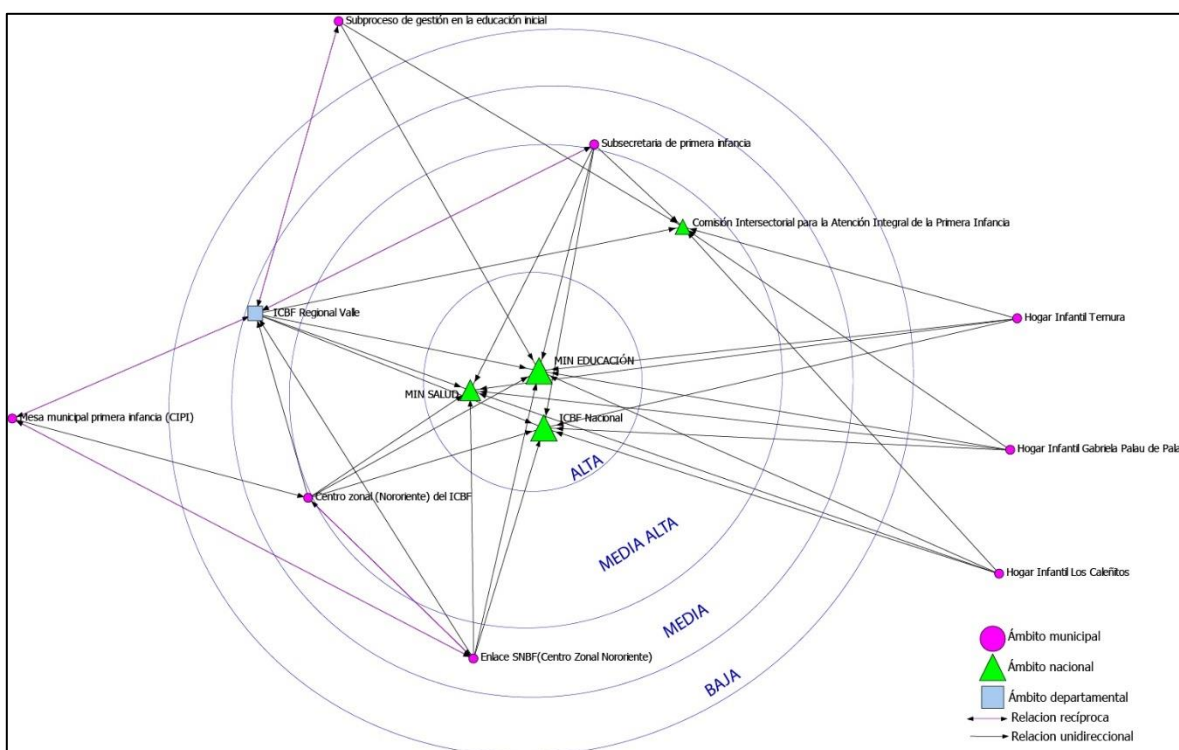
Tabla 10. Resumen de la centralidad de la red.

No.	Actor	Nivel de Centralidad
1	Centro zonal	Alta incidencia en la toma de decisiones
2	Subsecretaria de primera infancia	Media-Alta incidencia en la toma de decisiones
3	ICBG regional valle	Media incidencia en la toma de decisiones
4	Secretarías de la Alcaldía	Media incidencia en la toma de decisiones
5	Hogares Infantiles	Baja incidencia en la toma de decisiones

Fuente: elaboración propia.

6.3.2 Densidad y Centralidad de la red nivel vertical.

Gráfico 13. Red 3. Densidad y centralidad en relación al nivel vertical



Fuente: Elaboración propia, la red se dibujó a partir del uso del Software Ucinet 6.0 y de Netdraw. Los círculos de grados de centralidad fueron adicionados con posterioridad.

La centralidad como propiedad de las RPP, nos indica la cantidad de vínculos que un actor tiene frente a la ejecución de acciones programas y del posicionamiento en los procesos de toma de decisiones o de implementación en una política pública. En la red tres se evidencia las interacciones del nivel horizontal (actores municipales) en relación con los actores del ámbito nacional, es decir, una relación vertical. Se observa cómo se relacionan los HI, los Centros Zonales, las Secretarías con organismos nacionales como el MEN, el Ministerio de Salud y el ICBF nacional. Esta relación es evidentemente unidireccional ya que el vínculo es de un actor hacia el otro, pero la relación no ocurre de modo recíproco puesto que las interacciones que tienen las entidades nacionales con los entes territoriales no se conocieron dado el alcance de esta investigación, no obstante, la necesidad de conocer la coordinación, la dirección en el despliegue

territorial de la policía pública de primera infancia hace útil describir la cohesión y centralidad de los actores locales respecto a los actores nacionales.

Las preguntas orientadoras para conocer la existencia de alguna interacción, fueron precisamente si los actores en el proceso de gestión acudían a otros para desarrollarlo, si la intersectorialidad era un concepto aplicable en la cotidianidad de sus acciones, y si no existía relación porque no lo había. Lo anterior manifiesta en la red, un 9.8% de densidad lo que refiere una baja densidad, poca cohesión entre la RPP y el número de relaciones también indica ser bajo. Con la graficación de esta red se quiere mostrar que actores del nivel nacional son más nombrados en el ámbito local, para evidenciar la concentración del poder en Min. Salud, ICBF y MEN en los procesos de implementación en los territorios, más que determinar en este caso, las interacciones por el grado de densidad que tengan. Adicionalmente la red demuestra que la operatividad de los HI es dirigida fundamentalmente por el ámbito nacional e incluso las entidades de la Alcaldía también responden a los lineamientos generados por este ámbito.

En la entrevista con el Enlace zonal de SBNF, se acentúa más esta información al manifestar, por ejemplo, que *“las decisiones no se toman en los centros zonales, se toman en Bogotá”* *“es como una cascada”* (Rengel, entrevista, 02 junio del 2021). Estas afirmaciones dan cuenta de la verticalidad en las relaciones para el caso de la operatividad de las instituciones del ICBF. Por el contrario, en el SNBF se propensa una *“articulación bilateral”* y el ICBF actúa como ente rector de la conectividad interinstitucional.

Enfatizando el caso de los HI, la red evidencia como están vinculados sin excepciones a las entidades encargadas de cada nivel territorial. En una de las entrevistas con los hogares infantiles, la directora expresó que *“la estructura institucional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es muy jerarquizada, todo pasa por las instancias en su debido orden. Primero se resuelven las situaciones en el Hogar infantil, si no, pasan al centro zonal y ellos evalúan si lo dirigen a la regional o al ICBF nacional”* (López, entrevista, 05 abril del 2021). Lo anterior describe una *policy community* según la tipología de Rhodes y Marsh, dado que en la integración de la red se identifica alta frecuencia en las interacciones, continuidad en el tiempo de los miembros y consenso,

además, la distribución de los recursos en jerárquico, mantienen un interés en común y la relación básica es de intercambio.

Tabla 11. Densidad de la red.

Numero de relaciones en la red	41
Densidad	9.8%
Promedio de la red	1.9

Fuente: elaboración propia.

Tabla 12. Resumen de la centralidad de la red.

No.	Actor	Nivel de Centralidad
1	Entidades del ámbito nacional	Alta incidencia en la toma decisiones
2	Centro zonal	Media incidencia en la toma decisiones
3	Hogares infantiles	baja incidencia en la toma decisiones

Fuente: elaboración propia.

6.3.3 Percepción de Influencia entre actores.

La percepción de influencia entre los actores se hizo teniendo en cuenta los ámbitos territoriales en torno a tres capacidades que influyen fundamentalmente en los procesos de implementación de la política pública en la ciudad. Se les pregunto a los entrevistados sobre quien consideran en niveles territoriales (nacional, departamental o municipal) tenían mayor influencia en la gestión territorial, la capacidad de contribución financiera y la capacidad en la prestación de los servicios. “El análisis de redes facilita identificar posiciones dominantes independientemente del rol institucional que el actor desempeñe. Una concordancia entre la dimensión formal y la informal (percepción) contribuye a consolidar la imagen de una red medianamente institucionalizada (ARS Chile, 2010, pág. 22).

Las redes arrojan resultados interesantes entorno a como entienden y procesan los roles y las capacidades los actores involucrados en la operatividad la política de infancia en Cali. En las redes 4,5 y 6 se encuentra una marcada división en las comprensiones de

la alcaldía y los HI del ICBF, en la pregunta ¿Quién considera, influye más en la territorialización de la política pública? El registro grafico 15, se evidencia que las Secretarías atribuyen una alta influencia en la gestión territorial al nivel distrital; contrario profundamente a lo que manifiestan los HI y operadores del ICBF, las cuales refieren a los organismos nacionales con una alta influencia en la gestión territorial lo que da cuenta de un mayor nombramiento de este ámbito. Estos resultados afirman nuevamente la estructura institucionalizada del ICBF y las escalas que guían su operatividad.

Acerca de la percepción de influencia en la prestación de los servicios es importante ver como cada grupo de actores destaca y se atribuye una alta influencia en los servicios que prestan a la primera infancia. Según la red 5, el municipio monopoliza la prestación de los servicios, esto indica que la implementación sucede en su totalidad en las ciudades, en este caso en Cali. Adicionalmente, para el análisis se observa que, por el costado de ICBF, el actor más influyente en la implementación son los Centros Zonales que a su vez, agrupan por zonas los HI. Para el caso de la Alcaldía, la Subsecretaria de Primera Infancia se destaca como actor altamente influyente en la prestación de los servicios para la primera infancia.

Por último, la percepción de influencia en la financiación de la implementación y puesta en marcha de la estrategia de Cero a Siempre en el territorio, reflejó que para los HI la financiación proviene de las instancias nacionales como ICBF nacional, que por supuesto tiene relación con todo el diseño y la arquitectura de la política pública; no obstante los actores municipales se atribuyeron la financiación dado que al tener una oferta propia los recursos para estos servicios provienen del presupuesto municipal.

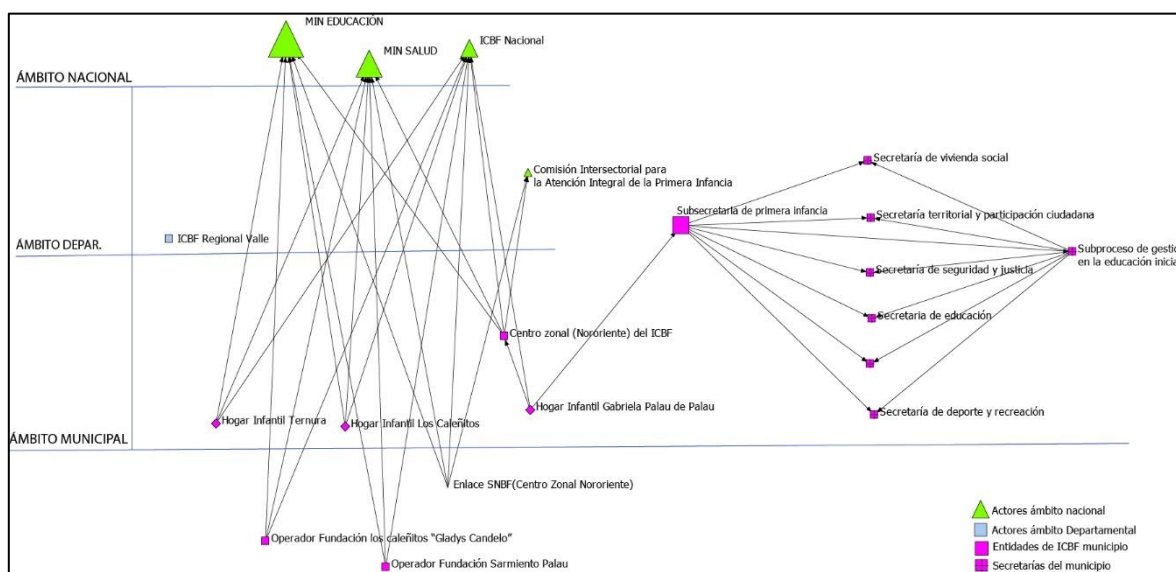
En el informe de gestión de la secretaria de Bienestar Social (2019), la asignación y ejecución presupuestal hasta junio de 2019 para el fortalecimiento de las estrategias de atención integral a la primera infancia y capacitaciones en habilidades de cuidado y crianza en el municipio Santiago de Cali fue de 34.001.547.494 de pesos, los cuales a través de un trabajo articulado multisectorial se avanzaron en los indicadores de cobertura de los servicios, calidad en la educación inicial por medio del Modelo de

Acompañamiento Pedagógico Situado MAS+ del Ministerio de Educación entre otras acciones detalladas en el informe.

La programación y ejecución de metas sociales y financieras vigencia 2019 del ICBF, no especifica el presupuesto para los HI, dado que es producto de un análisis entre la Unidad Administradora de Servicio, las tasas compensatorias y los recursos de cofinanciación. Un valor aproximado de aportes de ICBF para los HI, no fue menor al 100 por ciento¹³ del costo cupo/año de un CDI que fue 737.659.200 pesos.

Gráfico 14. Red 4. Percepción en la gestión territorial de la Política Pública.

¿Cuál de los ámbitos territoriales considera tiene mayor influencia en la gestión territorial de la política pública?

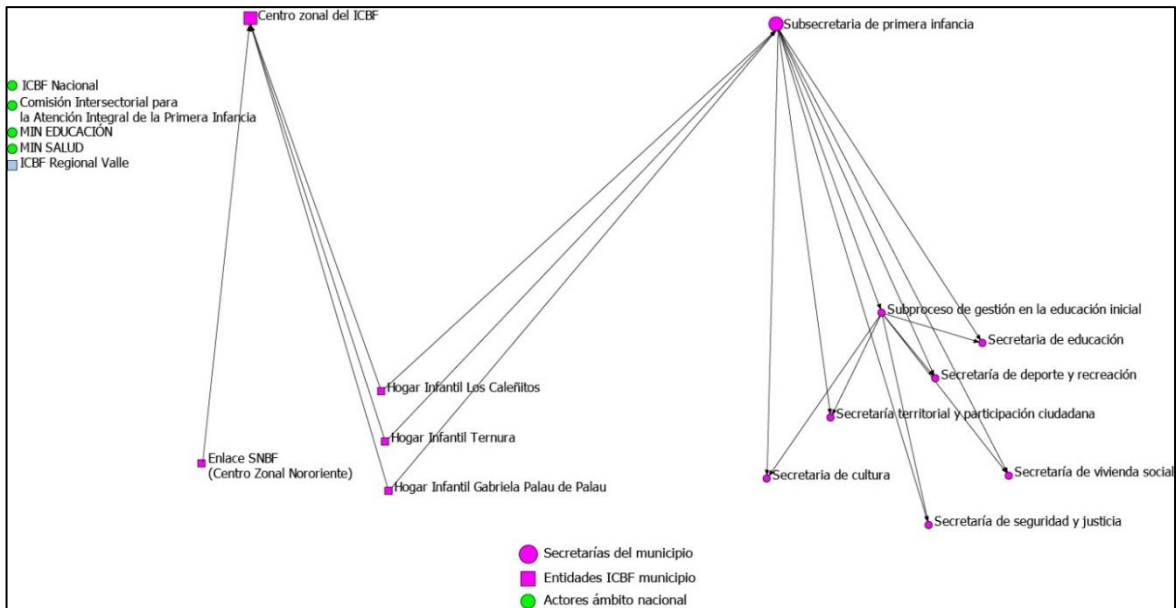


Fuente: Elaboración propia, la red se dibujó a partir del uso del Software Ucinet 6.0 y de Netdraw.

¹³ Resolución No.0001 de 2019 anexo 5.

Gráfico 18. Red 5. Percepción en la prestación de los servicios a primera infancia

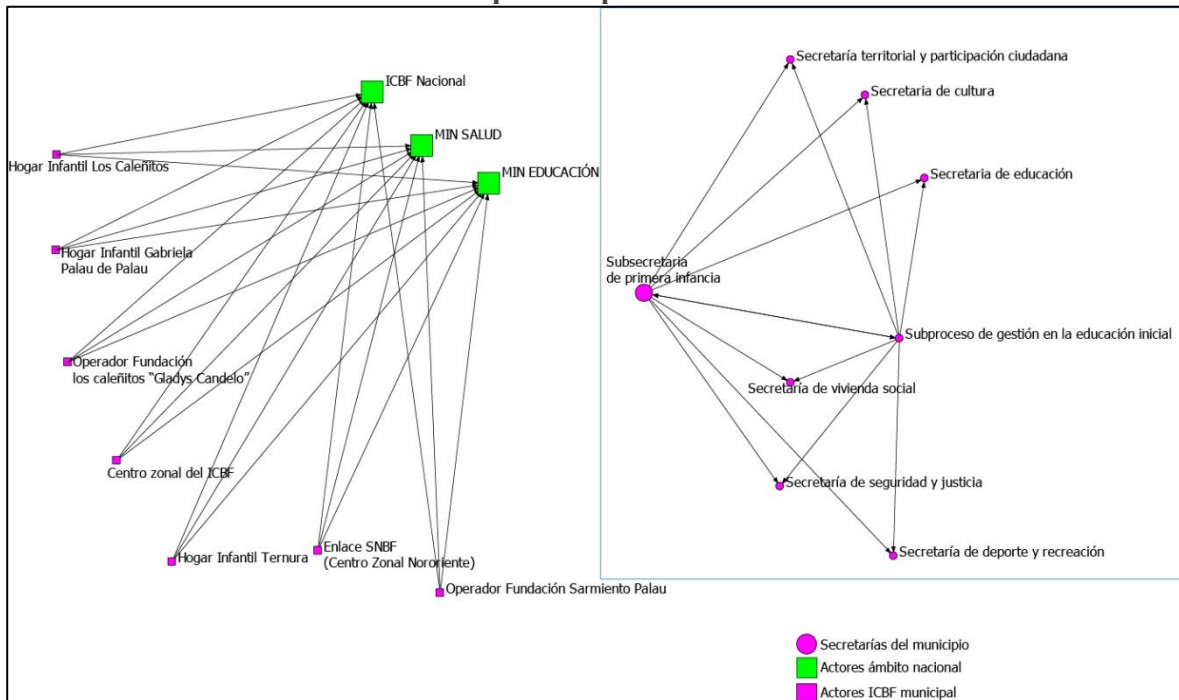
¿Cuál de los ámbitos territoriales considera tiene mayor influencia en la prestación de los servicios de la política pública?



Fuente: Elaboración propia, la red se dibujó a partir del uso del Software Ucinet 6.0 y de Netdraw.

Gráfico 16. Red 6. Percepción en la financiación de la política pública

¿Cuál de los ámbitos territoriales considera tiene mayor influencia financiación de la política pública?



Fuente: Elaboración propia, la red se dibujó a partir del uso del Software Ucinet 6.0 y de Netdraw.

7. CONCLUSIONES

Analizar la dinámica del sistema de relaciones entre actores y caracterizar su estructura aportó sustancialmente a analizar las complejas interacciones en el proceso de implementación de la política pública en la ciudad. A lo largo del documento se desarrollaron los objetivos propuestos para esta investigación mediante la herramienta metodológica y la propuesta teórica del enfoque de redes. La adopción y selección del ARS como marco metodológico respaldó el propósito de conocer la estructura de relaciones desde las propiedades densidad, centralidad e influencia. Estas propiedades evidenciaron particularidades en la cohesión y concentración de la red de actores utilizando el concepto nivel horizontal, para analizar los vínculos entre actores del mismo ámbito territorial y el concepto nivel vertical para identificar la centralidad y conectividad con los actores superiores o externos de la política.

En síntesis, los principales hallazgos en el relacionamiento de los actores en el proceso de implementación fueron:

- La intersectorialidad juega un papel considerable y valioso para garantizar la gestión integral de los derechos de los niños y niñas, sin embargo, se evidencia una falta de interacción constante entre los dos actores importantes, ICBF y alcaldía de Cali.
- la arena de la implementación de la política da cuenta de un sistema de relaciones contenido de múltiples actores. El estudio identificó 21 actores relevantes en términos de competencias, toma de decisiones, centralidad del poder, concentración en la prestación de los servicios de primera infancia y también, mostró la dispersión de algunos actores y las dinámicas entre ICBF y Alcaldía municipal.
- Comprender la red como un sistema de vínculos y enlaces que tienen los actores que no mantiene una estructura física observable, nos guía a estudiar los procesos que se llevan a cabo mediante la interacción de las partes, para analizar su funcionamiento. En este caso, observar la forma de relacionarse de los HI es

cohesionada en la medida que involucra actores que dirigen su funcionamiento, pero es fragmentada en la medida que involucra actores de todo el marco de la implementación, aunque estos estén en horizontalidad a ellos.

- Los actores evidencian posturas divergentes en las percepciones de influencia en torno a la gestión territorial, financiación de la política pública, pero convergen en considerar que las instancias locales influyen mayormente en la prestación de los servicios a la primera infancia.
- Los roles y funciones de actores centrales están alineados a la percepción de influencia del entorno local en relación al nacional. Es por esto que es preciso pensarnos en la verticalidad y horizontalidad de las relaciones en una RPP ya que dan cuenta de las diferentes dinámicas en la forma de actuar de las instituciones.
- La metodología del ARS si bien permite caracterizar la estructura de relaciones, es de suma importancia introducir métodos cualitativos para la recolección de información haciendo uso de los grupos focales, entrevistas con expertos que den certeza de las relaciones existentes entre la multiplicidad de actores y encontrar los vínculos que formen la red de política.

La apuesta novedosa del enfoque de redes en el análisis de la política pública de cero a siempre en los hogares infantiles, da paso a nuevas líneas de investigación que profundicen en el estudio de las diferentes modalidades de atención, en las se acentúa el protagonismo de los actores a las madres comunitarias, jardines en centros de reclusión entre otros.

Dentro de las consideraciones y recomendaciones en torno al proceso de gestión y operativización de la política de primera infancia en la ciudad:

- Se considera que todos los servicios deben ser dirigidos por ICBF. Entendiendo la educación inicial y el desarrollo integral como un derecho fundamental y no como un asunto que controlen las administraciones de turno.

- El presupuesto de las alcaldías y departamentos debería redirigirse a las modalidades de atención del ICBF y consolidar un macro sistema que atienda y garantice el goce de los derechos de los niños y niñas.
- La implementación territorial de la política pública de primera infancia implica grandes esfuerzos intersectoriales, por lo tanto, requiere el fortalecimiento institucional de las instancias locales para alcanzar la complejidad de los factores que integran el desarrollo integral infantil. Es necesario una alta conectividad y unidad de los actores que lideran la prestación de los servicios y la educación inicial.
- El SNBF como el gran espacio de interacción y articulación nacional para gestión de las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia, con ICBF como ente rector debe asegurar la coordinación de instancias o espacios que promueva y promocióne el relacionamiento entre los actores del territorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. F. (2015). *Gobernanza y Gestión Pública* (Primera ed.). Ciudad de México D.F: Fondo de Cultura Económica. Recuperado el 1 de 9 de 2020, de <https://ezproxy.uao.edu.co:2196/es/ereader/bibliouao/109360?page=93>
- Alcaldía de Cali, 2. (2018). *Diagnostico de primera infancia del municipio de Santiago de Cali*. cali.
- Álvarez Ortega, E., Sáez Ardura, F., & Ulloa Martínez, J. (2018). Redes de políticas públicas de familia: Una propuesta analítica desde Pierre Bourdieu. *CULTURA-HOMBRE-SOCIEDAD*, 28(1), 128-153. doi:DOI 10.7770/CUHSO-V28N1-ART1342
- ARS Chile. (2010). *Concertación Público – Privada y Redes de Política Pública*. Santiago: ARS CHILE LTDA.
- Banco Interamericano de Desarrollo . (2010). Atención integral a la primera infancia en Colombia: estrategia de país 2011-2014., (pág. 88).
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación*. Colombia: Pearson education.
- Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación -administración, economía, humanidades y ciencias sociales* (Tercera ed.). Bogotá D.C: Person. Recuperado el 1 de 9 de 2020
- Borgatti, S. E. (2002). Ucinet 6.0 para Windows: Software para el análisis de redes sociales. . Harvard, MA: Tecnologías analíticas.
- Buchely, L. F. (2015). *ACTIVISMO BUROCRÁTICO- LA CONSTRUCCIÓN COTIDIANA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- cepal, Naciones Unidas, unicef, secib. (2021). Construir equidad desde la infancia. Santiago de Chile.
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia. (2012). *De Cero A Siempre: Atención integral a la primera infancia* (Primera ed.). Bogotá D.C, Colombia: Gobierno de Colombia. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Cartilla-Atencion-Integral-prosperidad-para-primera-infancia.pdf>
- Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia. (2013). *Estrategia de atención integral a la primera infancia; FUNDAMENTOS POLÍTICOS, TÉCNICOS Y DE GESTIÓN* (Primera ed.). Bogotá D.C, Colombia: Imprenta Nacional. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf>
- Constitucion Politica de Colombia. (1991). *Constitucion Politica de Colombia*.
- Cortés, E. J. (2017). *Política pública de atención integral a la primera infancia en Colombia, un análisis de la implementación en la gestión pública territorial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado el 1 de 9 de 2020, de <http://bdigital.unal.edu.co/64947/1/An%C3%A1lisis%20Atenci%C3%B3n%20a%20la%20Primera%20Infancia.pdf>

- De cero a siempre. (11 de 02 de 2019). *De cero a siempre*. Obtenido de <http://www.deceroasiempre.gov.co/>
- DNP. (2018). *“INSTITUCIONAL Y DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DE CERO A SIEMPRE, CON EL FIN DE DETERMINAR SUS EFECTOS SOBRE LA POBLACIÓN BENEFICIADA”*. Bogotá D.C: UT Econometría S.A. – SEI.
doi:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Evaluacion_De_Cero_a_siempre_Documento.pdf
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT. Recuperado el 1 de 9 de 2020, de https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el_juego_de_las_politicas_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, P. U. (2019). *Indicadores para la acción. Midiendo y Visibilizando el Bien-estar de la Primera Infancia en Cali*. Cali: Sello Editorial Javeriano.
- Guzmán, C. E., & Angarita, N. (2015). *Las políticas públicas: cuadernos de notas*. Barranquilla: Editorial Universidad del Norte.
- Hinojosa, A. (30 de 10 de 2019). ¿Qué son las redes de asuntos? *Encrucijada Revista Electronica*(31), 1-17. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2019.31.65586>
- ICBF, I. C. (2015). *Manual Operativo del Sistema Nacional de Bienestar Social*. Bogotá: Impresol Ediciones Ltda.
- ICBF, I. C. (2019). *Informe de gestión 2019*. Bogotá.
- ICBF, I. C. (2020). *Manual Operativo Modalidad Institucional para la Atención a la Primera Infancia*. Bogotá.
- ICBF, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (septiembre de 2020). *Tableau public Atención Primera Infancia*. Obtenido de https://public.tableau.com/app/profile/javier.rubio/viz/ATENCION_PI/Dashboard1
- Klijn, E. (1998). *Policy Networks: An Overview*. London: Managing Complex Networks.
- León, J. C., & Mora, S. (2006). *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas* (Primera ed.). Ciudad de México D.F: UNAM. Recuperado el 3 de 9 de 2020
- Marsh, D., R.A.W. Rhodes. (1992). *Policy Networks in British Government*, . Oxford: Clarendon Press.
- Martin Jaime, G. D. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Montalvo, A. Y. (2018). *Descripción y análisis del proceso de la Política Pública de Primera infancia, Infancia y Adolescencia en el Municipio de Pereira para el año 2017*. Pereira: Fundación Universitaria del Área Andina. Recuperado el 1 de 9 de 2020, de <https://core.ac.uk/download/pdf/326423984.pdf>
- Müller, P. (2000). *Les politiques publiques*. Francia: Francesa.

- Nisbetta, Gillespieb, Haddadb & Harrisb. (2014). *Why Worry About the Politics of Childhood Undernutrition?* Obtenido de <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X14001776?via%3Dihub>
- Nogueira, M. E. (2015). *Las redes de políticas como herramientas de análisis. Notas a partir de intervenciones recientes en materia de desarrollo rural en Argentina (2008-2014)* (Vol. 2). Argentina: Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2015.v2.n1.49429
- Observatorio Cali Como Vamos. (2019). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Cali.
- Orjuela Sáenz, L. F. (2014). Análisis del modelo de gestión en la estrategia De Cero a Siempre. *Revista Infancias Imágenes*, 13(1), 121-127. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4997161>
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública* (Primera ed.). Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias y El instituto de Estudios Latinoamericanos. Recuperado el 5 de 9 de 2020, de <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2011.Guia%20sobre%20gestion%20y%20diseno%20de%20la%20politica%20publica.pdf>
- Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política México*. Mexico.
- Porras, J. I. (2001). Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una introducción a su metodología de investigación. *Estudios Sociológicos*, 19(3), 721-745. Recuperado el 1 de 9 de 2020, de <https://www.redalyc.org/pdf/598/59805707.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas* (Primera ed.). Bogotá D.C: Programa de Modernización PGN. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/pi%20Metodologia_preventiva_PGN-final%20impresion.pdf
- Quintero, O. P., & Thomas, J. E. (8 de 11 de 2018). Las redes de política pública: un análisis de la gestión del riesgo ante inundaciones en el Valle alto del río Cauca, Colombia. (UNAM, Ed.) *Investigaciones Geográficas*(97), 1-20. doi:10.14350/rig.59559
- Roth, A. N. (2009). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora. Recuperado el 2021
- Roth, A.-N. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* Bogotá D.C: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de <http://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=b792fd66-9681-4fae-a3aa-6ad615179d42%40pdv-sessmgr01&bdata=Jmxhbm9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZS5yY29wZT1zaXRI#AN=uec.180757&db=cats05988a>

- Rozo, N., & Vargas, Z. (6 de 2018). Análisis de Política Pública de Infancia y Adolescencia, 2011 -2021, en Bogotá, D. C., Colombia. *Revista Desafíos*, 30(2), 279-314.
doi:<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.5325>
- Sanjuanero, S. M. (2017). *REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOSTENIBILIDAD DE PROCESOS COLECTIVOS PARA LA SALUD: EL CASO DE LAS COMUNIDADES SALUDABLES EN SAN LUIS POTOSÍ*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de <http://colsan.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1013/511>
- Secretaria de Bienestar Social, A. d. (2019). *Informe de Gestión 2019 Período enero - junio*. Cali.
- Social, C. N. (2007). CONPES 109., (pág. 39).
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración* (Reimpresión ed.). Madrid: MAP. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de <https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Políticas-Publicas/QL-J7mu21IL.pdf.pdf>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A. Recuperado el 1 de 9 de 2020
- Tabarquino, R. A. (30 de 4 de 2016). EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL Y DE POLÍTICA PÚBLICA A PARTIR DEL ENFOQUE DE REDES. *Revista Tendencias*, 18(2), 79-92.
doi:<https://doi.org/10.22267/rtend.161702.4>
- Tabarquino, R. A., & Verd, J. M. (2019). La tipología de las redes de política pública de regulación del Servicio Público de Comunicaciones en Colombia 1847 -2018. *Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 30(2), 144-166. doi:<https://doi.org/10.5565/rev/redes.839>
- Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre estado y ciudadanía*. Bogotá D.C: IEMP EDICIONES. Recuperado el 1 de 9 de 2020, de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf
- Yanow, D. (1987). *TOWARD A POLICY CULTURE APPROACH TO IMPLEMENTATION*.
- Zurbriggen, C. (MAY-AGO de 2011). La utilidad del análisis de redes. *Nueva Época*, 24(66), 181-2009. Recuperado el 25 de 10 de 2020, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008

ANEXOS

Anexo 1: Entrevista semiestructurada

1. ¿Conoce la política de política pública de cero a siempre?
2. ¿Cuál es su función en la implementación de la política pública/cual su función como hogar infantil?
3. ¿Considera que hace una gestión intersectorial en la implementación/ en sus servicios? ¿Por qué? ¿Cómo?
4. ¿Con qué actores de este listado del nivel local ha tenido algún intercambio o relación a propósito de la operatividad de la política? ¿Qué actividades?

ENTIDAD	X
Secretaria bienestar social y subsecretaría	
Secretaria de cultura	
Secretaria de educación	
Secretaria de deporte y recreación	
Secretaria de seguridad y justicia	
Secretaria de vivienda social	
Secretaria de desarrollo territorial y participación ciudadana	
Mesa municipal primera infancia	
Hogares infantiles/EAS	
ICBF regional	
ICBF centro zonales	
sociedad civil/fundaciones/Ongs	
CIPI	

5. ¿Tiene algún registro o evidencia de la articulación?
6. ¿Porque no tiene relación o interacción con los actores que no nombro?
7. ¿Qué actores cree que dirigen desde el nivel municipal los procesos de implementación de la política pública/ que dirigen a los hogares infantiles?

ENTIDAD	X
Secretaria bienestar social y subsecretaría	
Secretaria de cultura	
Secretaria de educación	
Secretaria de deporte y recreación	
Secretaria de seguridad y justicia	
Secretaria de vivienda social	
Secretaria de desarrollo territorial y participación ciudadana	
Mesa municipal primera infancia	
Hogares infantiles/EAS	
ICBF regional/nacional	
ICBF centro zonales	

sociedad civil/fundaciones/Ongs	

8. ¿Ha realizado articulaciones o actividades orientadas a los hogares infantiles particularmente? ¿Cuáles y con quién?
9. ¿Quién considera usted que es el principal responsable a nivel local en la implementación de la política pública de cero a siempre? dejando de lado por un momento el nivel nacional y el departamental
10. ¿Cómo Hogar infantil, a quien le rinde cuentas?

ENTIDAD	X
Secretaria bienestar social y subsecretaría	
Secretaria de cultura	
Secretaria de educación	
Secretaria de deporte y recreación	
Secretaria de seguridad y justicia	
Secretaria de vivienda social	
Secretaria de desarrollo territorial y participación ciudadana	
Mesa municipal primera infancia	
Hogares infantiles/EAS	
ICBF regional	
ICBF centro zonales	
sociedad civil/fundaciones/Ongs	
CIPI	

11. ¿Con que actores tiene una relación obligatoria?
12. ¿cree usted que hay más organizaciones preocupadas por la primera infancia?
13. ¿Con qué actores de este listado del nivel departamental y nacional ha tenido algún interacción o relación a propósito de la operatividad de la política pública? ¿Qué actividades?

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF nacional	
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	
Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF	
Mesas para el desarrollo técnico	
MINISTERIOS ¿Cuáles?	

1. Influencia en la Implementación en relación a competencias

COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CERO A SIEMRE: CASO HOGARES INFANTILES	NACION	DEPAR	MUNI
1. formulación de planes, programas proyectos	ALTA	MEDIA	BAJA
2. Coordinación y territorialización de la política			
3. Coordinación para la prestación del servicio			
4. Financiación de la política			
5. Implementación de la política			
6. Evaluación de la política			

Anexo 2: Matriz de relaciones para elaboración de redes

Pregunta orientadora: 7. ¿Qué actores cree que dirigen desde el nivel municipal los procesos de implementación de la política pública/ que dirigen a los hogares infantiles?

	Subsecretaría de primera infancia	Subproceso de gestión en la educación inicial	Secretaría de cultura	Secretaría de educación	Secretaría de deporte y recreación	Secretaría de seguridad y justicia	Secretaría de vivienda social	Secretaría territorial y participación ciudadana	ICBF Nacional	COMISIÓN Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	MIN EDUCACIÓN	MIN SALUD	Mesa municipal primera infancia (CPI)	ICBF Regional Valle	Enlace SNEF (Centro Zonal Noroccidente)	Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	PROSP Infanci Los Cañeros	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	Hogar Infantil Temura	Operador Fundación Sarmiento Palau	Operador Fundación los cañeros "Gladys Candelo"	
Subsecretaría de primera infancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Subproceso de gestión en la educación inicial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de educación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de deporte y recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de seguridad y justicia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de vivienda social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría territorial y participación ciudadana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICBF Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MIN EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MIN SALUD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mesa municipal primera infancia (CPI)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0
ICBF Regional Valle	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Enlace SNEF (Centro Zonal Noroccidente)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0
Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Los Cañeros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Temura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operador Fundación Sarmiento Palau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operador Fundación los cañeros "Gladys Candelo"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Pregunta orientadora: ¿Qué actor considera con mayor influencia en la Coordinación y territorialización de la política?

	Subsecretaría de primera infancia	Subproceso de gestión en la educación inicial	Secretaría de cultura	Secretaría de educación	Secretaría de deporte y recreación	Secretaría de seguridad y justicia	Secretaría de vivienda social	Secretaría territorial y participación ciudadana	ICBF Nacional	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	MIN EDUCACIÓN	MIN SALUD	Mesa municipal primera infancia (CPI)	ICBF Regional Valle	Educ. SNBF (Centro Zonal Nororiental)	Centro zonal (Nororiental) del ICBF	Hogar Infantil Los Calafitos	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	Hogar Infantil Terneros	Operador Fundación Sarmiento Palau	Operador Fundación los calafitos "Gladys Candelero"
Subsecretaría de primera infancia	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Subproceso de gestión en la educación inicial	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Secretaría de cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de educación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de deporte y recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de seguridad y justicia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de vivienda social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría territorial y participación ciudadana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICBF Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MIN EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MIN SALUD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mesa municipal primera infancia (CPI)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICBF Regional Valle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Educ. SNBF (Centro Zonal Nororiental)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Centro zonal (Nororiental) del ICBF	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Los Calafitos	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Hogar Infantil Terneros	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operador Fundación Sarmiento Palau	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operador Fundación los calafitos "Gladys Candelero"	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Pregunta orientadora: ¿Qué actor considera con mayor influencia en la Financiación de la política?																						
	Subsecretaría de primera infancia	Subproceso de gestión en la educación inicial	Secretaría de cultura	Secretaría de educación	Secretaría de deporte y recreación	Secretaría de seguridad y justicia	Secretaría de vivienda social	Secretaría territorial y participación ciudadana	ICBF Nacional	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	MIN EDUCACIÓN	MIN SALUD	Mesa municipal primera infancia (CPI)	ICBF Regional Valle	Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)	Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	Hogar Infantil Los Calafinos	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	Hogar Infantil Temera	Operador Fundación Sarmiento Palau	Operador Fundación los calafinos "Gladys Cabello"	
Subsecretaría de primera infancia	1																					
Subproceso de gestión en la educación inicial		1																				
Secretaría de cultura			1																			
Secretaría de educación				1																		
Secretaría de deporte y recreación					1																	
Secretaría de seguridad y justicia						1																
Secretaría de vivienda social							1															
Secretaría territorial y participación ciudadana								1														
ICBF Nacional									1													
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia										1												
MIN EDUCACIÓN											1											
MIN SALUD												1										
Mesa municipal primera infancia (CPI)													1									
ICBF Regional Valle														1								
Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)															1							
Centro zonal (Noroccidente) del ICBF																1						
Hogar Infantil Los Calafinos																	1					
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau																		1				
Hogar Infantil Temera																			1			
Operador Fundación Sarmiento Palau																				1		
Operador Fundación los calafinos "Gladys Cabello"																					1	

Pregunta orientadora- 4: ¿Con qué actores de este listado del nivel local ha tenido algún intercambio o relación a propósito de la operatividad de la política? ¿Qué actividades?																					
	Subsecretaría de primera infancia	Subproceso de gestión en la educación inicial	Secretaría de cultura	Secretaría de educación	Secretaría de deporte y recreación	Secretaría de seguridad y justicia	Secretaría de vivienda social	Secretaría territorial y participación ciudadana	Mesa municipal primera infancia (CPI)	ICBF Regional Valle	Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)	Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	Hogar Infantil Los Calafinos	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	Hogar Infantil Temera	Operador Fundación Sarmiento Palau	Operador Fundación los calafinos "Gladys Cabello"				
Subsecretaría de primera infancia	1																				
Subproceso de gestión en la educación inicial		1																			
Secretaría de cultura			1																		
Secretaría de educación				1																	
Secretaría de deporte y recreación					1																
Secretaría de seguridad y justicia						1															
Secretaría de vivienda social							1														
Secretaría territorial y participación ciudadana								1													
Mesa municipal primera infancia (CPI)									1												
ICBF Regional Valle										1											
Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)											1										
Centro zonal (Noroccidente) del ICBF												1									
Hogar Infantil Los Calafinos													1								
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau														1							
Hogar Infantil Temera															1						
Operador Fundación Sarmiento Palau																1					
Operador Fundación los calafinos "Gladys Cabello"																	1				

Pregunta orientadora: ¿Qué actor considera con mayor influencia en Coordinación para la prestación del servicio ?

	Subsecretaría de primera infancia	Subproceso de gestión en la educación inicial	Secretaría de cultura	Secretaría de educación	Secretaría de deporte y recreación	Secretaría de seguridad y justicia	Secretaría de vivienda social	Secretaría territorial y participación ciudadana	ICBF Nacional	Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	MIN EDUCACIÓN	MIN SALUD	Meza municipal primera infancia (CPI)	ICBF Regional Valle	Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)	Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	Hogar Infantil Los Calafitos	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	Hogar Infantil Ternura	Operador Fundación Sarmiento Palau	Operador Fundación los calafitos "Gladys Candelón"
Subsecretaría de primera infancia	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subproceso de gestión en la educación inicial	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de cultura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de educación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de deporte y recreación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de seguridad y justicia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de vivienda social	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría territorial y participación ciudadana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICBF Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MIN EDUCACIÓN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MIN SALUD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meza municipal primera infancia (CPI)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICBF Regional Valle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Los Calafitos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Ternura	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Operador Fundación Sarmiento Palau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Operador Fundación los calafitos "Gladys Candelón"	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Pregunta orientadora: 7. ¿Qué actores cree que dirigen desde el nivel municipal los procesos de implementación de la política pública/ que dirigen a los hogares infantiles?

	Subsecretaría de primera infancia	Subproceso de gestión en la educación inicial	Secretaría de cultura	Secretaría de educación	Secretaría de deporte y recreación	Secretaría de seguridad y justicia	Secretaría de vivienda social	Secretaría territorial y participación ciudadana	Meza municipal primera infancia (CPI)	ICBF Regional Valle	Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)	Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	Hogar Infantil Los Calafitos	Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	Hogar Infantil Ternura	Operador Fundación Sarmiento Palau	Operador Fundación los calafitos "Gladys Candelón"
Subsecretaría de primera infancia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Subproceso de gestión en la educación inicial	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de cultura	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de educación	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de deporte y recreación	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de seguridad y justicia	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría de vivienda social	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Secretaría territorial y participación ciudadana	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Meza municipal primera infancia (CPI)	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ICBF Regional Valle	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Enlace SNEFI (Centro Zonal Noroccidente)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Centro zonal (Noroccidente) del ICBF	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Los Calafitos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
Hogar Infantil Gabriela Palau de Palau	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0