



MÓDULO 2

Áreas críticas para la gestión de políticas integrales de desarrollo infantil

**GESTIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE
DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO**

Curso virtual para formuladores de políticas
y gestores de programas y proyectos

Banco Interamericano de Desarrollo

División de Protección Social y Salud

División de Educación

Instituto Interamericano para el

Desarrollo Económico y Social



MÓDULO 2

Áreas críticas para la gestión de
políticas integrales de desarrollo infantil

GESTIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO

Curso virtual para formuladores de políticas
y gestores de programas y proyectos

Autoras:

Helia Molina · Andrea Torres · Regina Moromizato

Mayo 2013

www.iadb.org/DesarrolloInfantil



Autoras módulo 2

Helia Molina y Andrea Torres (unidades 1, 2, 3 y 4)

Regina Moromizato (unidad 5)

Con colaboración de Raul Mercer y Nora Donoso

Equipo de trabajo responsable de la preparación, implementación y evaluación del curso virtual

En el Sector Social

Gerencia del Sector Social

- Héctor Salazar, Gerente, a.i.

División de Protección Social y Salud

- Ferdinando Regalia, Jefe SCL/SPH
- María Caridad Araujo, Experta temática y supervisora de contenidos
- Florencia López Boo, Experta temática
- Rafael Novella, Coordinador temático del curso
- Serrana Mujica, Coordinadora de diagramación

División de Educación

- Emiliana Vegas, Jefe SCL/EDU
- Aimee Verdisco, Experta temática

En el Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES)

- Juan Cristóbal Bonnefoy, Jefe KNL/SDI
- Edgar González, Coordinador general del curso
- Nydia Díaz, Coordinadora académica del curso
- Carlos Gamboa, Asistente académico del curso
- Cynthia Smith, Coordinadora del aula virtual
- Diego Beleván, Josué Mendoza y Gabriel Escalante, Administración y apoyo operativo del aula virtual

Colaboradoras

- Alejandra Adoum, Editora de textos
- Karen Preckler, Diseño gráfico

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa. Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2013 Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Índice

Presentación	11
Objetivo general del módulo y preguntas orientadoras del aprendizaje	12
Unidad 1 - Políticas públicas: definición, distinciones y principales dilemas	14
Objetivos del aprendizaje	14
1.1. ¿Qué son las políticas públicas?	14
1.2. ¿Qué involucra el diseño de una política pública?	18
1.3. Actores en la construcción de la política pública	20
1.4. La construcción de la agenda pública	20
1.5. Implementación y resultados de las políticas públicas	21
1.6. Dilemas en las políticas de DIT	25
Síntesis de la Unidad	27
Bibliografía	28
Unidad 2 - Consideraciones para un enfoque integral del DIT	30
Objetivos del aprendizaje	30
2.1. La demanda por enfoques integrales	30
2.2. Características de las intervenciones efectivas	33
2.3. Características de un enfoque integral del DIT	35
2.4. Elementos previos a considerarse en la construcción de políticas integrales de DIT	36
2.5. Otras consideraciones	40
Síntesis de la Unidad	44
Bibliografía	46
Unidad 3 - Áreas transversales a considerarse en el diseño e implementación de políticas de promoción del DIT	48
Objetivos del aprendizaje	48
3.1. Enfoque de género	48
3.2. Participación social y comunitaria	52
3.3. Trabajo en red e intersectorialidad	57
3.4. Negociación y liderazgo	60
Síntesis de la Unidad	67
Bibliografía	68
Unidad 4- La importancia de las políticas de promoción del DIT en la protección social	70
Objetivos del aprendizaje	70
4.1. Sistemas de protección social: conceptualización y aportes	70
4.2. Características de un buen sistema de protección social	73
Síntesis de la Unidad	74
Bibliografía	75

Unidad 5 - Gestión de programas de DIT con pertinencia cultural	77
Objetivos del aprendizaje	77
5.1. El punto de partida: sentido de identidad y referentes culturales	77
5.2. Pertinencia cultural: sin sentido no hay camino	79
5.3. Elementos clave para una gestión de programas dirigidos al desarrollo infantil con pertinencia cultural	80
Síntesis de la Unidad	90
Bibliografía	91

Índice de gráficos

Gráfico 1.1 Mitología del cuidado y protección de los niños y niñas (comunidades indígenas en Colombia)	84
Gráfico 1.2 Actividades del proyecto Niños de la Amazonía, Pontificia Universidad Católica del Perú	87

Índice de figuras

Figura 1.1 Planes, programas y proyectos	17
Figura 1.2 Proceso de construcción de una propuesta de política pública	18
Figura 1.3 ¿Qué afecta al desarrollo de una política pública?	24
Figura 1.4 Dilemas en el diseño de políticas públicas	25
Figura 1.5 ¿Qué vemos habitualmente en las políticas de desarrollo infantil?	32
Figura 1.6 Características de los programas eficaces	34
Figura 1.7 Política integral de DIT	45
Figura 1.8 Género como determinante social de la salud	50
Figura 1.9 Mecanismos de participación social y comunitaria	54
Figura 1.10 Elementos de la acción intersectorial	59
Figura 1.11 Situaciones hipotéticas en un proceso de negociación de políticas de DIT	61
Figura 1.12 Fases del proceso de negociación	63
Figura 1.13 Áreas estratégicas para el BID	70

Índice de Cuadros

Cuadro 1.1 Proceso de construcción de una propuesta de política pública	19
Cuadro 1.2 Procesos para que un problema se instale en la agenda pública	21
Cuadro 1.3 Supuestos del enfoque arriba-abajo	22
Cuadro 1.4 Objetivos de las políticas focalizadas para la protección integral de la infancia	27
Cuadro 1.5 Pasos previos para elaborar políticas integrales de DIT	37
Cuadro 1.6 Diferencias entre sexo y género	48
Cuadro 1.7 Factores del “orden de género”	49
Cuadro 1.8 Estructuras del ser humano como sujeto	78
Cuadro 1.9 Principios del proyecto Niños de la Amazonía	81

Glosario

Actores en la construcción de la política pública	Actores involucrados durante una o todas las etapas de elaboración de una política pública. Los actores pueden ser individuales, formales o informales, centrales o marginales respecto de la red de intereses que se configura alrededor de la política pública.
Agenda de políticas públicas	Lista de problemas o temas a los que las autoridades y/o personas fuera del gobierno, pero vinculadas a él, prestan atención seria en un momento determinado. Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas.
Carácter multisectorial del DIT	Responsabilidad que comparten todos los sectores gubernamentales que trabajan con niños, niñas y sus familias en diseñar e implementar estrategias de intervención que no sólo aborden la multidimensionalidad del desarrollo infantil sino que sean provistas por las distintas entidades de gobierno en los diferentes niveles territoriales.
Chile Crece Contigo	Sistema de Protección Integral a la Infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor: “a cada quien según sus necesidades”.
Diseño o formulación de una política pública	Proceso en el cual se incorpora la definición de la política pública, tanto desde una perspectiva técnica, que supone un cierto proceso racional de análisis de los problemas, como de la perspectiva política, en donde se confrontan los intereses respecto de las decisiones que se irán adoptando durante el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.
Enfoque abajo – arriba de implementación	Método de implementación de abajo hacia arriba, a partir de un enfoque que plantea que las políticas públicas comienzan desde el impacto generado por acciones; luego se analizan las interrelaciones entre los actores y se estudian las decisiones que implementan las intervenciones hasta llegar al diseño de la política pública.
Enfoque arriba – abajo de implementación	Método de implementación de arriba hacia abajo, en el cual se asume que una vez definida la política pública, ella es puesta en práctica por la administración pública, existiendo una separación entre el proceso político –de formulación– y la etapa de implementación, esta última eminentemente técnica.

Enfoque de género	Enfoque político y relacional; considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan. Aplicado a políticas públicas de DIT, implica promover activamente la igualdad de género desde las primeras etapas de la vida, reduciendo el acceso inequitativo a oportunidades y recursos por parte de niñas y niños.
Enfoque ecológico	Enfoque que comprende el comportamiento como resultado del intercambio de un organismo-individuo y el medio.
Enfoque integrado de implementación	Combina los enfoques de arriba hacia abajo y abajo hacia arriba de implementación, aunando el proceso de diseño con el de implementación.
Enfoque integral del DIT	Provisión del cuidado, educación, salud, nutrición y protección de todos los niños entre 0 y 8 años de edad. Aborda múltiples dimensiones del desarrollo infantil y es responsabilidad compartida de todos los sectores gubernamentales. Es decir, una visión integral y holística tanto de los niños y las niñas como de los servicios a ser provistos.
Estrategia de una política pública	Principios que guían y metodologías que se proponen para enfrentar el problema público.
Etapa de Negociación - Acuerdos alternativos	Fase del proceso de negociación en la que se busca llegar a acuerdos en torno a la definición de objetivos comunes y respecto de los medios para alcanzarlos.
Etapa de Negociación - Compromiso	Fase del proceso de negociación. Se espera haber llegado a un acuerdo sobre las acciones conjuntas.
Etapa de Negociación - Definición	Fase del proceso de negociación centrada en el establecimiento de un “objeto” de negociación; es decir, qué se va a negociar.
Etapa de Negociación – Vinculación	Al inicio del proceso; se convoca a establecer un primer contacto entre los posibles participantes en la negociación.
Género	Se relaciona con los rasgos de las relaciones sociales que han ido moldeándose a lo largo de la historia y que atañen a la diversidad física, los presupuestos de gustos, preferencias y capacidades entre mujeres y hombres.
Impacto de una política pública	Efectos más permanentes y globales que se derivan de la aplicación de la política pública.
Implementación	Aplicación de un programa de acción a un problema planteado.
Intersectorialidad	Relación entre diferentes sectores de política pública. Esta relación se establece en función de objetivos comunes, formas de actuación coordinada, población beneficiaria final de la provisión de servicios y programas sociales emanados de las políticas sectoriales.

Liderazgo	Capacidad para influir en las decisiones y el curso de acción. Es un elemento clave para potenciar el trabajo y mejorar la gestión entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.
Liderazgo institucional	Capacidad de una institución de establecer un marco de referencia para el establecimiento de las prioridades gubernamentales y para la definición y articulación de los recursos que se requieren para financiar los distintos programas vinculados a la política de DIT.
Multidimensionalidad del DIT	Refiere a tanto a las áreas cognitiva, socioemocional, motora y del lenguaje como a las distintas personas y ambientes que influyen en el desarrollo de los niños y niñas; es decir, sus padres, madres, cuidadores/as, familias extendidas, las comunidades donde viven.
Negociación	Proceso a través del cual dos o más partes intercambian información sobre temas que representan un interés común, comparten diferentes visiones, explicitan sus diferentes expectativas y objetivos, con el fin de buscar acuerdos y beneficios mutuos en una relación recíproca y duradera.
Participación	Capacidad de distintos actores sociales de organizarse, movilizar recursos y desarrollar acciones con el fin de incidir en las decisiones que les afectan.
Plan	Es un término de carácter más global y que hace referencia a decisiones de índole general. Un plan puede tener por finalidad trazar el curso deseable del desarrollo nacional o de un sector específico (por ejemplo Plan de Salud Familiar).
Política pública	Intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual se estima que no marcha como debería o como se espera.
Política focalizada	Es el acceso a servicios a través de una organización del Estado que contempla beneficios para una población en particular y definida. Estas políticas contienen servicios específicos. Un ejemplo es la educación remedial, que es entregada a una población específica. Esta población cumple con criterios bien definidos, como por ejemplo un rendimiento académico por debajo de un nivel X.
Política pública (Harold Lasswell)	“Quién obtiene qué, cuándo y cómo”.
Política pública (Austin Ranney)	Acción con un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y su implementación o puesta en práctica.
Política pública (Birkland)	La política pública está hecha en nombre del público, es generalmente concebida o iniciada por el gobierno, puede ser implementada por actores públicos y/o privados y es lo que el gobierno intenta hacer o elige no hacer.

Política pública (Cabrero)	“Acción pública” consistente en la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento.
Política pública (Kraft y Furlong)	Curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales.
Política pública (Lahera)	Cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público, desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado. Incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales.
Política pública (Olavarría)	Conjunto de secuencias de decisiones y acciones relativas a la elección de fines y/o medios, en respuesta a problemas y/o necesidades del público, reconocidos como tales en la agenda gubernamental.
Política social	Políticas públicas pertinentes al desarrollo humano y los problemas sociales. Se encamina a mejorar el bienestar humano y a satisfacer las necesidades de educación, salud, vivienda y protección social.
Política universal	Es el acceso a servicios públicos a través de una organización del Estado que contempla beneficios para toda la población, sin establecer criterios o requisitos para el acceso. Por ejemplo, entregar educación básica gratuita a todos los niños o vacunas a toda la población de determinada edad. Estas políticas varían de un país a otro dependiendo de las necesidades y prioridades estatales.
Políticas de protección social	Políticas sociales dirigidas a aliviar la pobreza y manejar el riesgo social; promover sociedades más equitativas; habilitar y generar capacidades que son provistas a las familias, buscando empoderarlas para que realicen mejores inversiones en su futuro; y, propiciar contextos que ayuden a los gobiernos a realizar reformas en otros programas que presenten elementos ineficientes de redistribución.
Problema público	Carencia identificada por los actores de poder –dentro y fuera del Estado– como una situación no aceptable y que requiere de una intervención de política pública para remediarla, instalándose así en la agenda pública. Los problemas públicos tienen como característica la de ser dinámicos, multicausales y de visibilidad subjetiva o contextual.
Programa público	Hace referencia a la construcción técnica que establece las prioridades de la intervención, identificando y ordenando los servicios y acciones a seguirse, definiendo el marco institucional y asignando los recursos que se van a utilizar (ONU, 1984). Este conjunto ordenado y coherente de acciones y servicios puede descomponerse en varios proyectos de similar naturaleza (por ejemplo Programa Ampliado de Inmunizaciones, PAI).

Programas con un enfoque integral de DIT	Conjunto integrado de acciones que buscan asegurar el derecho de los niños y niñas a crecer y desarrollarse de manera saludable, protegidos de posibles riesgos, con acceso a oportunidades para aprender; en resumen, proveer los servicios y apoyos necesarios para que los niños y niñas puedan desplegar al máximo sus capacidades. La provisión de estos servicios y apoyos constituyen una responsabilidad que deberían liderar los gobiernos nacionales, pero que requiere ser compartida con los niveles locales de gobierno, con las comunidades y especialmente con las familias, padres, madres y cuidadores principales.
Proyecto	Es un conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que buscan producir determinados bienes y servicios, capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas específicos. La diferencia entre un programa y un proyecto radica en la magnitud, diversidad y especificidad del alcance de cada uno (un programa está constituido por un conjunto de proyectos). Tiene un principio y un fin bastante delimitado. (Por ejemplo, proyecto de validación de un instrumento de desarrollo infantil).
Resultado	Metas cuantificables que han sido logradas por la política pública.
Resultado de una política pública	Metas cuantificables que han sido logradas por la política pública, asociadas a las acciones que se impulsaron en el marco de esa política: asistencia, evaluaciones, entrega de bienes, etc.
Sexo	Características biológicas de hombres y mujeres, que son comunes a todas las sociedades y culturas.
Sistema de protección social	Es el conjunto de políticas públicas de diferentes organismos del Estado que confluyen en un objetivo común. Un buen sistema de protección social debe contener varios programas que se complementan entre ellos y con otras políticas sociales. Cada programa y el sistema en su conjunto deberían ser costo-efectivos en la lógica de que permitan abordar los riesgos principales que afectan a la población y ayuden a reducir la pobreza, utilizando el mínimo de recursos requeridos para tales objetivos.
Trabajo en red	Estrategia que crea vínculos de articulación e intercambio entre instituciones y/o personas que deciden asociar voluntaria y concertadamente sus esfuerzos, experiencias y conocimientos para el logro de fines comunes, sobre la base de la cooperación y la confianza, en procura de objetivos compartidos explícitos.

Presentación

En el primer módulo se hizo una revisión bastante exhaustiva del marco conceptual del desarrollo infantil temprano (DIT) y de los principales argumentos que fundamentan la importancia y urgencia de diseñar e implementar políticas en este ámbito. Las políticas públicas son el marco conceptual global de las intervenciones dirigidas al DIT. Por lo tanto, avanzar en el diseño, implementación y evaluación de políticas integrales de desarrollo infantil temprano plantea, como desafío inicial, conocer y entender qué son las políticas públicas, cómo se construyen y cuáles son algunos de sus elementos constitutivos esenciales.

Este segundo módulo inicia su recorrido definiendo qué es una política pública y cómo ciertas situaciones que ocurren en la sociedad se van constituyendo como problemas públicos susceptibles de ser abordados a través de la definición e implementación de una política pública. Interesa reconocer cuáles son los pasos en el diseño, implementación y resultados de las políticas públicas. Más específicamente, interesa también identificar algunos dilemas que se presentan en el diseño e implementación de las políticas de DIT. Estos son, a grandes rasgos, los temas que se abordan en la unidad 1 de este módulo.

En materia de infancia no basta con diseñar e implementar políticas sectoriales como tradicionalmente se ha hecho, ya que existe cada vez mayor consenso en torno a la efectividad de enfoques integrales que permitan abordar las múltiples dimensiones del desarrollo infantil y actuar, no sólo con los niños y niñas, sino también con sus familias y comunidades. En la unidad 2 de este módulo se presentan las características

que identifican intervenciones efectivas y de calidad y cuáles son los elementos constitutivos de cualquier política y/o programa que busca atender integralmente a los niños/as. Los desafíos para los países no son pocos cuando se embarcan en tareas como la señalada, pero existen algunas estrategias que entregan luces sobre cómo orientar la elaboración de políticas integrales de DIT.

Además de las características descritas en la unidad 2, la unidad 3 desarrolla aquellos temas transversales a cualquier política, plan y/o programa que pretenda abordar integralmente la infancia y su desarrollo. Nos referimos al enfoque de género, al de pertinencia cultural y a la promoción de la participación comunitaria. En esta unidad se hace un esfuerzo por graficar, en términos muy concretos, cuáles son los aportes de estos enfoques y cómo incorporarlos en el diseño e implementación de las políticas y programas de DIT. Por otra parte, existe un conjunto de herramientas que facilitan la gestión e implementación en el ámbito del DIT tales como el trabajo intersectorial y en red, la negociación y el liderazgo, elementos clave para potenciar el trabajo y mejorar la gestión entre los actores gubernamentales y no gubernamentales.

La unidad 4 de este módulo aborda la vinculación entre los sistemas de protección social y las políticas de DIT. Las intervenciones en protección social incluyen la seguridad social, el mercado laboral, los servicios sociales y la asistencia social. En esta línea, las políticas de DIT que implementan acciones de salud, nutrición y alimentación y que están dirigidas a familias vulnerables se enmarcan dentro de los objetivos de la protección social, en términos de disminuir la pobreza y aportar mecanismos efectivos para que las familias más

pobres puedan mejorar su manejo de los riesgos y aumentar su capital humano.

En la unidad 5 se analiza el tema de la gestión de programas de DIT con pertinencia cultural y se revisan sus elementos conceptuales y aspectos claves¹.

América Latina y el Caribe es una región diversa en términos culturales, sociales y geográficos. Asociado a esta diversidad coexiste un tremendo desafío, no siempre bien abordado, para las políticas públicas: ¿Cómo diseñamos e implementamos políticas, planes y programas que sean capaces de adaptarse culturalmente a los distintos contextos? Y en el ámbito específico del DIT, ¿cómo desarrollar intervenciones que sean pertinentes culturalmente a las características de los niños/as, sus familias y las comunidades donde residen? Aun cuando el tema de la pertinencia cultural es un área transversal del desarrollo infantil y, por ende, debería formar parte de la unidad 3, hemos querido hacer un zoom especial en esta temática dado que ha sido definida como una de las siete áreas relevantes para el BID en el marco de su estrategia social y productiva ².

Específicamente, tal estrategia considera necesario “fomentar la inclusión social con identidad definida”³ debido a que todavía “en muchos países de la Región los pueblos indígenas y afrodescendientes continúan teniendo los niveles más bajos de educación, los peores resultados en salud y nutrición y los niveles de pobreza más altos que el resto de la población”.

Objetivo general del módulo 2

Conocer y analizar qué son las políticas públicas, identificando los principales dilemas asociados a su diseño e implementación y los elementos que constituyen un enfoque integral del DIT.

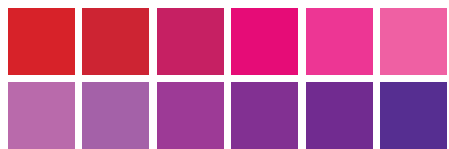
Preguntas orientadoras del aprendizaje

- ¿Qué se entiende por política pública de DIT y cuáles son las características principales de su implementación?
- ¿Qué significa intervenir integralmente en DIT y qué características presentan los programas que son efectivos en una intervención de esa naturaleza?
- ¿Cómo formular una política de DIT en el marco de un sistema de protección social?
- ¿Cuáles son las áreas o dimensiones transversales que se deben considerar en el diseño e implementación de políticas de DIT?
- ¿Por qué es importante incorporar la dimensión de pertinencia cultural en las políticas de DIT?
- ¿Qué sucede cuando los objetivos y las estrategias de un programa se ven seriamente alterados al ser “aterizados al campo”?
- ¿Qué ocurre cuando el problema identificado por los diseñadores de programas no es reconocido como tal en las comunidades?

¹ BID (2011). Estrategia Social para la equidad y productividad, América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*



UNIDAD 1

Políticas públicas: definición,
distinciones y principales dilemas

UNIDAD 1- Políticas públicas: definición, distinciones y principales dilemas

Objetivos del aprendizaje

- Identificar las características principales en el diseño e implementación de las políticas públicas.
- Reconocer algunos dilemas asociados a las políticas públicas y específicamente a las políticas de infancia.

1.1. ¿Qué son las políticas públicas?

Toda política pública apunta a resolver un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Se constituye entonces en la respuesta del sistema político-administrativo a una situación que se ha definido como políticamente inaceptable. Cabe precisar en todo caso que, inicialmente, el punto de origen de la política pública son los síntomas de un determinado problema y que, en este estado germinal de la política, normalmente no existe una identificación acabada de las causas del problema ni se ha alcanzado un consenso entre los actores públicos y privados en torno a la definición de dicho problema.

Una política es una intervención del Estado en un determinado tema que no marcha como debería o como se espera que lo haga. No obstante, el Estado no interviene en todos aquellos temas que no funcionan de acuerdo a lo esperado, ¿qué hace entonces que una situación específica se transforme en un problema público?
De acuerdo a Gary Becker (1995)⁴ un problema es reconocido como problema social cuando:

- (i) Muestra carencias objetivas de la sociedad
- (ii) Los actores con poder califican a esa situación como problema público.

Las carencias en la población pueden ser demostradas a través de estudios, investigaciones e informes que entreguen antecedentes específicos sobre cómo una situación afecta negativamente el bienestar o desarrollo de una comunidad o grupo dentro de ella. Un estudio puede aportar evidencia sobre el problema, sus características y alcances. Estas carencias recibirán la denominación de problema público cuando actores de poder –dentro y fuera del Estado– consideren que esta situación no es aceptable y que requiere de una intervención de política pública para remediarla, instalándose así en la agenda pública.

Existen tres características distintivas que surgen del análisis de cualquier problema público:

- a) La interdependencia de los problemas: los problemas son parte de un sistema completo de acción y es muy raro que tengan una sola causa en su origen o explicación. Lo anterior implica la necesidad de desarrollar una visión integral del problema y diseñar un conjunto de políticas articuladas que sean capaces de abordar el problema integralmente. Esta interdependencia de los problemas también conlleva implementar políticas públicas que tengan altos niveles de coordinación y articulación.
- b) Cierta subjetividad en la identificación de los problemas públicos: son muchas las situaciones problemáticas en la sociedad pero se integran a la agenda pública aquellas que coinciden con los valores, aspiraciones, intereses y motivaciones de

⁴ En Olavarría, M., 2007.

actores de poder relevantes. A partir de este punto es posible recopilar y aportar datos más objetivos respecto de los alcances del problema.

- c) Los problemas públicos son dinámicos: evolucionan por los cambios en el conocimiento disponible, en la tecnología, en la cultura, en la sociedad en general y por las propias intervenciones de política pública.

El origen de un problema público puede ubicarse en distintos ámbitos: en la expresión de una necesidad que surge desde la base social, en lo que el propio Estado identifica como tal o en las carencias que quedan al descubierto por la acción de otras políticas públicas.

En resumen, la identificación de un problema al que los actores de poder dan la categoría de problema público, es la motivación para una intervención de política pública. Por ende, la finalidad de toda política pública es resolver –o al menos mitigar– el problema público que pretende abordar.

¿Qué es entonces una política pública?

Diversos autores ofrecen definiciones respecto de lo que es una política pública. A continuación revisaremos algunas⁵. Un grupo de estas conceptualizaciones ponen el acento en la finalidad de la decisión, es decir en si ésta se orienta o no a alterar el estado de las cosas. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales.

Harold Lasswell (1971), generador del enfoque de políticas públicas, definió a la política pública

como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Esta definición está centrada en los impactos de la acción pública y sobre todo en los grupos y personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción. Sin embargo, no es una definición operativa, sino más bien una frase atractiva sobre los efectos, que no define a la política pública por sí misma.

Austin Ranney (1967) señala que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Cabrero (2005), citando al francés Thoenig, prefiere utilizar el término “acción pública” para referirse a las políticas públicas y la define como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento”. Esta definición está centrada en los problemas públicos y, en este sentido, la acción pública consiste en la respuesta que el gobierno y la sociedad dan a dichos problemas.

Lahera (2002) señala que el concepto habitual de política pública corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, de modo más amplio, pueden definirse las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público, desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos y definiciones o modificaciones institucionales.

⁵ *Ibíd.*

Birkland (2005), por otro lado, explicita que más importante que definir una política pública, es identificar los atributos que la constituyen. De acuerdo a este autor serían:

- La política pública está hecha en nombre del público.
- Es generalmente hecha o iniciada por el gobierno
- Puede ser implementada por actores públicos y/o privados
- Es lo que el gobierno intenta hacer o es lo que el gobierno elige no hacer.

La política pública “se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido” (Aguilar Villanueva, 1996). El conjunto-secuencia de decisiones y acciones que definen a la política es el resultado de la intervención de numerosos actores gubernamentales y no gubernamentales.

Las definiciones anteriores enfatizan diversos aspectos presentes en las políticas públicas.

Una política pública puede entenderse entonces como un conjunto de decisiones y acciones relativas a la elección de fines y medios, en respuesta a problemas y necesidades.

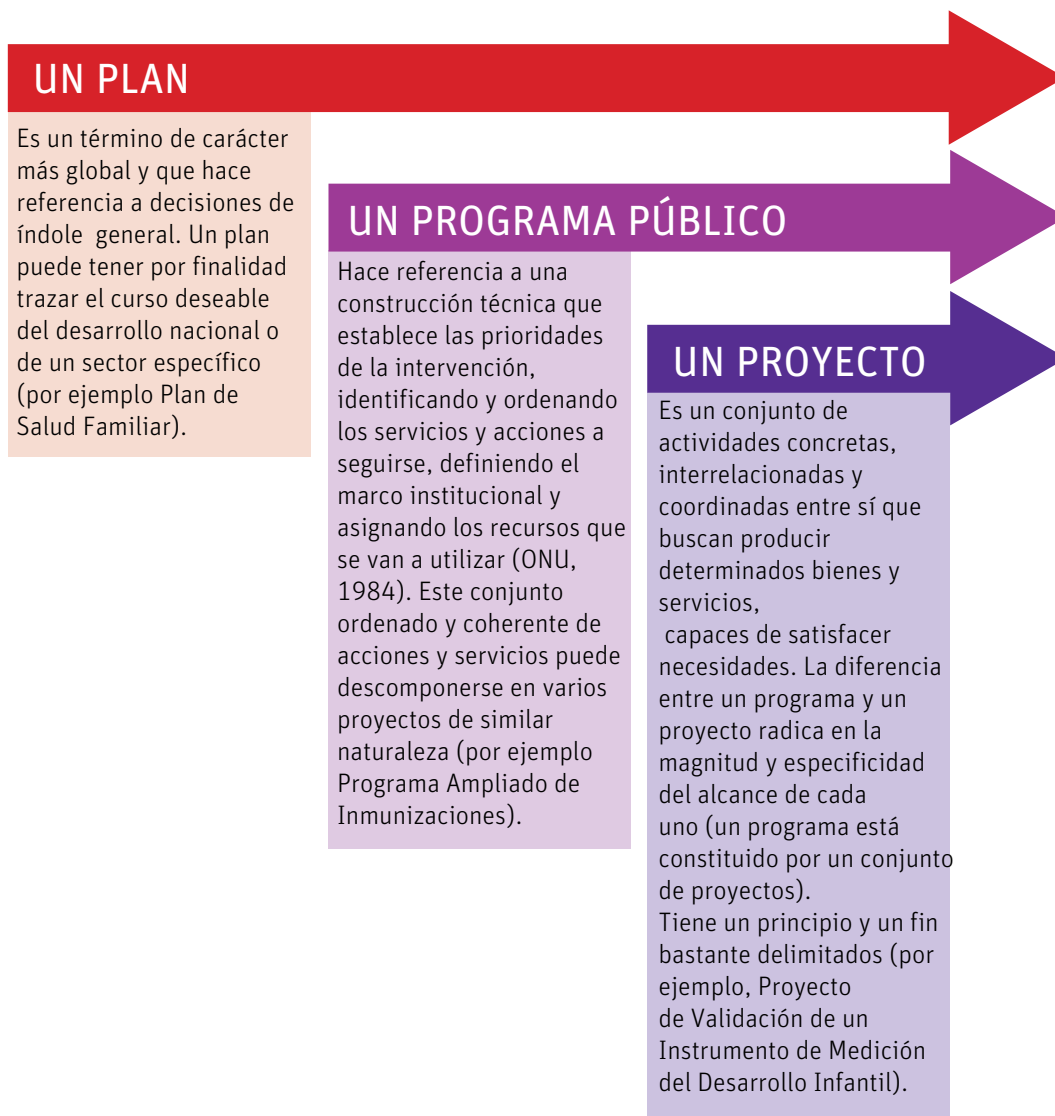
De acuerdo a Olavarría (2007), los elementos centrales que definen a la política pública son:

- a) El actor privilegiado es el Estado.
- b) Involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo.
- c) Tienen una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos.
- d) Se activan a través de decisiones de

- e) Involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas.
- f) Afectan intereses, positiva o negativamente.
- g) Requieren de instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas.

Si entendemos la política pública como una declaración de voluntad del Estado para hacerse cargo de una situación definida como problema público, debemos reconocer la dimensión política de dicha decisión –ya que se prioriza esta situación por sobre otras– y sus componentes técnicos. Esto implica abordar el problema de una determinada forma. El cómo se expresa esta voluntad se denomina la estrategia, es decir los principios que guían y las metodologías que se proponen para enfrentar el problema público. En el marco de la estrategia, a su vez, corresponde definir los instrumentos (programas, reglamentos, iniciativas legales, financiamiento y asignación de recursos, actores involucrados, organización de la gestión, etc.) que permitirán cumplir con el objetivo de la política. Los planes, programas y proyectos son los que operan finalmente en la realidad y cada uno de estos términos indica distintos niveles de concreción, como se aprecia en la Figura 1.1.

FIGURA 1.1
PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS



Fuente: Elaboración propia

Los programas públicos pueden entenderse como conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales los organismos públicos diseñan y producen bienes y servicios como medio para satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan (Martínez Nogueira, 1998).

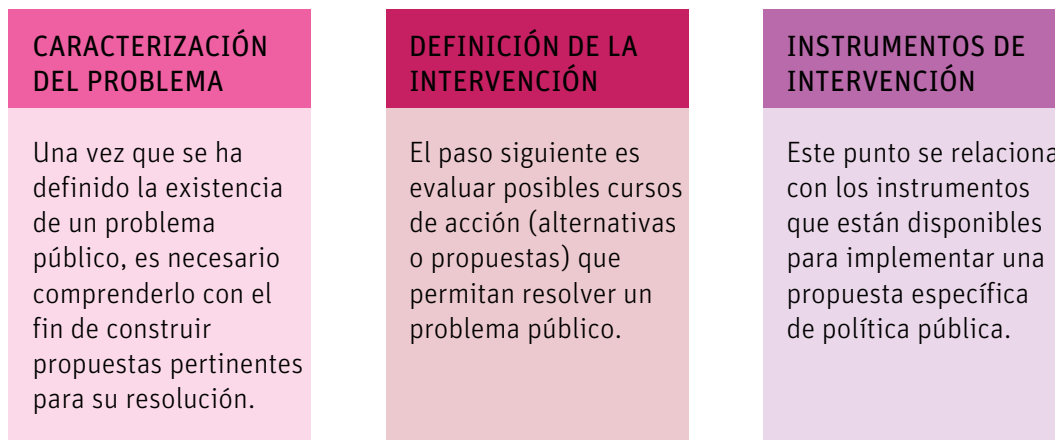
1.2. ¿Qué involucra el diseño de una política pública?

El diseño o formulación de las políticas públicas presenta dos características fundamentales. Por una parte, existe una faceta técnica que supone un cierto proceso racional de análisis de los problemas y sus características, causas,

interrelaciones y consecuencias. Por la otra, existe una dimensión política de las políticas públicas, la cual debe ser reconocida y abordada. Esta faceta se expresa en la confrontación de intereses respecto de las decisiones que se irán adoptando durante el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Es importante entender que será el resultado del proceso técnico antes mencionado el que se someterá a discusión en el proceso político de la política pública.

En términos muy globales es posible agrupar el proceso de construcción de una propuesta de política pública en tres grandes etapas (Olavarría, 2007): (1) comprensión y caracterización del problema, (2) definición de la intervención y, (3) elección de los instrumentos a través de los cuales se materializará la política pública. Estas etapas se resumen en la Figura 1.2 y el Cuadro 1.1. las discute con mayor detalle.

FIGURA 1.2
PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia

CUADRO 1.1 PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA PROPUESTA DE POLÍTICA PÚBLICA

a) Caracterización del problema: Una vez que se ha definido la existencia de un problema público, es necesario comprenderlo con el fin de construir propuestas pertinentes para su resolución. En este punto se intentará resolver preguntas tales como: ¿cuál es el problema? ¿a quiénes afecta? ¿por qué es un problema? ¿cómo ha evolucionado? ¿qué pasaría si no se interviene? Por ejemplo: El problema es la deficiente calidad de los servicios de educación inicial, salas cuna y jardines infantiles. Afecta a todos los niños/as y las familias que asisten a estas modalidades, lo que se expresa en los bajos resultados en las pruebas de desarrollo infantil y en el fracaso escolar posterior.

b) Definición de la intervención: El paso siguiente es evaluar posibles cursos de acción (alternativas o propuestas) que permitan resolver un problema público. Éste es un proceso complejo que demanda revisar no sólo las opciones que técnicamente son más adecuadas, sino también aquellas factibles de implementar desde una perspectiva política, técnica, de oportunidad, etc.

La generación o diseño de propuestas enfrenta una serie de restricciones que de acuerdo a ciertos autores (Howlett y Ramesch, 2003 y Munger, 2000) pueden clasificarse en sustantivas, institucionales y políticas. Las restricciones sustantivas son propias de la situación que se busca enfrentar, dado que son las propias características de los problemas y sus causas las que determinan las dificultades para abordarlos y resolverlos. Las restricciones institucionales tienen relación con las leyes, reglamentos y procedimientos involucrados para tomar la decisión sobre la propuesta e implementarla.

Por último, las restricciones políticas tienen que ver con la aceptación o no que las propuestas generen en otros actores del proceso de la política

pública. Aunque las alternativas de intervención estén muy bien diseñadas desde el punto de vista técnico, puede ser que ciertos actores relevantes consideren que dichas propuestas no son adecuadas y se opongan a su implementación. Por esta razón es importante considerar también estrategias políticas que permitan abordar este tipo de restricciones y faciliten la aprobación e implementación de las propuestas de política pública.

Cabe señalar que este conjunto de propuestas podrán ser analizadas –a fin de seleccionar y/o descartarlas– a través de una serie de criterios comúnmente utilizados, como por ejemplo, efectividad y eficiencia, criterios valorativos y criterios prácticos, referidos a la legalidad, la aceptación política y la aplicabilidad de la propuesta. Siguiendo el ejemplo anterior, algunas alternativas de intervención pueden ser: el establecimiento de estándares de calidad, la acreditación de los espacios educativos, la capacitación del recurso humano y el aumento cuantitativo de este último.

c) Instrumentos de intervención: Este punto se relaciona con los instrumentos que están disponibles para implementar una propuesta específica de política pública. Una tipología no exhaustiva de instrumentos para implementar una política pública abarca los siguientes: 1) gestión directa del gobierno (a través de la provisión directa y/o empresas públicas), 2) privatización, 3) regulaciones, 4) impuestos, 5) subsidios, 6) campañas de educación e información. Continuando con el ejemplo, es posible establecer un programa de mejoramiento continuo de la calidad de la educación y una superintendencia que vele por el cumplimiento de los estándares de calidad antes indicados.

1.3. Actores en la construcción de la política pública

La noción de actor en la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados durante una o todas las etapas de elaboración de una política pública. Los actores pueden ser individuales (líderes políticos o de opinión, personas influyentes) o colectivos (distintos grupos de interés, por ejemplo), formales o informales, centrales o marginales a la red de intereses que se configura alrededor de la política pública. Como ya se indicara anteriormente, las políticas públicas son el resultado de acciones y decisiones tomadas por actores de poder en ciertos contextos institucionales.

Los actores involucrados en el proceso de implementación de una política pública no son solamente aquellos que intervienen en forma directa en su desarrollo, sino todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas pueden incidir activamente sobre él, tanto en forma positiva como negativa (INDES, 2012).

Esta capacidad para incidir variará de acuerdo al peso relativo y a la dotación de recursos de poder que cada actor tenga dentro del proceso de diseño e implementación de las políticas públicas. En el caso de los actores formales podemos mencionar desde al presidente de la República, los parlamentarios, el poder ejecutivo, los asesores presidenciales, los funcionarios de carrera de la administración del Estado, entre otros. En el caso de los actores informales tenemos, por ejemplo, los grupos de interés, los partidos políticos, la academia y centros de pensamiento, los medios de comunicación, etc.

No todos los actores incidirán en el proceso de la política pública, ni siquiera todos aquellos con

capacidad de hacerlo. La definición e identificación de los actores involucrados en un problema público específico dependerá de un conjunto de variables que están asociadas al proceso de diseño e implementación, a los intereses particulares de los actores en cuestión y a la gama de incentivos que estén presentes para el involucramiento o no de los actores en la política pública.

1.4. La construcción de la agenda pública

Con el tema de construcción de la agenda pública, nos referimos al proceso a través del cual los problemas llegan a captar la atención del gobierno como asuntos posibles de ser abordados por las políticas públicas. La agenda de políticas públicas, de acuerdo a Kingdon (1995), es “una lista de problemas o temas que las autoridades y personas fuera del gobierno pero vinculadas a éste, prestan atención seria en un momento determinado. Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas”.

El que una demanda o problema se considere parte de la agenda pública implica o supone, entre otros aspectos: (a) un interés por prestarle atención, (b) que exista una definición sobre el mismo, (c) que estén identificados los actores involucrados, (d) que se haya seleccionado una alternativa de solución y (e) que se conozca la magnitud del problema. No obstante, no todos los temas entrarán en la agenda pública y los que lo hagan necesitan cumplir con algunos requisitos tales como ser objeto de una amplia atención pública, que la ciudadanía considere que se requiere de algún tipo de acción y que corresponde o es competencia del gobierno realizarla.

Siguiendo a Kingdon, existen tres procesos para que un problema sea de interés y se instale en la agenda pública, los mismos que se presentan en el Cuadro 1.2.

CUADRO 1.2 PROCESOS PARA QUE UN PROBLEMA SE INSTALE EN LA AGENDA PÚBLICA

Kingdon señala que existen tres procesos que se desarrollan paralelamente y con interdependencia, y que permiten que un problema se instale en la agenda pública.

- i) el reconocimiento del problema
- ii) la construcción de alternativas
- iii) el proceso político

Si estos tres procesos convergen es altamente probable que el problema pase de la agenda pública a la agenda de decisión del gobierno y se ponga en funcionamiento una política pública.

Fuente: Kingdon, J. (1995).

1.5. Implementación y resultados de las políticas públicas

Una vez que se ha diseñado y decidido una política pública, viene la etapa de la implementación que corresponde fundamentalmente al proceso en el que se ejecutan las políticas públicas. En este proceso se desarrollan las acciones previstas, se utilizan los recursos asignados e intervienen un conjunto de actores en pos de intentar alcanzar los objetivos que se han planificado. Meny y Thoenig (1992) señalan que la implementación consiste en “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. Por su parte Subirats (1994) plantea que la importancia del análisis de las actividades de implementación de las políticas públicas es poder identificar los factores que explican el proceso de transformación de los programas y políticas en resultados.

Implementación de la política pública
Hasta principios de la década de 1970 se asumía que las políticas públicas se implementaban con estricto apego al diseño que las había originado. A partir de esa década comenzó a

instalarse con fuerza la pregunta de por qué fallaban las políticas públicas y esto condujo a que la implementación empezara a ser reconocida como una etapa importante. Lo anterior generó una serie de modelos de análisis del proceso de implementación: i) el enfoque arriba-abajo (top-down), ii) abajo-arriba (bottom-up), iii) el enfoque integrado y iv) el enfoque de redes (policy network).

i) **Enfoque arriba-abajo (top-down):** Este enfoque asume que una vez definida la política pública, ella es puesta en práctica por la administración pública, existiendo una separación entre el proceso político –de formulación– y la etapa de implementación, eminentemente técnica. La administración pública es el elemento central en la implementación y se visualiza como una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada. Olavarría, tomando como referencia a Birkland (2005) señala que existen una serie de supuestos sobre los que descansa este enfoque. Éstos se describen en el Cuadro 1.3.

CUADRO 1.3 SUPUESTOS DEL ENFOQUE ARRIBA-ABAJO

La política pública contiene definiciones claras sobre las metas a alcanzarse y contra éstas se compraran los resultados.

La política está claramente expresada en documentos formales de las autoridades correspondientes.

Están claramente identificados los instrumentos disponibles para alcanzar las metas.

Hay una cadena clara de implementación que se inicia con la instrucción de la política y llega hasta la unidad operativa o de ejecución de la política.

Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores.

Fuente: Olavarría, M., 2007.

Subirats (1994) agrega además elementos recurrentes que estarían asociados a la efectividad en la implementación de las políticas públicas.

Veamos:

- Establecimiento de objetivos que permiten medir el grado de éxito o fracaso de la política en implementación. El supuesto base es que mientras más claros estén los objetivos más fácil y efectiva será la implementación.
- Recursos disponibles o que se pueden movilizar en torno a la política pública.
- Comunicación organizacional y capacidad de control, que permiten dar cohesión a la organización y alinearla en aras de los objetivos de la política.
- Condiciones económicas, políticas y sociales, que relacionan temas como la opinión pública y los intereses afectados por la política.

Entre las principales críticas a este enfoque está la constatación de que la racionalidad que está a la base de este modelo en general no se da en la realidad, por cuanto:

- Los objetivos de las políticas nunca son tan claros.
- Los recursos disponibles habitualmente son menores respecto de lo que se necesita o desea.
- Las condiciones económicas, políticas y sociales son dinámicas y los funcionarios de la administración pública actúan también en función de sus intereses y de cómo ellos entienden que debe implementarse la política pública.
- Las condiciones perfectas no existen ni es posible controlarlas, ya que son muchos los factores en juego durante la implementación.

ii) *Enfoque abajo-arriba (bottom-up)*: Por esta razón, el modelo abajo-arriba propone un camino inverso para analizar la implementación: comenzar desde el impacto generado, analizar las interrelaciones entre los actores y estudiar la decisión que implementa la intervención hasta llegar al diseño de la política pública.

Este enfoque asume que el proceso de implementación de las políticas públicas es complejo y que hay otros factores presentes, no siempre disponibles para los que deciden. Por ejemplo, los conflictos que surgen en la implementación, la capacidad de los funcionarios para neutralizar o detener los esfuerzos desplegados por las autoridades en pos de las metas, los procesos de negociación, etc. Meny y Thoenig (1992) señalan que “la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos”.

Una fortaleza de este enfoque, es que orienta la atención hacia el conjunto de relaciones formales e informales que se dan entre los distintos actores que toman parte en la ejecución de la política (Howlett y Ramesh, 2003). No obstante, algunas críticas apuntan a que es necesario considerar que no todos los grupos tienen la misma capacidad de influir en la política pública y que estas diferencias deben ser tomadas en cuenta.

iii) *Enfoque integrado*: Olavarría, haciendo referencia a Elmore (1985), plantea que al combinar los dos enfoques descritos antes es posible entender, por una parte, la selección de los instrumentos y herramientas adoptadas por los diseñadores y tomadores de decisión y, por la otra, comprender y considerar las motivaciones e intereses de quienes implementarán la política.

iv) *Enfoque de Redes* - La Red o Comunidad de política pública (policy network): Un elemento importante en el análisis de la implementación de la política pública es el referido a la red de relaciones que se genera entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, privados, beneficiarios y comunidad, entre otros. Identificar esta red supone reconocer que durante la implementación se da un proceso intenso de confrontación, negociación y acuerdos sobre los intereses y posiciones de los diferentes actores involucrados. Subirats (1994) define a esta red o comunidad

de las políticas públicas como “un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico [y que] la estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la afectividad de su implementación”.

Cada política genera su propia red o comunidad y en estas hay vínculos verticales y horizontales, siendo los primeros los de orden burocrático (administrativo, reglamentario y organizacional) mientras que los segundos están determinados por el juego de intereses que se desarrolle entre los actores y que variarán según su función, territorio, tipo de actor, conocimiento y experiencia.

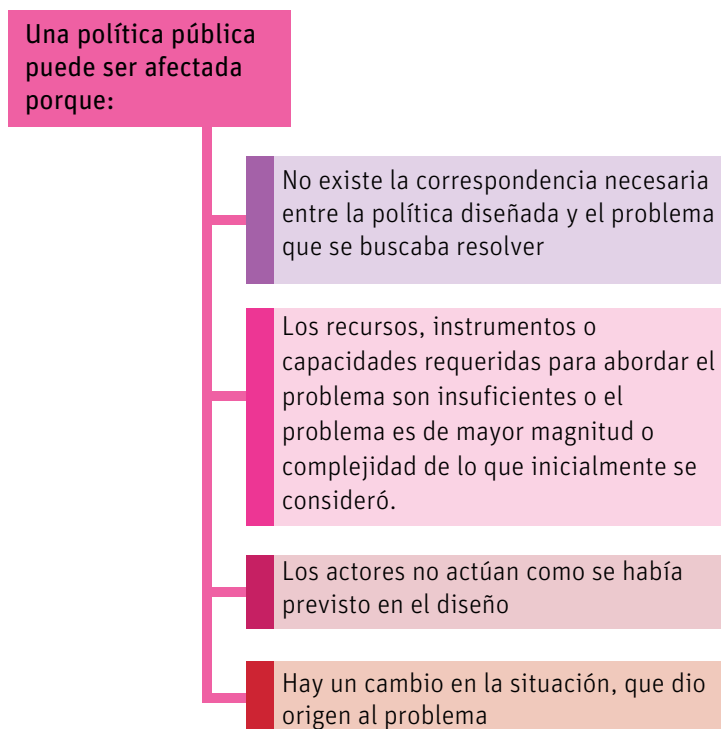
Lo relevante de este enfoque es que permite generar una visión del conjunto de relaciones y actores y su ubicación. Esto posibilita entender que actores locales puedan tener influencia en una política nacional y que una misma política pueda presentar variaciones en su implementación y resultados en diferentes contextos locales.

Resultados de la política pública

La implementación de toda política pública genera resultados y modificaciones, al menos en parte, de la situación existente. Subirats (1994) plantea que la política pública produce efectos y que el aspecto central de la política pública es transformar los recursos movilizados en efectos o impactos que además pueden unirse al impacto de otras políticas públicas.

Estos efectos y/o impactos podrían ser los esperados pero también pueden ser menores o, incluso, es posible que se hayan generado efectos no deseados. En términos generales, una política pública puede no alcanzar los efectos deseados por una serie de razones, algunas de ellas, ejemplificadas en la Figura 1.3.

FIGURA 1.3
¿QUÉ AFECTA AL DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA?



Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar que resultado e impacto no son lo mismo. Por resultado hacemos referencia a las metas cuantificables que han sido logradas por la política pública. Éstas pueden verificarse a través de indicadores cuantitativos, como por ejemplo: número de raciones alimenticias entregadas, número de niños/as asistiendo a salas cuna, número de padres y/o madres que asistieron a talleres de habilidades de crianza y otros ejemplos de características similares.

En cambio el impacto apunta a los efectos más permanentes y globales que se derivan de la aplicación de la política pública. El impacto busca conocer si la política pública y los programas asociados a ella produjeron los efectos esperados en la población beneficiada y si estos cambios

observados efectivamente pueden asociarse a los efectos específicos del o los programas implementados, es decir si es posible establecer relaciones de causalidad. La evaluación de impacto requiere de la aplicación de distintas técnicas que, principalmente, deberían permitir conocer qué habría ocurrido en caso de no haberse implementado el programa. Una técnica ampliamente utilizada es contar con grupos control que sirvan de contrafactuales y que puedan ayudar a dimensionar lo anteriormente señalado.

Siguiendo con los ejemplos anteriores, es importante, en términos de resultados, conocer cuántos padres y/o madres asistieron a talleres de habilidades de crianza pero, en términos

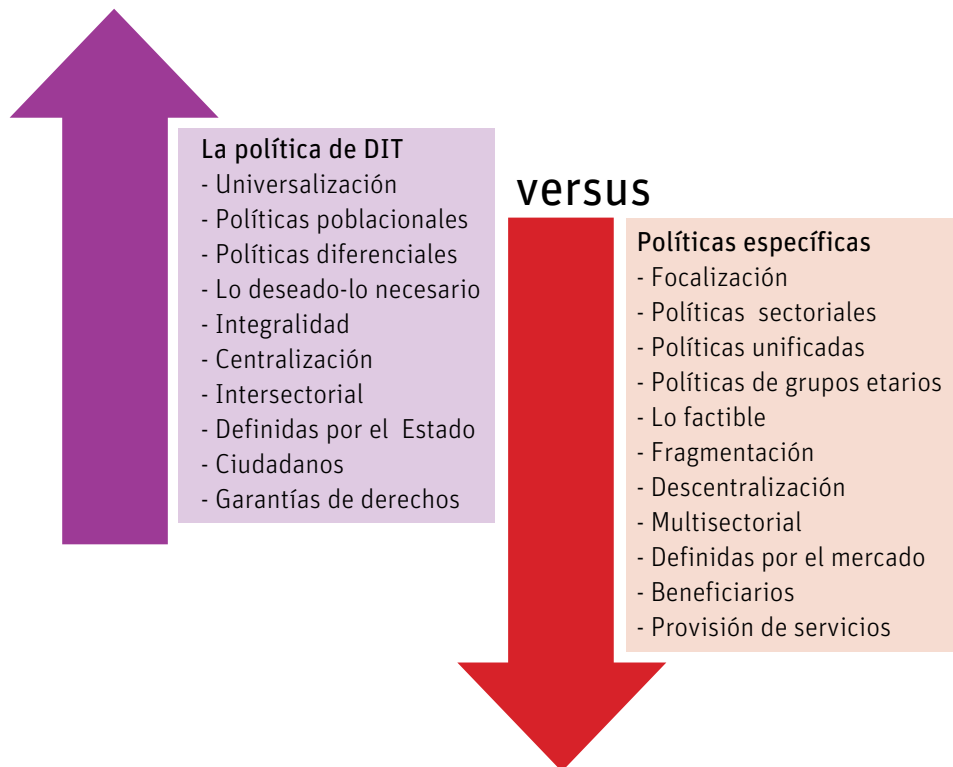
de evaluación de impacto, lo que interesa es determinar si se han adquirido competencias y habilidades de crianza y si éstas tienen o no un efecto en el desarrollo de los niños. Es importante considerar por último que incluso una implementación fallida produce aprendizajes que deberían incorporarse en el diseño de futuras intervenciones públicas.

1.6. Dilemas en las políticas de DIT

En el diseño de políticas de DIT se presentan algunos dilemas que es importante considerar y que se relacionan con elementos descritos en la Figura 1.4.

En algunos países se trata de “la política” de DIT, que es una sola gran política y que comprende los distintos aspectos de la integralidad necesaria y debe ser, por ende, multisectorial y con un modelo de gestión acorde a la complejidad que implica la presencia de muchos actores y sectores. Esto parece ser lo óptimo en cuanto a la concepción de integralidad. Sin embargo, en muchos países existen políticas de infancia específicas de salud, de educación, de servicios sociales (en estos casos es complejo articularlas e integrarlas, pero algunos estados optan por esta modalidad, que parecería ser más simple de implementar).

FIGURA 1.4
DILEMAS EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Ernesto Durán, Observatorio de Infancia, Bogotá, Colombia, 2011.

En los países descentralizados suele haber una política amplia y cada región adapta o asume en su totalidad la propuesta del gobierno central. En los más centralizados las políticas suelen diseñarse en el nivel central y en el marco de una desconcentración regional se gestionan a nivel local.

Las políticas públicas en la región se han caracterizado por ser más bien clientelistas, basadas en una oferta institucional preestablecida. Hoy en día se transita hacia políticas que estén basadas en los derechos de las personas, en su rol de ciudadanos y no de meros beneficiarios de prestaciones.

Sin duda un dilema permanente es el tema de los recursos ya que es fundamental evaluar la factibilidad real de implementar la política. Es historia frecuente que excelentes enunciados y propuestas políticas descansen en escritorios de ministerios por la imposibilidad de ser implementados.

Comentaremos en forma más detallada el dilema de las políticas universales versus las focalizadas.

Tradicionalmente las políticas sociales en América Latina se desarrollaron de forma universal, proveyendo a toda la población de los mismos bienes y servicios, en la misma forma y cantidad, con el objetivo de lograr la mejora de la calidad de vida de la sociedad. En el pasado, este enfoque tuvo su éxito en sociedades con “relativamente escasa diferenciación”, esto es, baja interdependencia social y económica interna y con población reducida y homogénea. Por el contrario, en la América Latina de hoy en día, encontramos una situación de marcada interdependencia y complejidad internas y externas.

Según la OPP (1994, citado por Forselledo, 2002), “un concepto muy amplio de la universalidad puede conducir a la institucionalización de situaciones de fuerte desigualdad social en el

acceso y utilización de los servicios sociales, en la medida en que no se le acompaña de mecanismos compensatorios y asistenciales que permitan una relativa igualación para poder acceder a esos servicios”.

Desde una perspectiva económica, en la provisión de los servicios sociales (especialmente los que son inversiones en el capital humano) existen externalidades que justifican cubrir a la población en forma universal. Por ejemplo, una población sana y bien instruida afecta positivamente a la sociedad en su conjunto, en términos sociales y productivos. En este sentido, en los primeros años la enseñanza, así como la prevención de las enfermedades deberían ser suministradas desde un enfoque universal.

La universalización de la educación y la salud primaria o preventiva también se fundamentan por razones de equidad y por poseer características de bienes públicos. Por ejemplo, no es viable ni deseable impedirle a nadie que se beneficie de una campaña masiva contra el cólera, el SIDA, o las drogas. Asimismo, todos los niños y niñas deberían poder acceder a la educación a lo largo del ciclo de vida y gozar de condiciones aptas para el logro de su óptimo potencial de desarrollo, independientemente del estatus socioeconómico de sus padres.

Las políticas focalizadas aplicadas al ámbito social y, en particular, al bienestar integral de la infancia, corresponden a una modalidad de intervención pública que tiende a destinar sus recursos técnicos y financieros hacia los más vulnerables y vulnerados en sus derechos. Es una estrategia para alcanzar una mayor eficiencia y equidad en las prestaciones sociales que realiza el Estado. Si bien hoy en día no es un enfoque novedoso, persiste la polémica respecto de la complementariedad o sustituibilidad entre estos dos enfoques. Los objetivos de las políticas focalizadas para la protección integral de la infancia se describen en el Cuadro 1.4.

CUADRO 1.4 OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS FOCALIZADAS PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA

Promover el derecho a la igualdad de oportunidades.

Asegurar cobertura, prestaciones y oportunidades a los sectores más vulnerables y vulnerados en sus derechos.

Desarrollar sistemas de prestación de servicios ajustados a la demanda (en términos de derechos vulnerados).

Extender a la población más desfavorecida las oportunidades y opciones que le son consagradas en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Fuente: Elaboración propia

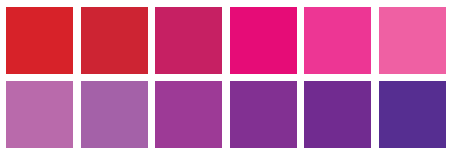
Síntesis de la Unidad

Una política pública es un conjunto de secuencias de decisiones y acciones relativas a la elección de fines y/o medios de respuesta a problemas y/o necesidades. Es la respuesta del sistema político-administrativo a una situación que se ha definido como políticamente inaceptable. Para que esta situación sea reconocida como un problema susceptible de ser abordado por una política pública, tiene que mostrar carencias objetivas de la sociedad y los distintos actores con poder deben calificarla como un problema público. Es importante entender que una política pública es una declaración de voluntad del Estado para hacerse cargo de una situación definida como problema público y por lo tanto dicha decisión, además de los componentes técnicos, tiene un componente político, que no puede soslayarse y que demandará priorizar algunos problemas por sobre otros, debiendo someterse a los procesos democráticos de negociación, ajuste y aprobación.

Las políticas públicas cuentan con una serie de instrumentos que permiten ir concretándolas: los planes, programas y proyectos son los que operan finalmente en la realidad y cada una de estas herramientas remite a distintos niveles de concreción. En términos muy globales, construir una propuesta de política pública implica caracterizar el problema, definir la intervención específica y establecer los instrumentos de intervención antes mencionados. En el marco específico del diseño de las políticas de DIT, existen algunos dilemas que es necesario conocer y abordar al momento de tomar decisiones, ya que cada una de las opciones genera resultados distintos e implican costos, instrumentos y herramientas diversos.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1996). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial MAP.
- BID (2011). *Estrategia Social para la equidad y productividad, América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birkland, T. (2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and model of public policy making*. New York, M.E. Sharpe Inc. (2ª ed.).
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elmore, R. (1985). *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy*. En K. Hanf y T. Toonen (eds.). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Países Bajos: Martinus Nijhoff.
- Forselledo, A. (2002). *Uso indebido de drogas, derechos del niño y políticas públicas para la prevención*, Instituto Interamericano del Niño, Segunda edición.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York: Harper Collins.
- Kraft, M. y Furlong, S. (2004). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington D.C.: CQC Press.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1971). *A Pre-view of policy sciences*. EUA: American Elsevier Publishing.
- Meny, I. y Thoenig, J-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Munger, M. (2000). *Analyzing Policy: Choices, Conflicts, and Practice*. New York: W. W. Norton & Company.
- OPP (1994).
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documento de Trabajo N° 11. Santiago: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
- Ranney, A. y Alvin Bone, H. (1967). *Politics and Voters*. New York: McGraw-Hill.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- UNESCO (2010). *Moscow Framework for Action and Cooperation: Harnessing the Wealth of Nations*. Moscow, Russian Federation.



UNIDAD 2

Consideraciones para un enfoque integral del DIT

Unidad 2- Consideraciones para un enfoque integral del DIT

Objetivos del aprendizaje

- Caracterizar cuáles son los elementos constitutivos de un enfoque integral de promoción del DIT.
- Reconocer qué características presentan las intervenciones efectivas en el ámbito del DIT.
- Identificar los pasos previos a la construcción de políticas integrales de DIT.

2.1. La demanda por enfoques integrales

El conocimiento y comprensión de la relevancia e impacto del desarrollo infantil temprano en la vida de las personas y en el desarrollo económico, social y cultural de los países ha avanzado de manera significativa en las últimas décadas.

La evidencia científica revisada en el módulo 1 nos mostró las bases que permiten afirmar que la infancia temprana es la fase del desarrollo más importante de todo el ciclo vital. Lo que ocurra en este período tendrá un impacto significativo en la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas, influyendo de manera considerable en su bienestar futuro y en otros factores asociados a indicadores de salud (por ejemplo, retardo en el desarrollo, salud mental, enfermedades cardíacas, obesidad, etc.), sociales y cognitivos (habilidades numéricas, de lecto-escritura, criminalidad, integración social, logros escolares, etc.), y económicos (productividad, calidad del capital humano, ingresos, etc.).

En función de lo anterior, en las últimas cuatro décadas también se han multiplicado los esfuerzos, tanto gubernamentales como de organismos internacionales y de una amplia gama de

profesionales de distintas disciplinas, que abogan por hacer visible y por incorporar el DIT como un ámbito relevante de las políticas públicas. Este esfuerzo ha ido en paralelo con la incorporación del DIT en diferentes acuerdos y compromisos internacionales que se han sumado al trabajo iniciado a partir de la declaración, suscripción y ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Numerosas conferencias y declaraciones han puesto el acento en la necesidad de mejorar las condiciones y calidad de vida de los niños y niñas, especialmente de los más vulnerables, a través de intervenciones que aborden las distintas dimensiones de su desarrollo.

Es interesante destacar que en la primera conferencia sobre Cuidado del Desarrollo Infantil Temprano y Educación (ECCE, Early Childhood Care and Education), realizada en Moscú en septiembre del año 2010, se contrajo un compromiso claro sobre la importancia de un enfoque integral u holístico sobre el DIT. El marco de acción y cooperación que surgió de esta conferencia hizo hincapié en la necesidad de mejorar el acceso a servicios de DIT de calidad, de enfocarse en el desarrollo integral de los niños y niñas y de generar intervenciones multisectoriales para la provisión de los servicios dirigidos a ellos.

El enfoque integral se caracteriza, de acuerdo a los resultados de esta conferencia, como la provisión del cuidado, educación, salud, nutrición y protección para todos los niños entre 0 y 8 años de edad (UNESCO, 2010). El carácter multisectorial de las intervenciones pone el énfasis en la responsabilidad que comparten todos los sectores gubernamentales que trabajan con niños, niñas y sus familias en diseñar e implementar estrategias de intervención que no sólo aborden la multidimensionalidad del desarrollo infantil sino que sean provistas por las distintas entidades de gobierno en los diferentes niveles territoriales.

Cuando hablamos de multidimensionalidad del desarrollo infantil nos estamos refiriendo tanto a

las áreas cognitiva, socioemocional, motora y del lenguaje como a las distintas personas y ambientes que influyen en el desarrollo de los niños y niñas, es decir sus padres, madres, cuidadores/as, familias extendidas y las comunidades donde viven. Debemos considerar, además, el impacto o incidencia de las políticas, programas y proyectos en las condiciones y calidad de vida de los niños, en los niveles nacional, regional y local. En esta línea, la integralidad no sólo supone abordar las distintas dimensiones del desarrollo a través de estrategias que se despliegan desde lo nacional a lo local y viceversa, sino que conlleva, además, el desafío de la calidad y de la equidad de las intervenciones que se promuevan.

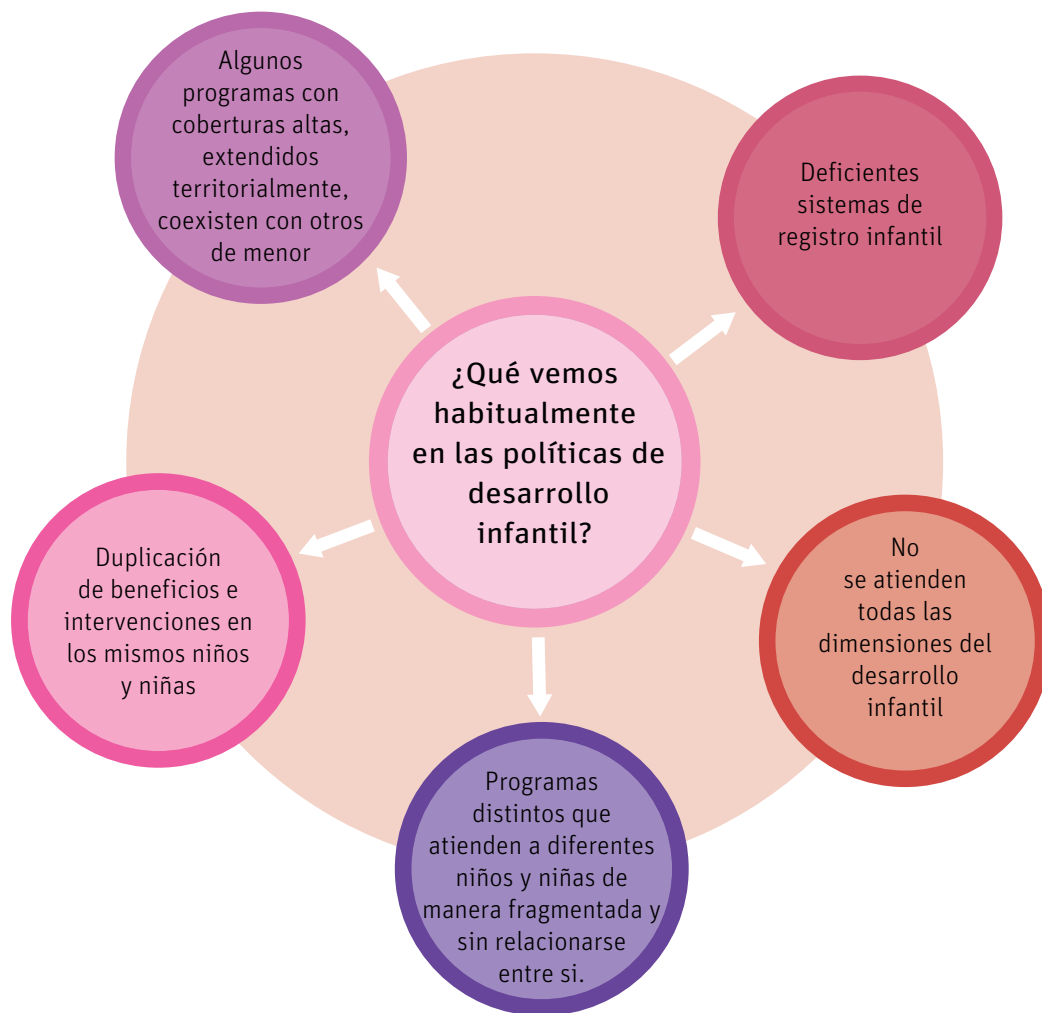
Hoy los países están desarrollando intervenciones que incluyen la educación de los padres, la nutrición, la salud y la estimulación temprana. Se están haciendo esfuerzos importantes por aumentar el acceso a centros de cuidado infantil que, en general, incorporan acciones educativas para mejorar y fortalecer las competencias parentales y además proporcionan o se complementan con estrategias de apoyo psicosocial a las familias. Estas intervenciones involucran no sólo a distintos profesionales, técnicos y agentes comunitarios, sino también a diferentes servicios públicos, ONG y agencias de cooperación.

Un aspecto que suele no considerarse con la suficiente atención y profundidad tiene relación con el mecanismo para “poner en circuito” las acciones dirigidas a los niños/as: ¿Cuál es la ruta crítica de atención? ¿Cómo identificamos a los niños/as que requieren de las prestaciones? ¿Cómo acceden a estas prestaciones? ¿Cómo y con qué instrumentos evaluamos el desarrollo infantil? ¿Qué acciones estarán dirigidas a apoyar a los padres y madres tanto en el ámbito de la crianza como de protección social, inserción laboral, etc.? ¿Cómo hacemos derivaciones efectivas entre las instituciones que están trabajando en DIT? Por lo tanto, hablar de integralidad es poner el acento en la multidimensionalidad del desarrollo y en el carácter multisectorial de las

intervenciones, pero sin dejar de lado el cómo organizamos y gestionamos dichas acciones en los espacios locales en los que nos desempeñamos cotidianamente.

Establecer la necesidad de enfoques integrales de DIT ha sido fruto de múltiples esfuerzos e iniciativas desplegados durante las últimas décadas y basados en la evidencia generada por las investigaciones y resultados en las áreas de las neurociencias, economía, ciencias sociales, etc. Los múltiples factores que afectan el desarrollo de los niños y niñas y que están relacionados no sólo con ellos mismos sino con sus familias, comunidades y contextos macro han establecido la demanda por enfoques integrales y de calidad en DIT. Además, las intervenciones de estas características han sido reconocidas también como el mecanismo más eficiente para el uso de los recursos públicos, siempre limitados en los países de la región.

FIGURA 1.5
¿QUÉ VEMOS HABITUALMENTE EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO INFANTIL?



Fuente: Adaptación de la presentación PWP “La importancia del Desarrollo Infantil Temprano como Política Pública” de Verónica Silva. Honduras, Banco Mundial, 2012.

La Figura 1.5 presenta una enumeración de las dificultades que subyacen tras algunas políticas y programas de desarrollo infantil que se implementan a nivel de la región. Esta ilustración ayuda a fundamentar la imperiosa necesidad de actuar integralmente en materia de DIT.

Tal y como se revisó en el primer módulo, la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas está fuertemente influenciada por lo que ocurre en los primeros 6 años de vida. Las experiencias,

incluso las que ocurren en el útero, constituyen los cimientos para el aprendizaje futuro. En esta línea, cualquier carencia significativa en la estimulación cognitiva, la salud, la nutrición o cualquier necesidad emocional básica tendrá efectos negativos en el desarrollo infantil y podrá derivar en resultados deficientes en la salud, el aprendizaje y el desarrollo en general. Asimismo, el ambiente, el contexto familiar, comunitario y social en el cual crecen los niños y niñas es importante para su desarrollo presente y futuro

(revisar modelo ecológico, módulo 1). Situaciones de estrés crónico, vivir en áreas de conflicto, sufrir violencia, condiciones inadecuadas de habitabilidad, baja escolaridad de la madre, son sólo algunos factores de riesgo que tendrán un impacto perjudicial para el DIT. Los niños y niñas viven en un contexto familiar, comunitario, cultural, etc., y las necesidades que presentan deben abordarse considerando ese contexto en particular, identificando los factores de riesgo y los factores protectores que lo caracterizan y potenciando el bienestar de las familias, especialmente de los cuidadores principales de los niños y niñas. Por lo anterior, apoyar a las familias y comunidades puede tener un impacto positivo en el desarrollo de los niños y, a su vez, apoyarlos de manera integral puede afectar positivamente a las familias y comunidades donde están insertos.

Por las razones antes mencionadas, las intervenciones dirigidas a los niños y niñas deberían procurar atender todas las dimensiones del desarrollo y minimizar los potenciales factores de riesgo que están presentes, tanto a nivel familiar como del entorno donde viven los niños y niñas.

2.2. Características de las intervenciones efectivas

Diversos estudios señalan los beneficios que se producen en los niños y sus familias cuando participan en programas integrales de DIT. Estos beneficios incluyen mejoras en la salud, nutrición, tasas de vacunación y resultados educacionales, entre otros (Engle et al., 2007). En el caso de niños y niñas vulnerables, la provisión de programas que promueven mejores condiciones y oportunidades para el aprendizaje puede aumentar el desarrollo cognitivo y disminuir las posibilidades de repetir un grado en la educación básica o de desertar de la escuela. Intervenciones con familias y niños/as que tienen SIDA pueden ayudar en la educación de los cuidadores para fortalecer el desarrollo saludable de los niños, reducir el déficit nutricional y mejorar sus competencias cognitivas.

Se ha demostrado que las intervenciones integrales en DIT tienen efectos que perduran mucho más allá de los primeros años de vida de los niños, especialmente cuando se trabaja de manera coordinada con las familias y las comunidades, y con la participación de diversos sectores gubernamentales. Los centros con base comunitaria pueden incorporar servicios esenciales tales como salud, alimentación, servicios de estimulación y cuidado de los niños, fortalecimiento de competencias parentales, etc. En síntesis, los espacios comunitarios pueden ofrecer ambientes positivos para que los niños y niñas aprendan a relacionarse con otros niños y adultos así como facilitar la entrega de herramientas y recursos a las madres, padres y cuidadores, que les permitan enfrentar de mejor manera la crianza de sus hijos e hijas.

Las políticas y los programas efectivos pueden ser herramientas eficaces para proteger a los niños y niñas de los múltiples riesgos a los que están expuestos, especialmente cuando viven en situación de pobreza.

Desde el punto de vista de las intervenciones efectivas, la serie The Lancet sobre desarrollo infantil (Engle et al. 2007) provee un conjunto de evidencias sobre cómo fortalecer el desarrollo infantil temprano a través de programas de calidad que se focalicen en los niños y niñas más vulnerables. Los autores de esta publicación señalan que el apoyo a los padres, la educación preescolar, la provisión de diferentes medios educativos para niños/as y sus familias y la combinación virtuosa de estas estrategias de promoción del desarrollo infantil con programas de transferencias monetarias condicionadas, tienen el potencial de reducir las inequidades que se reproducen en los niños y niñas como

consecuencia de la pobreza, la desnutrición, la falta de acceso a salud, educación, entre otras. Es decir, las políticas y los programas efectivos pueden ser herramientas eficaces para proteger a los niños de los múltiples riesgos a los que están expuestos, especialmente cuando viven en situación de pobreza.

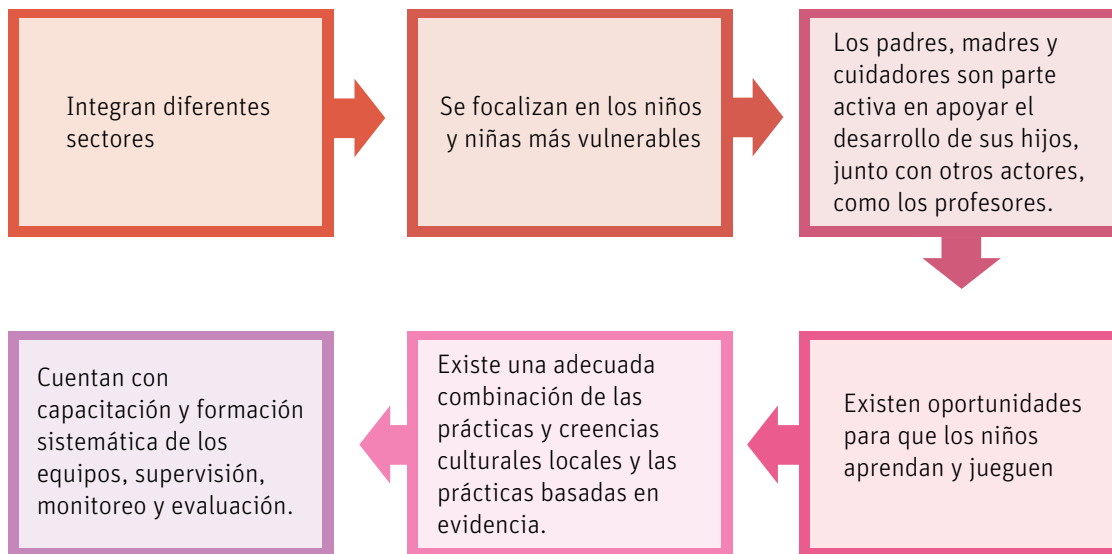
Dentro de las intervenciones de apoyo a la educación y crianza dirigidas a los padres, madres y cuidadores (ya sea a través de visitas domiciliarias, grupos comunitarios, visitas clínicas, etc.) fue posible establecer que los programas más efectivos eran aquellos que contemplaban métodos sistemáticos de entrenamiento y capacitación a los trabajadores basados en un currículo estructurado y que, además, ofrecen oportunidades para que los padres puedan interactuar con sus hijos e hijas y contar con retroalimentación. Adicionalmente, las intervenciones más efectivas incorporan una adecuada combinación de salud, nutrición y estimulación y otros componentes de DIT junto con el apoyo de las comunidades y el gobierno, en el nivel territorial correspondiente.

Un elemento interesante es que la calidad de las relaciones entre los padres, madres y cuidadores que reciben estos programas y los equipos de trabajadores que proveen los servicios es también un aspecto relevante al momento de evaluar la efectividad de estas intervenciones.

Respecto de las intervenciones dirigidas a niños y niñas que asisten a educación preescolar, los resultados muestran que éstas mejoran el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños junto con la preparación para la educación primaria. Lo anterior está asociado a programas de alta calidad que consideran un número adecuado de alumnos por docente con un currículo y un modelo pedagógico adecuados que favorezcan el desarrollo infantil, permitiendo la exploración, la creatividad y el juego. Es además fundamental que los profesores sean sensibles a las necesidades de los niños y niñas.

La Figura 1.6 resume los resultados de la serie The Lancet en términos de las características de los programas eficaces.

FIGURA 1.6
CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS EFICACES



Fuente: Engle, P. L. et al. (2011). The Lancet 378: 1339-53, publicado online..

2.3. Características de un enfoque integral del DIT

Janeva (2011) formula una pregunta relevante al tema en discusión: ¿enfoque integral del niño/a o enfoque integral respecto de la provisión de los servicios? La respuesta que ella entrega y con la cual estamos totalmente de acuerdo, es que no existe tal dicotomía. Por el contrario, debe potenciarse una visión integral y holística tanto de los niños y niñas como de los servicios a ser provistos.

Los niños cuando aprenden no lo hacen de manera fragmentada. Su descubrimiento del mundo, la interacción con otros niños/as y con los adultos significativos les permite entender y aprender, y esto tiene impacto en todas las áreas del desarrollo infantil. Su aprendizaje es integral, el progreso en un área afecta a las otras y ya hemos revisado que verse enfrentados a experiencias negativas y/o sufrir situaciones de estrés también puede tener efectos en todas las dimensiones del desarrollo.

En un enfoque integral del DIT, los niños y niñas están en el centro de las intervenciones e inmediatamente se ubican las familias y las comunidades donde viven.

En un enfoque integral de DIT, los niños y niñas están en el centro de las intervenciones e inmediatamente se ubican las familias (padres, madres y cuidadores principales) y las comunidades donde viven. Sin embargo, las familias no siempre cuentan o disponen de los conocimientos, capacidades y/o recursos necesarios para proveer un adecuado soporte al desarrollo infantil. Este contexto es el que establece la necesidad de que los gobiernos adopten enfoques integrales de DIT, que consideren la formulación e implementación de políticas y programas que ayuden a suplir dichos

requerimientos y necesidades en las familias, cuidadores y comunidades.

Los programas con un enfoque integral de DIT son, esencialmente, un conjunto integrado de acciones que buscan asegurar el derecho de los niños y niñas a crecer y desarrollarse de manera saludable, protegidos de posibles riesgos y con acceso a oportunidades para aprender. En resumen, buscan ofrecer los servicios y apoyos necesarios para que los niños puedan desplegar al máximo sus capacidades. En primer lugar, la provisión de estos servicios y apoyos constituye una responsabilidad que deberían liderar los gobiernos nacionales, pero que requiere ser compartida con los niveles locales de gobierno, con las comunidades y especialmente con las familias, padres, madres y cuidadores principales.

Junto con lo anterior, Vegas y Santibáñez (2009) señalan un conjunto de otras razones que fundamentan la importancia estratégica de contar con enfoques integrales de DIT. Una de carácter ética y política es la constatación de que las partes involucradas, los niños/as y las madres trabajadoras, no tienen representación suficiente para participar o influir en el debate en torno a las opciones de política pública que les afectarán. Por ende, es importante que las intervenciones consideren las necesidades y características específicas de los niños/as y sus padres/madres.

Una segunda razón que avala la necesidad de contar con enfoques integrales de DIT radica en el carácter multidimensional del desarrollo infantil. Las políticas de DIT suelen trascender los límites de un determinado sector, ya sea éste educación, salud o protección social, lo que, en ocasiones, puede generar fragmentación y/o falta de cohesión entre las distintas intervenciones. Contar con un enfoque integral de DIT puede aportar a dar mayor coherencia y respaldo institucional a dichas intervenciones y facilitar que se establezca un ente coordinador entre las distintas agencias de gobierno. La importancia de este ente coordinador es un tema que se abordará en el siguiente apartado.

2.4. Elementos previos a considerarse en la construcción de políticas integrales de DIT

Otro aspecto relevante al promover enfoques integrales de DIT es la posibilidad de identificar y establecer cuál será la institución responsable de liderar los esfuerzos de los distintos sectores gubernamentales en materia de infancia temprana. En palabras de Vegas y Santibáñez (2009), esto consiste en identificar al “campeón” de la política. Las intervenciones integrales requieren de un respaldo institucional que puede sobrepasar las posibilidades de un sector específico y, por lo tanto, se necesita contar con esta figura de gobierno que permita instalar el DIT como una prioridad del más alto nivel.

Una constatación interesante que aportan Vegas y Santibáñez es que los enfoques integrales buscan instalar el DIT como una prioridad gubernamental. Esta aseveración se vincula al hecho de que países con programas de DIT de alta calidad y que atienden a un número significativo de potenciales beneficiarios, en general, cuentan con políticas nacionales en esta materia y, por ende, han establecido el DIT como un objetivo prioritario de la agenda pública.

Las intervenciones integrales requieren de un respaldo institucional que puede sobrepasar las posibilidades de un sector específico.

Aun cuando no es un requisito sine qua non establecer una política nacional de DIT, hacerlo puede aportar a la construcción de una visión común y de objetivos y estrategias compartidas entre los diferentes actores públicos, ayudando a promover una mejor coordinación intersectorial y una implementación más efectiva por parte de las instituciones gubernamentales.

Tal y como hemos señalado anteriormente, no existen recetas únicas para desarrollar estrategias integrales de DIT y su formulación e implementación deben basarse en las realidades y contextos específicos de los países. No obstante, es posible mencionar algunos pasos que pueden guiar la elaboración de políticas y programas integrales de DIT, así como algunos contenidos específicos que deberían estar presentes en las intervenciones que se diseñen y los elementos que son comunes a un enfoque integral de DIT.

Como ya señalamos, establecer una política nacional de DIT no es un requisito previo al desarrollo e implementación de programas e intervenciones integrales en esta línea, pero sí permite contar con un “paraguas” institucional que facilite la coordinación intersectorial y además genere las condiciones para definir el liderazgo institucional, o en los términos antes descritos, identificar al “campeón” de la política. Otros elementos que destacan Vegas y Santibáñez es que este paraguas institucional permite definir un marco de referencia para el establecimiento de las prioridades gubernamentales y para la definición y articulación de los recursos que se requieren para financiar los distintos programas vinculados a la política de DIT. Por ejemplo, en el caso chileno, la política de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo identificó al Ministerio de Planificación como el ente coordinador de las intervenciones en salud y educación, estableció los objetivos programáticos a alcanzarse y determinó los recursos financieros requeridos para tales efectos.

Vegas y Santibáñez (2009) han identificado, a partir de la revisión de políticas de DIT en la región y países de la OCDE, un conjunto de pasos previos para elaborar políticas integrales en esta área. Estos pasos previos (recogidos en el Cuadro 1.5) constituyen, a juicio de las autoras, un aporte interesante al momento de diseñar políticas de DIT que promueven la integralidad de las intervenciones.

CUADRO 1.5 PASOS PREVIOS PARA ELABORAR POLÍTICAS INTEGRALES DE DIT

Definir un respaldo institucional y alcanzar la coordinación intersectorial
Garantizar una financiación adecuada
Definir las prioridades nacionales fundamentales
Construir sobre los éxitos de programas pasados y existentes, siendo conscientes de las limitaciones establecidas en las evaluaciones de impacto disponibles.
Garantizar la coherencia de la política de DIT con otras políticas relacionadas

Fuente: Elaboración propia.

Antes de profundizar en cada uno de los pasos previos para elaborar las políticas integrales de DIT, es fundamental señalar que es la presencia y combinación virtuosa de estos pasos, junto con una serie de otros factores, lo que se requiere para diseñar e implementar esas políticas integrales. Este curso en sus distintos módulos busca, justamente, dar cuenta de todos estos elementos y de las complejidades asociadas. Es muy importante recordar, como ya lo hemos puntualizado anteriormente, que no existen recetas mágicas y que poner en común estas reflexiones tiene como objetivo aprender de los aciertos y desafíos presentes en las distintas experiencias.

Primer paso: definir un respaldo institucional y alcanzar la coordinación intersectorial

Hemos destacado la multidimensionalidad del desarrollo infantil y, asociado a esta característica, el hecho de que las intervenciones dirigidas a los niños, niñas y a sus familias deben ser abordadas desde una perspectiva multisectorial. Idealmente, un enfoque integral de DIT genera

vínculos entre las diferentes áreas que afectan a los niños, como por ejemplo, salud, nutrición, educación, trabajo, protección social, etc. Pero establecer dichas sinergias requiere contar con un respaldo institucional que pueda aunar a los distintos ministerios y agencias gubernamentales involucradas. Una alternativa en esta línea es establecer la responsabilidad de la coordinación general en algún ministerio que tenga bajo su tutela áreas de planificación y/o desarrollo, ojalá de un carácter no sectorial, de manera tal de no generar un desbalance hacia alguna área específica.

Otro elemento relevante es que la coordinación interinstitucional se ve favorecida cuando hay objetivos, metas y estrategias comunes y compartidas, y cuando existen los instrumentos legales, administrativos y técnicos que establecen las condiciones y mecanismos para que la coordinación no sea sólo un discurso de “buenas voluntades” o una declaración de principios sin indicadores claros. Los convenios de transferencia de recursos con indicadores de desempeño o los

acuerdos de colaboración con metas comunes y mediciones asociadas, pueden ser ejemplos de este tipo de instrumentos.

Las opciones para volver operativa la coordinación interinstitucional pueden variar de país a país, ya que dependen de las estructuras político-administrativas, de las prioridades y recursos gubernamentales definidos y de otros factores coyunturales presentes al momento de tomar decisiones en este ámbito. Por ejemplo, en algunos países la coordinación se ubica directamente en la Presidencia y/o Gabinete de la Primera Dama y en otros, los responsables son los Institutos que tienen a su cargo los temas de infancia, los Ministerios de Desarrollo Social o, a veces, las entidades públicas con competencia sobre la infancia vulnerable.

Más allá de la legítima discusión respecto de “quién coordina” lo que interesa destacar es que deben ser los objetivos de la política pública de DIT los que deben orientar esta decisión. Por ende, lo fundamental es que la Institución que tenga bajo su alero la coordinación de la política de DIT posea las competencias necesarias, tenga definidas con claridad sus funciones, reciba los recursos suficientes y cuente con el respaldo político adecuado –y ojalá lo más transversal posible–, para implementar la política de DIT y coordinar efectivamente la acción multisectorial. Si las condiciones anteriores son insuficientes o incipientes, se corre el riesgo de tener nominalmente la función y la responsabilidad de la coordinación sin poder concretarla en la realidad.

Las opciones para volver operativa la coordinación interinstitucional pueden variar de país a país, ya que dependen de las estructuras político-administrativas, de las prioridades y recursos gubernamentales definidos y de otros factores coyunturales.

Segundo paso: garantizar una financiación adecuada

El financiamiento de políticas integrales de DIT puede provenir de la creación de fondos nacionales exclusivos para este fin, de fondos de inversión social ya existentes, de la provisión a través de los presupuestos nacionales, regionales o municipales, del establecimiento de impuestos específicos, exenciones, y de subsidios y/o tarifas diferenciales.

Existen variadas experiencias y mecanismos, los cuales dependerán de los contextos y características específicas de cada país. Lo relevante es que dicho financiamiento sea sostenible en el tiempo y que no esté sujeto a grandes variaciones o fluctuaciones, que no dependa del gobierno de turno y/o que no genere impactos negativos en el mercado laboral. A veces no se requiere grandes inyecciones de recursos, sino más bien reorientar y optimizar los ya existentes en función de los objetivos y prioridades que se establezcan en el marco de las políticas de DIT. En el módulo 3 se abordará este punto un poco más en detalle.

Tercer paso: definir un conjunto de prioridades nacionales fundamentales

Existe un conjunto de decisiones que deben abordarse y explicitarse desde el inicio del diseño de una política nacional de DIT. Estos son solo algunos ejemplos ilustrativos: el límite de edad para establecer la obligatoriedad de asistencia a preescolar, el contenido específico de los servicios y prestaciones que se entregarán (en salud, educación, nutrición, protección social, etc.), el nivel de financiamiento que se otorgará a la política, la definición de si los servicios serán universales, focalizados o mixtos, etc.

El contenido y tipo de decisiones que constituirán el conjunto de prioridades nacionales implica un análisis detallado de los principales problemas que la política busca abordar, es decir, ¿cuáles son los principales desafíos y problemáticas que enfrentan los niños, niñas y sus familias? Las respuestas a

esta pregunta variarán de país a país pero son el insumo básico para la definición de las prioridades que darán contenido específico a los programas e intervenciones de la política de DIT.

Cuarto paso: crear programas exitosos

Es importante construir los programas con base en las experiencias y resultados positivos. Ello no sólo genera legitimidad y aceptación por parte de los distintos actores involucrados, sino que también permite augurar mayores probabilidades de éxito. Los programas que cuentan con evaluaciones de impacto adecuadamente diseñadas y ejecutadas facilitan su implementación durante períodos prolongados, con mayor credibilidad y con las condiciones necesarias para extender sus recursos y su cobertura. Cabe señalar, en todo caso, que las evaluaciones de impacto positivas no son un sello garantizado de continuidad para los programas. Hay muchos otros factores que pueden influir en esta materia: decisiones y respaldo político, crisis internas o internacionales que afecten la disponibilidad de recursos, entre otros, y aunque no son materia de este módulo en particular, es pertinente tenerlos en cuenta.

Las evaluaciones de distinto tipo permiten identificar los factores de éxito o de fracaso de determinados programas y también las condiciones que deben ser consideradas cuando se trabaja con sectores rurales, con población indígena o cuando hay que ajustar las reglas de operación de un programa, por mencionar algunos ejemplos.

Las autoras Vegas y Santibáñez ya citadas identifican un conjunto de desafíos que surgen de los procesos de evaluación: (a) la validez externa de las evaluaciones de impacto, (b) aspectos éticos asociados como, por ejemplo, dejar a grupos de niños/as sin acceso a determinados bienes y servicios, informar a las familias y ofrecer alternativas de tratamiento cuando se detectan retrasos en el desarrollo o problemas de salud, (c) la medición y adecuada comprensión de cómo la implementación afecta el diseño de los programas y los resultados asociados, y (d) cómo dar cuenta

del impacto acumulativo de las intervenciones en el desarrollo de los niños y niñas. Este último punto es altamente sensible considerando que algunos de los efectos de estas intervenciones aparecerán más adelante en la vida y, por lo tanto, es necesario planificar la recopilación longitudinal de datos, tarea compleja y de largo aliento que no siempre es una prioridad del mundo político-técnico, tanto por los recursos que requiere como por el horizonte de mediano y largo plazo que involucra. En esta línea, es fundamental el trabajo colaborativo con universidades, centros de investigación y organismos internacionales que puedan apoyar el desarrollo de evaluaciones y estudios de estas características.

Estas autoras plantean, acertadamente, el riesgo de extrapolar conclusiones sobre los efectos positivos de un programa a partir de información parcial o de caer en la tentación de replicar programas exitosos en contextos diferentes, sin tomar las previsiones necesarias o sin realizar los ajustes de acuerdo a las características específicas de la población y de los escenarios institucionales existentes. La urgencia y necesidad de abordar los problemas que enfrentan los niños y niñas pueden motivar este tipo de decisiones y es fundamental no dejarse tentar, así que conviene revisar la información existente y actuar sobre la base de la mejor evidencia disponible.

Pero hay otro riesgo que es el extremo opuesto del anterior: no hacer nada hasta tener todas las evaluaciones y sus resultados disponibles o hacer muchos programas piloto con coberturas acotadas. Obviamente, los tiempos políticos, las urgencias y necesidades de los niños/as y sus familias y el hecho de que, efectivamente, los países están implementando programas y de que hay bastante información sobre lo que funciona o no, permiten señalar que la mejor opción es una especie de término medio que combine ambos extremos.

Existen múltiples iniciativas locales, privadas y/o impulsadas por la cooperación internacional, que realizan acciones dirigidas a la infancia en el ámbito educativo, de salud, nutricional y/o

de educación de los padres. Estas iniciativas, en general, se focalizan en poblaciones acotadas, con coberturas pequeñas y sin mucha vinculación, y no siempre cuentan con evaluaciones de resultados y/o de impacto. No obstante, el desafío para la política pública es cómo levantar información sobre estas iniciativas y cómo generar conocimiento sobre qué intervenciones funcionan e impactan positivamente en el desarrollo infantil.

Quinto paso: garantizar la coherencia de la política de DIT con otras políticas relacionadas

Como se indicó anteriormente, una política integral de DIT puede ayudar a potenciar y formalizar los vínculos entre las intervenciones dirigidas a los niños y niñas y las políticas sociales y laborales relevantes, incluyendo políticas de protección a la maternidad y de cuidado infantil. Estos vínculos y la forma como se traducen en programas dependerán de cada país y están bastante asociados a los valores y preferencias de una sociedad determinada. Por ejemplo, el pago o no de licencias de maternidad, el tiempo de licencia posnatal, la posibilidad de que el padre acceda o no a permiso posnatal, la disponibilidad y acceso a servicios de cuidado infantil, los incentivos que se establezcan para la incorporación de la mujer a la fuerza laboral, tienen relación con las opciones, valores e intereses que un país desea potenciar. Esto, naturalmente, tendrá impacto en el desarrollo de los niños y niñas: más tiempo disponible de la madre y el padre durante el primer año de vida, más prolongada la transición desde el cuidado de los padres a la educación preescolar, mayores facilidades o no para mantener la lactancia materna, etc.

Resulta interesante destacar lo que plantean Vegas y Santibáñez a propósito de que la provisión de servicios de DIT sigue modelos diferentes de país a país que reflejan, en parte, “las consideraciones de un país hacia la equidad de género, la participación de la mujer en la fuerza laboral, los derechos de los niños, la calidad del cuidado infantil y el papel del Estado para brindar iguales oportunidades”.

Una política de DIT requiere contar con un “campeón” del más alto nivel en el gobierno, con peso específico para tomar decisiones, movilizar recursos y desencadenar acuerdos políticos transversales.

Junto con todo lo anteriormente señalado, el diseño e implementación de políticas y programas integrales de DIT, ya sea que estén o no bajo el alero de una gran política nacional, requiere de un sólido respaldo financiero, político y legislativo. Ya hicimos mención de las consideraciones a tener en cuenta respecto del respaldo financiero. El apoyo político es fundamental, aunque por sí sólo no basta. Una política de DIT necesita de un “campeón” del más alto nivel en el gobierno, con peso específico para tomar decisiones, movilizar recursos y desencadenar acuerdos políticos transversales. Finalmente, también es importante que las políticas y programas puedan estar basados en leyes nacionales y/o cuerpos jurídicos que les den sustentabilidad y permitan así la consolidación de la política como una materia de Estado y no de un gobierno en particular.

2.5. Otras consideraciones- La importancia del recurso humano

Algunos elementos operativos y logísticos que son relevantes al plantearse el desafío de diseñar e implementar políticas y programas integrales de DIT tienen relación con el recurso humano disponible, así como con el que se requerirá para: (a) la provisión de los servicios y prestaciones, (b) su formación y necesidades de capacitación, (c) los sistemas de registro, derivación y monitoreo, tanto de los servicios y apoyos entregados como de los beneficiarios y, (d) la necesidad de establecer estándares que permitan asegurar la calidad de las acciones implementadas.

Los elementos indicados en el párrafo anterior son aspectos centrales para la implementación de políticas y programas que buscan tener un carácter integral en términos de abordaje del DIT. Especialmente, la disponibilidad del recurso humano para la provisión de los servicios dirigidos a los niños/as, sus familias y comunidades. En este punto hay que distinguir si:

- Las prestaciones que se entregarán en el marco de la política y/o programa de DIT corresponden a un paquete de servicios que ya está operando en la actualidad y al cual se le agregarán ciertos componentes o se mejorará su calidad.
- Se van a poner en marcha nuevas prestaciones y servicios que requerirán disponer de recurso humano, ya sea por la vía de contrataciones y/o de trabajo voluntario.
- La política y/o programa de DIT contendrá una mezcla de los dos puntos anteriores.

Todas las alternativas antes indicadas tienen implicaciones importantes y necesarias de ser consideradas por los países. ¿Cuál es la disponibilidad de recurso humano existente en salud, educación, protección social, etc.? ¿Cuál es su nivel de formación? ¿El país cuenta con recurso humano contratado o gran parte de las acciones públicas en materia de desarrollo infantil se basa en el trabajo de personal voluntario, como por ejemplo las madres de los niños y niñas o líderes de las comunidades? ¿Cuáles son las competencias y conocimientos que, en el marco de la política y/o programa de DIT, deberían tener o desarrollar los equipos de trabajo?

Las preguntas planteadas son fundamentales al momento de diseñar y de implementar cualquier acción en materia de desarrollo infantil y aunque tienen respuestas variadas dependiendo del contexto específico de cada país (decisiones de financiamiento, de prioridad política del tema, aspectos culturales, entre otros), nos parece

relevante compartir algunas reflexiones en torno a este tema. Estas reflexiones se detallan a continuación.

Cuando la decisión es ampliar la cobertura de lo que actualmente existe, incorporar nuevas acciones a prestaciones ya existentes, introducir mejoras en la calidad y/o poner en marcha servicios y prestaciones inexistentes hasta la fecha, es importante considerar cuáles son los requerimientos de capacitación y formación del recurso humano que ya desarrolla estas acciones o que deberá implementarlas en el futuro.

En muchas ocasiones los planificadores realizan excelentes propuestas en términos de diseño pero lo hacen sobre la base del recurso humano ya existente, sin considerar la incorporación de nuevos equipos o la necesidad de planificar adecuadamente la adquisición y refuerzo de los conocimientos y competencias requeridas para las nuevas tareas. Incluso, muchas veces se omite calcular costos asociados al aumento en las remuneraciones y/o incentivos por el desempeño o los resultados alcanzados.

El prestigio y el reconocimiento asociados a los profesionales que trabajan en primera infancia también reflejan los valores culturales que la sociedad tiene respecto de la niñez y la prioridad política que los gobiernos le asignan al DIT.

En la línea anterior, es interesante la reflexión que nos proponen Vegas y Santibáñez en el sentido de que el prestigio y el reconocimiento asociados a los profesionales que trabajan en primera infancia, también reflejan los valores culturales que la sociedad de un determinado país tiene respecto de la niñez y la prioridad política que los gobiernos le asignan al DIT. Muchas veces ocurre que los

trabajadores del área de infancia suelen tener bajas remuneraciones o no reciben los beneficios laborales correspondientes, como seguridad social o cobertura de salud. En otras ocasiones el trabajo en esta área recae principalmente en voluntarios que, pese a toda su capacidad y compromiso, no siempre cuentan con las capacidades, formación o competencias para desempeñarse en un ámbito tan sensible como el DIT. Muchas veces la opción por el voluntariado no responde a una opción política de fortalecer el capital social de un país, sino más bien a la decisión de no invertir adecuadamente en recursos humanos profesionales y/o técnicos.

Es importante entender que la discusión no es en torno a profesionales/técnicos versus voluntarios. El problema es bastante más complejo que esta falsa dicotomía. Las reflexiones que hay que considerar son ¿cuál es el objetivo de la política y/o programa de DIT que queremos impulsar? y ¿cuáles serán los contenidos específicos en términos de prestaciones y servicios a ser provistos para los niños/as, sus familias y las comunidades? Una vez definido lo anterior, es fundamental analizar y evaluar cuál es la demanda de recursos humanos requerida para proveer dichos servicios en la cantidad, calidad e intensidad que se requiere para alcanzar los objetivos propuestos. Junto con lo anterior, es necesario establecer si ya se cuenta con dichos recursos humanos para todas las áreas y niveles territoriales, si existe brecha en algún ámbito y cuáles son las alternativas para cubrirla.

No podemos obviar que el recurso humano es uno de los elementos fundamentales para avanzar en políticas y programas integrales de DIT y que, por tanto, el diseño e implementación de estas políticas y programas demanda un capítulo especial respecto del reclutamiento, fortalecimiento y formación constante de quienes estarán a cargo de las acciones con los niños, niñas y sus familias. Como ya indicamos en el apartado referido a las intervenciones efectivas, se ha demostrado que un aspecto relevante que influye para que estas acciones sean calificadas como efectivas, es la calidad de las relaciones que se establecen entre los padres, madres y/o cuidadores

y los equipos profesionales que las implementan. Por lo mismo, ¿cómo afectará a la calidad de nuestras intervenciones el que nuestros equipos no estén lo suficientemente motivados, preparados y comprometidos? Esta es una pregunta que merece reflexión.

El territorio local en el marco de las políticas de DIT

Los niños, niñas y sus familias viven en un territorio acotado y específico. Éste es el espacio donde habitan, se desenvuelven cotidianamente y donde deberían ocurrir los servicios y prestaciones dirigidas a promover el DIT: (a) los controles de salud de las gestantes y de los niños/as, (b) la atención en los centros de cuidado infantil, (c) la asistencia a las salas cuna y jardines infantiles, y (d) el acceso a estimulación temprana, programas de habitabilidad, de prevención de la violencia de género, de promoción del empleo, entre otras acciones que se despliegan en el espacio local.

El territorio local corresponde o es parte de una división administrativa denominada comuna, municipalidad, distrito, etc. Independientemente de la denominación específica, en términos genéricos denominaremos gobierno local a la institución que, en ese territorio, se convierte en el actor central respecto del bienestar de las personas, familias y comunidad en general y que tiene a su cargo la provisión de los servicios sociales referidos al DIT.

El desafío principal, desde el diseño y desde el nivel nacional y regional de implementación, es cómo apoyar y asistir técnicamente al nivel territorial local para que las prestaciones y servicios dirigidos a los niños, niñas y sus familias efectivamente ocurran oportunamente y con la calidad establecida.

Lograr lo anterior supone organizar las acciones y prácticas de este gobierno local en un modelo de gestión que facilite que las familias con niños y niñas de entre 0 y 8 años de edad puedan acceder

a la gama de servicios, programas y beneficios que se hayan establecido en el marco de la política de DIT.

No es el objetivo de esta unidad entrar en el detalle de este modelo, que se abordará en el módulo 4, pero sí nos ha parecido importante destacar aquí la centralidad del territorio local en la implementación de la política. En primer lugar, es importante aclarar que no existe un “modelo único o receta estándar” para organizar la gestión en el nivel local. La realidad entre los países y al interior de ellos es totalmente heterogénea en términos de dispersión geográfica, ruralidad, presencia de población indígena, disponibilidad de recursos humanos, financieros y materiales, cantidad de población que se va a atender, oferta de servicios disponibles, sólo por nombrar algunos componentes que marcan los contrastes y la diversidad con la que nos encontramos en América Latina y el Caribe.

No obstante, nos gustaría compartir algunos elementos que consideramos pueden apoyar el trabajo territorial y específicamente a los gobiernos locales. Como ya hemos señalado anteriormente, se requiere de políticas y programas que sean integrales en su abordaje del DIT y esto implica que, en el ámbito local, la provisión de los servicios y prestaciones se organice y se combine de la manera más virtuosa y coherente posible para atender las necesidades de los niños y sus familias. Hemos identificado los siguientes procesos que pueden aportar a una mejor organización y despliegue de las acciones dirigidas a los niños desde los gobiernos locales:

- Caracterizar y diagnosticar la demanda de apoyo de la población objetivo, a partir de las metas establecidas, los programas existentes y los instrumentos de recolección de información disponibles. Si no tenemos información, somos “ciegos” a los requerimientos y necesidades de la población: ¿cuántas gestantes son adolescentes? ¿cuántos niños presentan

rezago en su desarrollo? ¿cuántas madres sufren de depresión posparto? ¿cuántos jefes de hogar con niños/as menores de 8 años se encuentran cesantes? No es necesario recoger información de todo, sino sólo de aquello que ha sido definido como factor de riesgo para el desarrollo infantil.

- Desplegar la oferta de programas sociales dirigidos a los niños/as y sus familias, focalizándola según la prioridad que se haya establecido en función de la información, diagnóstico y características de la población. Por ejemplo, las gestantes con síntomas depresivos o que viven violencia de género podrán tener prioridad respecto de gestantes que requieren nivelar estudios. Es importante señalar que probablemente en los territorios no existirá la oferta para todos los factores de riesgo que se hayan establecido, pero contar con la información de la demanda y de las brechas existentes de cobertura ya es un primer paso para conversar y negociar con las instancias gubernamentales que corresponda. Además los gobiernos locales pueden diseñar e implementar programas sociales específicos con sus propios recursos o con otros que logren gestionar de actores privados u organismos internacionales.
- Organizar una estrategia de trabajo en red con el conjunto de unidades o departamentos del gobierno local y con las otras entidades públicas y privadas que funcionan en el territorio y cuyo trabajo aborda los ámbitos y factores del DIT definidos como áreas de intervención.
- Establecer un plan de trabajo que identifique las acciones a desarrollarse,

los indicadores de cumplimiento, los responsables, los tiempos, entre otros asuntos.

- Generar los circuitos o rutas de atención de los niños, niñas y sus familias, identificando los mecanismos de derivación y seguimiento entre los distintos actores públicos y privados, si es que corresponde.

Los procesos antes delineados no son los únicos posibles y, probablemente, hoy día a nivel local los equipos están generando e implementando sus particulares “mejores maneras” de hacer las cosas, adaptadas a sus propias realidades territoriales. Lo fundamental es que los arreglos institucionales que se establezcan a nivel local “conversen” fluida y coherentemente con los arreglos institucionales propuestos desde el nivel nacional y estén motivados y alineados por la política y/o programa de DIT, por los objetivos a alcanzarse y por las características particulares de ese territorio y no por las restricciones objetivas que impone la existencia –o no– de ciertos recursos.

Otros elementos comunes de un enfoque integral de DIT son: la provisión de servicios de formación, educación y acompañamiento a los padres, madres y cuidadores; la promoción de comunidades que respeten los derechos de los niños y niñas; la implementación de programas culturalmente pertinentes; la incorporación de la perspectiva de género; y, la entrega de servicios que atiendan a niños y niñas con necesidades especiales.

En resumen, una política integral de DIT debe ser capaz de proveer diferentes prestaciones y servicios para el niño/a, su familia y comunidad. Estos servicios y prestaciones deben desplegarse a través de la trayectoria del desarrollo de cada niño. Lo anterior supone realizar un seguimiento personalizado, activar prestaciones y servicios, algunos de carácter universal y otros específicos y acordes a las necesidades del desarrollo, a las vulnerabilidades detectadas o a otros requerimientos que puedan establecerse. Estas

acciones se definen considerando estándares de calidad, conocidos por los prestadores y por las familias. Existen los mecanismos y sistemas de información para hacer el seguimiento y monitoreo de hitos clave en la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas. Todo lo anterior, en un contexto institucional que brinda el respaldo necesario (político, legal, financiero y técnico) a la política de DIT y que cuenta con los arreglos institucionales necesarios para estos efectos. La Figura 1.7 ilustra cómo debería visualizarse una política integral de DIT.

La descripción anterior contiene los elementos constitutivos de un enfoque integral de prestaciones y servicios para favorecer el DIT. Muchos de ellos pueden apreciarse en las experiencias de diferentes países. Seguramente hay algunos que estén todavía en etapa de diseñar e implementar intervenciones con las características descritas, pero éste no es el punto relevante en esta unidad. Lo fundamental es haber compartido e identificado cuáles son los aspectos que deben estar presentes en un enfoque integral de DIT para que cuando estemos trabajando en el sector y/o nivel territorial que fuere, tengamos claro hacia dónde debemos dirigir nuestros esfuerzos, si lo que buscamos es atender integralmente a los niños, niñas y sus familias.

En las próximas unidades iremos profundizando en las perspectivas y enfoques que también deben considerarse al momento de diseñar e implementar intervenciones integrales de DIT y en aquellos elementos operativos que pueden fortalecer la gestión de políticas y programas en esta área.

Síntesis de la Unidad

Existe consenso y bastante evidencia disponible respecto de la necesidad de mejorar las condiciones y calidad de vida de los niños y niñas, especialmente de los más vulnerables, a través de intervenciones integrales que aborden las distintas dimensiones del desarrollo infantil. En esta línea, un enfoque integral se caracteriza por proveer del cuidado, educación, salud, nutrición y protección

FIGURA 1.7
POLÍTICA INTEGRAL DEL DIT



Fuente: Elaboración propia

a todos los niños y niñas entre 0 y 8 años, a través de la acción concertada y coordinada de todos los sectores gubernamentales, en alianza con el sector privado y los organismos internacionales que corresponda.

Las intervenciones integrales que han demostrado ser eficaces incorporan a diferentes sectores, se focalizan en los niños y niñas más vulnerables, promueven el trabajo colaborativo entre padres/madres/cuidadores y los actores que entregan los servicios, generan oportunidades para que los niños/as jueguen y aprendan, son culturalmente respetuosos pero integran prácticas basadas en evidencia, y desarrollan capacitación y formación sistemática de los equipos que las implementan.

No existen recetas únicas para desarrollar estrategias integrales de DIT pero sí se han identificado algunos pasos que pueden aportar en esta línea: (a) la definición de un respaldo institucional que permita alcanzar una adecuada coordinación intersectorial, (b) garantizar una financiación acorde a las necesidades, (c) definir las prioridades nacionales fundamentales, (d) construir sobre el éxito de los programas pasados y existentes, y (e) garantizar la coherencia de la política de DIT con otras políticas relacionadas.

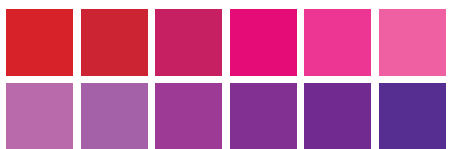
Hay, además, otras consideraciones que deben tomarse en cuenta so riesgo de que la implementación se debilite o fracase: el recurso humano que se requerirá para la provisión de los servicios, los sistemas de información que se necesitarán para el seguimiento y monitoreo, los estándares de calidad de los servicios y prestaciones, la “bajada” territorial de la política, la pertinencia cultural de los programas, la incorporación de la perspectiva de género y la entrega de servicios que atiendan a niños/as con necesidades especiales, entre otras materias.

Bibliografía

Engle, P. L.; Fernald, L. CH.; Alderman, H., Behrman, J. R.; O’Gara, C.; Yousafzai, A.; Ertem, I.; Iltus, S. y The Global Child Development Steering Group (2011). Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries. *The Lancet* 378:1339-53. Publicado online.

Janeva, Nadica (2001). Strategies and implementation of the holistic approach in early childhood development (ECD). Ponencia presentada en la Conferencia internacional Inclusive Early Childhood Development - an Underestimated Component within Poverty Reduction. Essen, Alemania: Institute for Inclusive Development.

Vegas, E. y Santibáñez, L. (2009). La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe, Banco Mundial/Mayol Ediciones.



UNIDAD 3

Áreas transversales a considerarse en el diseño e implementación de políticas de promoción del DIT

Unidad 3- Áreas transversales a considerarse en el diseño e implementación de políticas de promoción del DIT

Objetivos del aprendizaje

- Identificar y analizar las áreas transversales a considerarse en el diseño e implementación de políticas de promoción del DIT.
- Reconocer qué elementos concretos de los enfoques de género y la participación comunitaria deben incorporarse en el diseño e implementación de políticas y programas de DIT.
- Reconocer la importancia del trabajo intersectorial y de los aspectos de negociación y liderazgo para el logro de los objetivos de políticas integrales de DIT.

3.1. Enfoque de género

Es claro que trabajar con políticas y programas de DIT implica incorporar distinciones y ámbitos

que hemos definido como transversales, dado que abordan elementos que cruzan e impactan en el desarrollo infantil y que, nos parece, deben tomarse en cuenta al momento de diseñar e implementar intervenciones a este nivel. Una de esas distinciones se relaciona con el enfoque de género. Este concepto, como enfoque teórico y metodológico, se refiere a la construcción cultural de las diferencias sexuales, alude a las distinciones y desigualdades entre lo femenino y lo masculino, y a las relaciones entre ambos. El género, además de ser un enfoque político (en su acepción de poder) es un enfoque relacional, pues contiene categorías que son construidas cultural y contextualmente. En este punto, es importante distinguir la diferencia entre sexo y género. En el Cuadro 1.6 se grafican las distinciones entre ambos conceptos.

La identidad de género es una construcción social y cultural: qué es ser hombre, qué es ser mujer, cuáles son las diferencias o la forma esperada de comportamiento de hombres y mujeres. Este es un proceso de aprendizaje social que se inicia incluso antes del nacimiento de un niño o niña.

CUADRO 1.6
DIFERENCIAS ENTRE SEXO Y GÉNERO

SEXO	GÉNERO
Biológico	Cultural
Innato	Aprendido socialmente
No se puede cambiar naturalmente	Se puede cambiar
Es universal	Varía de cultura en cultura

Fuente: “Género, maltrato e infancia” Manual dirigido a los equipos de proyectos especializados en maltrato y abuso sexual grave, de la red de SENAME. Santiago, Chile, 2008.

La crianza de los padres, madres y cuidadores y, posteriormente, la escuela y la comunidad van enviando mensajes a los niños y niñas respecto de lo que “debe ser” o “como debe comportarse” un hombre o una mujer y, por lo tanto, a través de estos procesos de socialización los niños y niñas van internalizando un conjunto de expectativas, prescripciones y prohibiciones en torno a lo que se supone que pueden hacer o alcanzar. El resultado es que las posibilidades y/o restricciones en el desarrollo de los niños y niñas, e incluso sus aspiraciones, están bastante influenciadas por estos procesos de socialización de género, por las pautas de crianza, por la forma de concebir el rol de hombres y mujeres en cada sociedad. Las posibilidades de desarrollo pleno están íntimamente vinculadas con la calidad de experiencias tempranas por las que los niños y las niñas atraviesan en los diferentes ámbitos y que moldean sus potencialidades y personalidades.

Es importante entender que en todos los espacios sociales por los cuales transcurre la vida de un niño/a (instituciones educativas, servicios

de salud, familias, barrios y otras) se puede establecer la existencia de un “orden de género”. Este orden es puesto en escena por la dinámica de tres factores principales, descritos en el Cuadro 1.7.

¿Cómo se conforman las relaciones de género en una sociedad? Este proceso, sin duda, tiene impactos en distintas esferas del desarrollo infantil. En el ámbito de la salud, el género, al igual el desarrollo infantil temprano, son determinantes sociales, como puede apreciarse en la Figura 1.8.

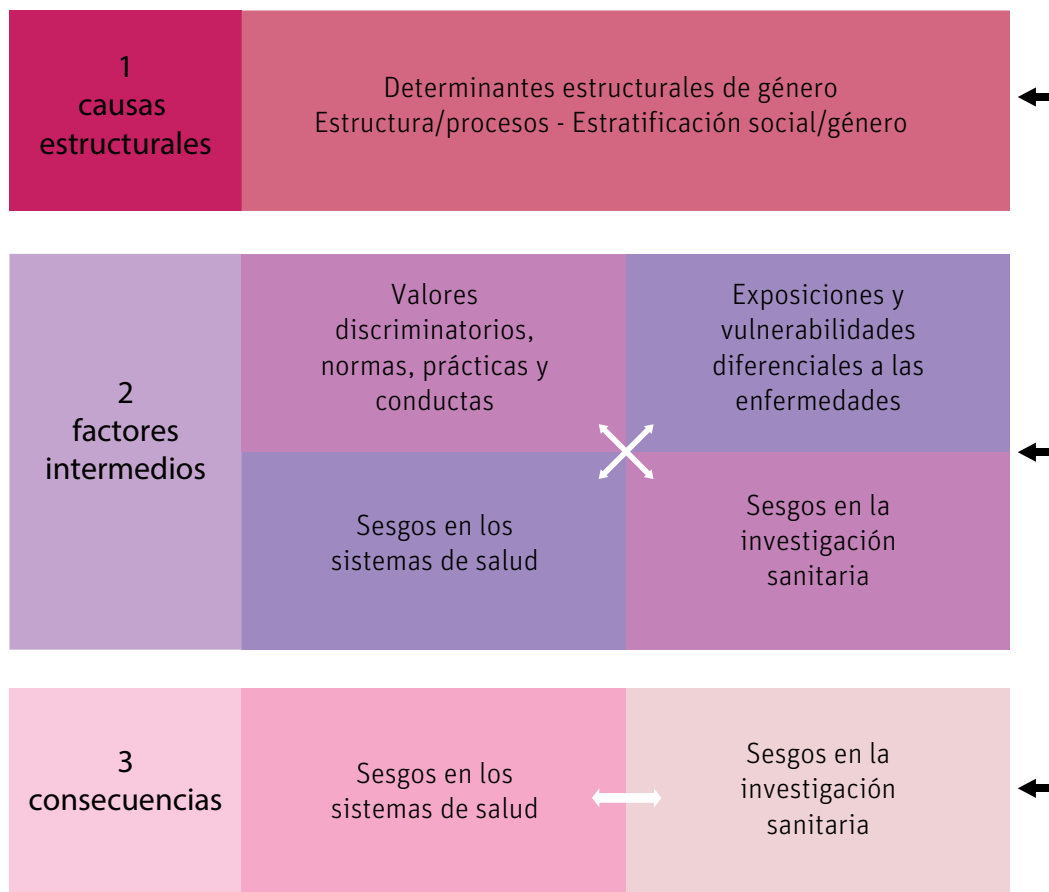
Abordar integralmente el DIT implica incluir y considerar el enfoque de género en las intervenciones. Como ya hemos señalado, el rol o la forma en que una sociedad concibe a los niños y niñas tendrá un efecto significativo en su desarrollo futuro: su acceso a la salud y la alimentación, su participación laboral, las decisiones familiares respecto de su educación, etc.⁶

CUADRO 1.7 FACTORES DEL “ORDEN DE GÉNERO”

	<p>a) Estructuras: abarcan las reglas, formal o informalmente establecidas, que definen los alcances y posibilidades de la experiencia y de los patrones que las limitan.</p>
	<p>b) Prácticas: son los comportamientos cotidianos y los procesos que le dan vida y sentido sustantivo a la estructura y que a su vez la reproducen.</p>
	<p>c) Las y los agentes: las personas que actúan e interactúan y que a su vez llevan a las prácticas y al contexto institucional, en alguna medida, sus propias variantes personales.</p>

Fuente: Elaboración propia

FIGURA 1.8
GÉNERO COMO DETERMINANTE SOCIAL DE LA SALUD



Fuente: Gita, S. et al., 2002

¿Por qué es importante incorporar la perspectiva de género y promover relaciones igualitarias en este ámbito? En primer lugar, considerando la perspectiva del enfoque de derechos, los niños y niñas son sujetos sociales de derechos, tienen derecho a opinar, a participar, a crecer y desarrollarse de manera integral y, por lo tanto, aquellos factores que atenten contra estos

derechos deben ser identificados y abordados por una política y/o programa de DIT. Lo anterior implica promover activamente la igualdad de género. Significa reconocer que un acceso inequitativo de las niñas y niños a oportunidades y recursos favorece de manera significativa la reproducción intergeneracional de la pobreza.

⁶ En el Informe de UNICEF "Estado Mundial de la Infancia 2007 - La mujer y la infancia, el doble dividendo de la igualdad de género" es posible revisar suficiente evidencia respecto de cómo la desigualdad de género va impactando negativamente en el desarrollo infantil de los niños, pero especialmente de las niñas. Menor acceso a educación, mayor carga de las labores domésticas, baja prioridad en términos del acceso a la salud comparado con los hermanos hombres, considerados proveedores, infanticidio femenino, matrimonio infantil y/o adolescente son, entre otros ejemplos, aspectos concretos de cómo la inequidad de género repercute dramáticamente en la vida de niños y niñas.

Tal y como lo establece el Informe Mundial de la Infancia 2007⁷, la igualdad entre los géneros permite avanzar tanto en la sobrevivencia como en el desarrollo de la infancia. Las mujeres son las cuidadoras principales de niños y niñas y, por lo tanto, es posible afirmar que un mayor bienestar de ellas trae aparejado un mayor bienestar de sus hijos e hijas: mujeres con mayor salud, educación y autonomía tienen más posibilidades de criar hijos e hijas sanos, estimulados y más seguros de sí mismos.

En concreto, diseñar e implementar una política y/o programa con perspectiva de género supone identificar, desde la gestación, las distintas vulnerabilidades que podrían afectar el desarrollo de niños y niñas. Por ejemplo:

- ¿Cuáles son los factores de riesgo que enfrentan las mujeres gestantes, tanto en el plano de la salud como en el ámbito psicosocial? Algunos ejemplos son: síntomas depresivos, violencia intrafamiliar, abuso de sustancias, escolaridad incompleta, embarazo adolescente, etc. Junto con identificarlos y tener claridad respecto a las potenciales consecuencias, tanto para la mujer como para el hijo o hija, es necesario diseñar estrategias para abordarlos y/o realizar las derivaciones correspondientes a los otros sectores involucrados. Algunas de estas intervenciones pueden ser: atención en salud mental, visitas domiciliarias por parte de equipos de salud y educación, formación de grupos de apoyo entre padres y madres, talleres de crianza, nivelación de estudios, acceso a programas de prevención de drogas y alcohol, oportunidad de participar en programas de inserción laboral, etc.

- Pautas de crianza que perpetúan la desigualdad de género: en este ámbito es importante reconocer que las relaciones inequitativas de género se producen no sólo por factores estructurales sino también por las creencias y representaciones que padres, madres y cuidadores tienen respecto de cómo deben ser los niños y niñas y esto configura las decisiones que toman en relación con la crianza de sus hijos. Un punto central es que estas ideas o representaciones son compartidas culturalmente, por lo que muchas veces ocurre que los propios equipos de trabajo (salud, educación, protección social, etc.) tienen también ideas preestablecidas que refuerzan la desigualdad de género. Por ejemplo, cuando la mujer gestante acude al control del embarazo en compañía de su pareja, el personal de salud suele dirigirse sólo a la mujer para reforzar los contenidos sobre maternidad y crianza. En otros casos, los talleres de crianza, que son una estrategia relevante para abordar estos temas, se programan en horarios en que la posibilidad de participación de los padres es muy baja. A veces, los propios currículos y actividades educativas tienden a perpetuar los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres, etc.

Por todo lo anteriormente descrito, es fundamental que las políticas y programas de DIT incorporen una línea específica de trabajo con los equipos que deben desarrollar las acciones directamente con los niños/as y sus familias.

Fomentar relaciones equitativas de género es un factor protector del desarrollo infantil dentro de la familia. Existen algunos ejemplos muy

⁷ UNICEF, 2007

concretos respecto de cómo se pueden reforzar prácticas positivas. Veamos: dejar que tanto los niños como niñas expresen sus emociones libremente, la pena, el llanto, la rabia. Se suele admitir que los niños se enojen pero no que lloren “porque no es de hombres” o bien que las niñas lloren pero no que se expresen con rabia o enojo “porque no es de señoritas comportarse así”. Es importante que niños y niñas vivan y expresen sus emociones y aprendan a resolver conflictos de manera no violenta.

El juego es otro espacio privilegiado para revertir la inequidad de género. Evitar por ejemplo el prejuicio de que hay ciertos juegos para niños y otros para niñas (que generalmente están asociados a las tareas domésticas). Es importante que los niños y niñas exploren, prueben, creen y hagan todo aquello que estimule positivamente su desarrollo.

El hogar es también un ámbito fundamental para propiciar relaciones de género equitativas. Es importante que tanto el padre como la madre desarrollen tareas de cuidado, recreación y toma de decisiones y que los niños y niñas colaboren con las actividades domésticas acordes a su edad. Todo lo anterior transmite a los niños y niñas que tanto hombres como mujeres tienen las mismas capacidades para tomar decisiones, opinar y participar de las distintas tareas familiares.

Todos los temas anteriores pueden constituir contenidos específicos a tratarse en talleres de apoyo a la crianza.

La sociedad en su conjunto necesita estar sensibilizada e informada sobre estos temas. Por lo mismo, es relevante considerar el diseño e implementación de estrategias que permitan utilizar los medios de comunicación masivos, redes sociales y otras tecnologías para transmitir y reforzar mensajes que redefinan los roles tradicionales asignados a hombres y mujeres, y permitan avanzar hacia una mayor igualdad de género.

3.2. Participación social y comunitaria

El enfoque ecológico y la incorporación del enfoque de derechos en materia de políticas de DIT hacen imprescindible contar con la visión del conjunto de actores (instituciones y sectores de política, organizaciones de la sociedad civil y comunidades locales).

Muchas de las dificultades y obstáculos para el desarrollo integral temprano de los niños y niñas se asocian con factores de tipo cultural, social, económico, situaciones de inequidad, exclusión social, pobreza, segregación espacial, entre otros. La insuficiente disponibilidad de recursos para enfrentar estos obstáculos hace necesario diseñar e implementar acciones innovadoras, eficaces, pertinentes y acordes con los contextos locales. Se requiere, por tanto, de la participación e inclusión de distintos actores sociales de manera de otorgar pertinencia a las acciones.

Conceptos, dimensiones, objetivos y alcances de la participación ciudadana en materias vinculadas al DIT

El enfoque ecológico en el análisis de los obstáculos o dificultades para el desarrollo integral temprano y el enfoque de derechos en el diseño e implementación de las acciones en favor de la infancia involucran necesariamente a la ciudadanía, ya sea como beneficiaria última o como protagonista de estos procesos.

Es necesario reconocer diferentes procesos de diversa complejidad en los que participan los gobiernos, los legisladores, los diseñadores y ejecutores de políticas públicas y, también, las propias comunidades afectadas por dichas acciones.

El desarrollo de la participación ha estado asociado a la necesidad de impulsar nuevas formas de diseñar e implementar las políticas públicas para apoyar los procesos de

descentralización, la incidencia en la toma de decisiones, la adecuación de las políticas públicas a la realidad y cultura locales, de manera de hacer más eficaces, eficientes y efectivas las acciones en favor del desarrollo integral de niños y niñas.

A su vez, la incorporación del enfoque de derechos en las políticas públicas ha ampliado el concepto de participación al ejercicio del control sobre la gestión pública. La participación aporta, de esta manera, a la identificación de áreas críticas, a la mejoría de la calidad de los servicios y programas sociales, a la mayor pertinencia de las acciones en relación con las necesidades y expectativas de la población y, por consiguiente, al aumento de la satisfacción de los usuarios.

La participación puede entenderse como la capacidad de distintos actores sociales de organizarse, movilizar recursos y desarrollar acciones con el fin de incidir en las decisiones que les afectan. Esta puede ser un proceso individual o colectivo e involucrar al conjunto de la ciudadanía o a grupos organizados de la comunidad.

En caso de tratarse de un proceso acotado en el que participan representantes de las organizaciones comunitarias, puede denominarse participación comunitaria. Si este proceso incorpora la participación de amplios sectores sociales, puede hablarse de participación social.

Podría señalarse que la participación contribuye: (a) al desarrollo de personas como sujetos activos en el manejo de las condiciones que favorecen el desarrollo integral, el bienestar y la calidad de vida; (b) a la creación de comunidades con capacidad de interlocución con el sector de política pública en sus distintos niveles de actuación; (c) a la construcción de ciudadanía con capacidad de expresar demandas, que actúa solidariamente; y, (d) al ejercicio del control social sobre la gestión pública.

En estos ámbitos, es posible visualizar diferentes alcances y calidad de la participación. Así, de acuerdo a sus objetivos, podemos distinguir instancias y mecanismos de participación, cuyo carácter puede ser:

- Informativo
- Consultivo
- Gestor
- De habilitación social y,
- De empoderamiento (incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones en materia de políticas públicas).

En relación a los espacios de actuación la participación puede vincularse con:

- El ejercicio de derechos
- El control social sobre la gestión pública
- La definición de metas
- La priorización de la inversión y el uso de los recursos públicos

Respecto de la relación que se establece entre la población y el sector de políticas públicas, la participación puede ser:

- Instrumental (no vinculante)
- Clientelista
- Deliberativa
- Propositiva
- Con incidencia real y efectiva en las decisiones

Mecanismos de participación social y comunitaria

La participación de la ciudadanía se ha expresado en distintas instancias y mecanismos dependiendo de los objetivos, permanencia en el tiempo, tipo de participantes y alcance esperado de la participación, como se ilustra en la Figura 1.9.

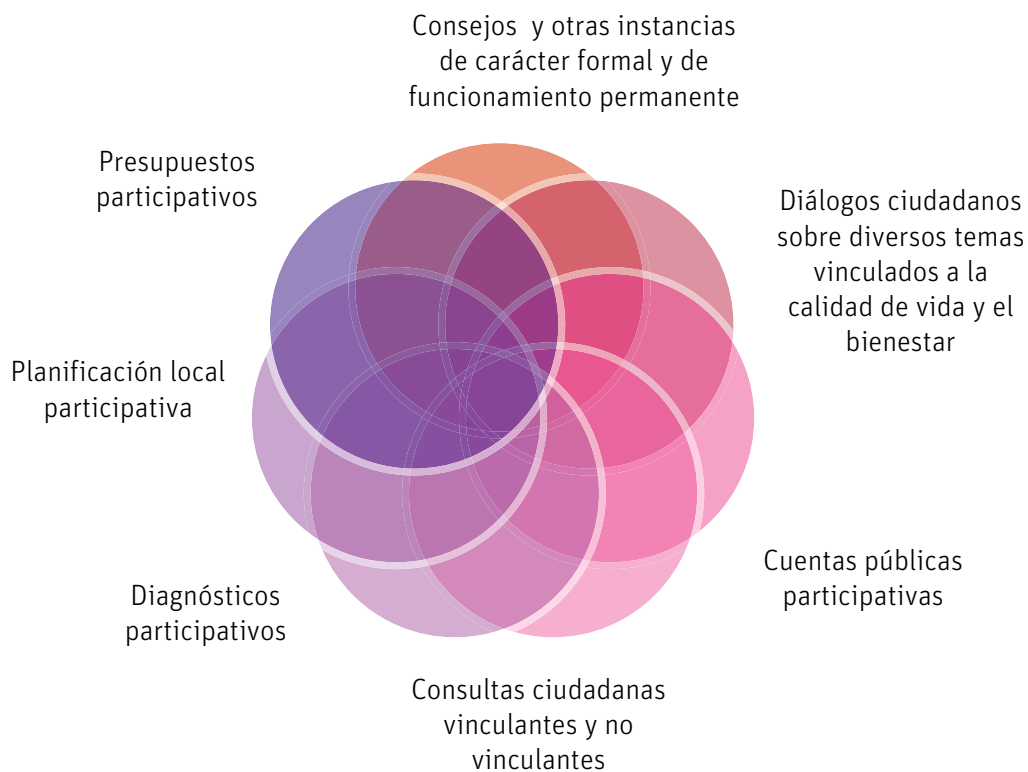
- **Consejos y otras instancias de carácter formal y de funcionamiento permanente**

Los Consejos y otras instancias como comités, mesas de trabajo, mesas de diálogo, mesas territoriales, son algunas de las expresiones de participación representativa que están presentes en la mayoría de los países y que aportan a la construcción de propuestas, evaluación de políticas, programas y proyectos, y que constituyen un espacio para el ejercicio de contraloría social sobre las políticas públicas.

En su mayoría, los Consejos están conformados por representantes de la sociedad civil o comunidades locales que han sido convocados para un diálogo permanente con los actores técnicos y políticos de un territorio. Pueden tener alcance nacional, subnacional o local.

Los Consejos son instancias de funcionamiento regular y de carácter formal que muestran una estructura similar a la de las organizaciones sociales, en las cuales ejerce la función de liderazgo formal quien las preside y en las

FIGURA 1.9
MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA



Fuente: Elaboración propia

que participan representantes de diversas organizaciones (con voz y voto en algunos casos). Pueden ejercer una función consultiva, propositiva, evaluativa o de control social sobre la gestión de políticas. Pueden ser instancias de intercambio de información sobre diagnóstico de situación de la infancia y sobre políticas y programas en favor del DIT.

• **Diálogos ciudadanos sobre diversos temas vinculados a la calidad de vida y el bienestar**

Los diálogos ciudadanos son espacios de encuentro e intercambio de información que habitualmente son convocados por los representantes de las autoridades locales o de las instituciones responsables del diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Pueden ser espacios para el diálogo en relación a políticas a favor de la infancia y del DIT.

Algunos diálogos se orientan a efectuar consultas ciudadanas acerca de estos temas y a recoger propuestas y opiniones evaluativas acerca de algún programa o proyecto en desarrollo.

Estos diálogos permiten incorporar las distintas visiones de miembros de la comunidad que pueden ser insumos para una posterior toma de decisiones. Los diálogos requieren de una convocatoria amplia que puede realizarse a través de distintos medios nacionales o locales y mediante diferentes plataformas de participación como los propios consejos, comités, mesas de trabajo, entre otras.

• **Cuentas públicas participativas**

Son instancias donde las autoridades dan cuenta de su gestión, del uso de los recursos

públicos, de los resultados e impacto de las acciones realizadas y de compromisos futuros. Como su nombre lo indica, se da cuenta a la población de lo realizado por las instituciones a cargo del diseño e implementación de políticas o programas que, en particular, pueden estar orientados al logro de objetivos en relación al DIT. Requieren de una convocatoria amplia y diversa a través de diferentes medios tanto locales como masivos, de acuerdo a la realidad particular y población objetivo.

• **Consultas ciudadanas vinculantes y no vinculantes**

Es un tipo de diálogo social que está orientado básicamente a realizar consultas a la ciudadanía, se trate de representantes de organizaciones de la sociedad civil o de ciudadanos y ciudadanas no organizados de una población.

Los resultados de estas consultas, por ejemplo en el caso del DIT, pueden ser utilizados como un insumo para la toma de decisiones o bien para incorporar la opinión de la comunidad y sociedad civil en el diseño de las políticas o programas

• **Diagnósticos participativos**

Los diagnósticos participativos o “autodiagnósticos comunitarios” son espacios de reflexión y análisis de la situación de la comunidad barrial o local realizados por los propios vecinos y facilitados por algún agente externo quien, a través de variadas técnicas y metodologías, estimula la participación en una reflexión y análisis de la realidad. Pueden partir de preguntas o hipótesis de investigación formuladas por los propios participantes, cuya respuesta se va construyendo a lo largo del proceso al tiempo que se recoge información aportada por informantes clave de la comunidad. Se requiere de la aplicación de metodologías y técnicas apropiadas a las características de las

comunidades locales y al objetivo o pregunta de diagnóstico que se aspira a responder.

• Planificación local participativa

Es un proceso de construcción conjunta entre los equipos técnicos de las instituciones con incidencia en lo local y las comunidades locales. A través de diferentes fases, aporta al autodiagnóstico comunitario en el que se sustenta la elaboración de planes integrales de intervención. Pueden alternarse diferentes técnicas y metodologías de consulta ciudadana, diálogos ciudadanos con el trabajo de comisiones, mesas de trabajo que sistematicen los resultados del diagnóstico y las propuestas de intervención y evaluación de políticas de alcance local. En el caso de políticas en favor del DIT, se requiere de información específica sobre el estado del arte en relación al tema, de los recursos disponibles a nivel local y del análisis de condiciones para la ejecución de las propuestas elaboradas en forma conjunta.

• Presupuestos participativos

Son espacios de deliberación acerca de los recursos disponibles para apoyar el desarrollo de programas o proyectos que eventualmente estén orientados a satisfacer necesidades y resolver problemas de acceso a los beneficios sociales en general y que pueden ser orientados al DIT. Se trata de contar con información sobre el presupuesto disponible para dichos fines, como también acerca del contenido de las acciones posibles de desarrollar y que requieran de una reasignación o una ampliación de los recursos sobre la base de prioridades definidas participativamente. Requieren de una convocatoria amplia y diversa y de la facilitación de procesos de deliberación, priorización y selección de alternativas de intervención de acuerdo a un marco presupuestario conocido y a un análisis de situación. Finalizan con una

votación directa o a través de representantes para apoyar la reorientación de recursos públicos.

Condiciones que favorecen la participación en políticas en favor del DIT

El análisis de los problemas vinculados con el desarrollo integral de niños y niñas requiere de un enfoque ecológico, sistémico e integral. La consideración de los factores que obstaculizan el desarrollo integral, así como los factores determinantes de las condiciones de vida, cobran especial importancia tanto en el diagnóstico como en los procesos de intervención.

Considerar en forma sistémica la interacción entre estos distintos factores, así como la pertinencia de las políticas públicas para los distintos contextos sociales y culturales, requiere del trabajo colaborativo entre los equipos técnicos y las comunidades locales. La realización de diagnósticos participativos, la elaboración conjunta de propuestas de intervención o la evaluación de los logros alcanzados en forma participativa constituyen oportunidades para el fortalecimiento de la participación y la sustentabilidad de los procesos de intervención social en el ámbito del DIT.

Si consideramos que las políticas en favor de la infancia ponen en el centro la promoción, protección y respeto de los derechos de los niños y niñas, es preciso desarrollar estrategias, habilidades y competencias que permitan a los equipos técnicos transferir conocimientos e información a la población y también fortalecer las capacidades de interlocución e incidencia en la toma de decisiones de los distintos actores involucrados en esas políticas.

Tanto los resultados de la implementación de políticas como la organización del sistema de protección social y la mejoría y protección de las condiciones del entorno social, económico, cultural en el que se desarrollan los niños y niñas, requieren de voluntades, intencionalidades y de la explicitación de objetivos, acuerdos, compromisos de trabajo colaborativo entre actores técnicos y sociales.

Se trata de generar condiciones para la corresponsabilidad en torno al desarrollo de las políticas que promuevan el desarrollo integral, así como de aquellas que fomenten, protejan y prevengan la vulneración de derechos de los niños y niñas bajo una concepción amplia de bienestar y calidad de vida. En este proceso han de utilizarse todas las instancias e instrumentos posibles de acuerdo a las características propias de las comunidades locales.

Revisando las diferentes experiencias desarrolladas en el contexto latinoamericano, pueden destacarse la conformación de mesas territoriales, consejos consultivos, comités locales en favor de la infancia, estrategias de comunicación y mercadeo social, planificación local y presupuestación participativa, así como distintas modalidades de participación representativa y directa de las comunidades locales en relación a la temática.

En consideración a lo anterior, podrían sugerirse las siguientes medidas y condiciones que favorecen el trabajo conjunto y participativo:

- Realizar convocatorias amplias y diversas que permitan la inclusión de distintos actores sociales.
- Utilizar estrategias de convocatoria pertinentes a la cultura y dinámicas locales.
- Disminuir los tecnicismos utilizando un lenguaje “cotidiano” y convocante.

- Llevar a cabo procesos de carácter vinculante, posibilitando la incidencia de la comunidad en la toma de decisiones.
- Utilizar metodologías de trabajo que permitan la participación, la inclusión y el involucramiento de los participantes.
- Explicitar acuerdos y compromisos.
- Evaluar en forma participativa y permanente la marcha de los procesos de intervención.
- Compartir los hallazgos y aprendizajes alcanzados permanentemente.

3.3. Trabajo en red e intersectorialidad

Existe consenso en torno a que las condiciones de vida y las oportunidades inciden en el desarrollo integral de los niños y niñas. Las instituciones públicas y privadas y la propia población pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida.

Las acciones en favor del DIT tienen que ser pensadas, coordinadas y ejecutadas de manera articulada por los distintos sectores de política como también por la sociedad civil.

Conceptos y dimensiones de la intersectorialidad y el trabajo en red

La intersectorialidad puede ser entendida como la relación entre diferentes sectores de política pública. Esta relación se establece en función de objetivos comunes, formas de actuación coordinadas, población beneficiaria final de la provisión de servicios y programas sociales emanados de las políticas sectoriales. El trabajo en red puede ser definido como la organización social que coordina actores autónomos, quienes voluntariamente intercambian información, bienes o servicios con el fin de lograr un resultado conjunto.

Intersectorialidad y trabajo en red parecen dos conceptos bastante similares pero no siempre trabajar intersectorialmente implica que se esté trabajando en red. Es posible trabajar en red, pero los actores pueden no pertenecer a diferentes sectores de la política pública.

La acción intersectorial podría definirse como el trabajo coordinado de instituciones representativas de distintos sectores sociales, mediante intervenciones conjuntas destinadas a transformar la situación que motivó la relación intersectorial.

La actuación conjunta y articulada de los distintos sectores de política, así como de otros actores de la sociedad civil y del ámbito privado, se sustenta en la necesidad de enfrentar problemas de interés común de manera integral y multidimensional.

La acción intersectorial puede intervenir sobre factores determinantes o desencadenantes de un problema o directamente sobre el problema y sus consecuencias.

Una acción intersectorial puede estar, por ejemplo, orientada a promover el desarrollo integral de niños y niñas, o a mejorar condiciones para que este desarrollo integral sea factible, o a generar cuerpos legislativos que contribuyan a regular la provisión de servicios sociales y el funcionamiento de los sistemas de protección social, o a realizar estudios e investigaciones cuyos resultados apoyen la generación de políticas conjuntas.

En la acción intersectorial están involucradas básicamente las instituciones, tanto públicas como privadas que comparten un pensamiento intersectorial, coordinación intersectorial y programaciones conjuntas que derivan en proyectos intersectoriales.

La acción intersectorial no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar determinados logros tanto a nivel nacional, como regional y local. En el nivel nacional, estará presente en el diseño de políticas, planes y programas. En el nivel local, en el diseño y ejecución de planes y proyectos específicos.

El enfoque ecológico ha aumentado las posibilidades de coordinación intersectorial y de generación de estrategias de intervención en el DIT y su relación con la ampliación de las oportunidades, la calidad de vida y el bienestar social.

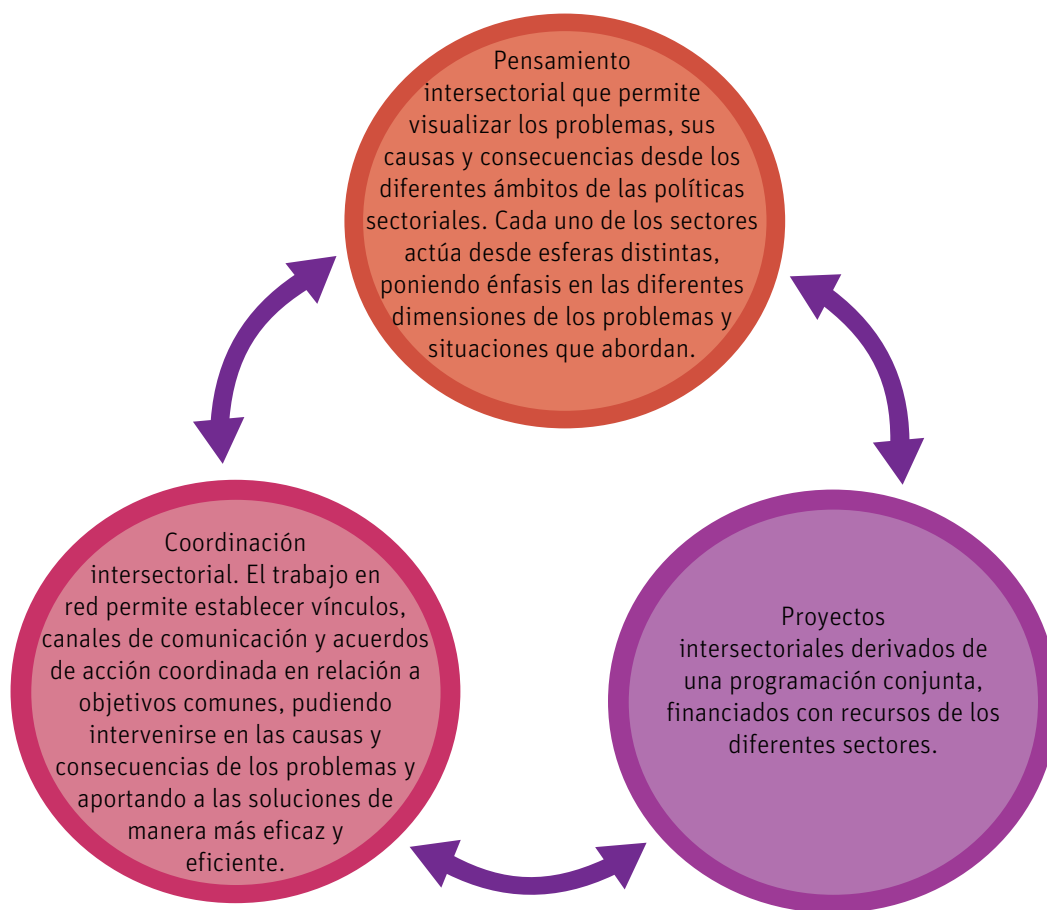
Este enfoque facilita la comprensión de los procesos sociales y de cómo estos impactan en la calidad de vida de las personas y comunidades. Permite orientar las acciones e intervenciones de carácter intersectorial, incluyendo aspectos económicos y sociales, de modo tal que se aborden las causas más profundas de los problemas.

Las mejores o peores oportunidades para el DIT, el bienestar y la mejor calidad de vida, dependerán de condiciones materiales como la vivienda, de condiciones psicosociales, del acceso a sistemas de protección social, entre otros.

En este contexto, se hace necesaria la articulación y la integralidad de las acciones. Esta depende de la coordinación de los distintos sectores de política pública, tanto en el diseño como en la implementación de políticas, programas y proyectos.

En la acción intersectorial se distinguen tres elementos centrales, ilustrados en la Figura 1.10.

FIGURA 1.10
ELEMENTOS DE LA ACCIÓN INTERSECTORIAL



Fuente: Elaboración propia

Las acciones intersectoriales que son producto del trabajo en red pueden ser de responsabilidad de instituciones de un mismo macrosector (salud, educación, vivienda) o bien de diferentes macrosectores. La acción intersectorial y el trabajo en red se constituyen en medios para alcanzar determinados fines tanto a nivel nacional, regional y local.

Condiciones que favorecen el trabajo en red y la intersectorialidad

Es importante reconocer que distintos actores y sectores sociales poseen experiencias diversas en

relación a la coordinación y trabajo en red, que pueden condicionar su disposición para realizar una acción de carácter intersectorial. A su vez, las instituciones muestran diferentes formas de organización interna, de relacionarse con otros sectores de política y actúan de manera más o menos descentralizada. Todos estos factores pueden obstaculizar o facilitar la coordinación intersectorial y la gestión en red.

Diversos documentos técnicos recogen algunos aprendizajes en materia de política social e intersectorialidad. Destacamos algunos:

- La necesidad de intervenciones sostenidas en políticas sectoriales
- La articulación de políticas económicas y sociales
- Que los instrumentos y espacios de articulación intersectorial se mejoren y profundicen
- Que es preciso reforzar los sistemas de protección social
- Que es necesaria la focalización de las acciones hacia los sectores más pobres
- Que es importante generar espacios y mecanismos de participación y empoderamiento de la ciudadanía
- Que es necesario avanzar en mecanismos de intervención local con enfoques innovadores y con énfasis en las dinámicas territoriales específicas

No obstante, la acción intersectorial se ha visto dificultada por la manera en que se construyen las políticas sociales y en particular las políticas en favor de la infancia. Podría señalarse que las posibilidades de llevar a cabo acuerdos de trabajo intersectorial, dependerán de:

- La historia y experiencias previas respecto del trabajo colaborativo
- La urgencia de los problemas que deberán enfrentarse
- La motivación y el interés de las autoridades y representantes de las diferentes instituciones involucradas en las acciones intersectoriales
- La existencia de relaciones y canales de comunicación internos en cada sector y externos con otros sectores

3.4. Negociación y liderazgo

Análisis desde el contexto

La negociación y el liderazgo están presentes en la vida cotidiana de las personas. En el contexto de las relaciones interpersonales

(relaciones de pareja, relaciones familiares, relaciones de trabajo, entre otras) en forma permanente necesitamos llegar a acuerdos, negociar expectativas, establecer relaciones de colaboración mutua y de distribución de tareas con el fin de lograr objetivos y beneficios comunes.

El DIT requiere de políticas integrales y de articular acciones desde los distintos sectores y actores con capacidad de negociar intereses y prioridades en la búsqueda de objetivos comunes y consensuados.

Lo anterior persigue el objetivo de definir, en conjunto, estrategias comunes y eficiencia en el uso de los recursos disponibles en los distintos territorios, de manera de lograr resultados y mayor eficacia de cada una de las políticas sectoriales. En este marco de políticas de DIT se requiere la incorporación de diferentes visiones técnicas, políticas y estratégicas de modo que se pueda garantizar la integralidad necesaria a las acciones de carácter intersectorial y a los mecanismos de participación.

La negociación se constituye en una herramienta indispensable para el desarrollo de un trabajo inclusivo, integrador y articulador en el cual participen diversos actores políticos, técnicos y sociales. El acuerdo negociado contribuye a movilizar nuevos y variados recursos y permite incorporar acciones y diversas visiones acerca de los factores que pueden potenciar el DIT.

Tanto la buena marcha de las políticas, programas y proyectos de DIT, como las relaciones intersectoriales y la participación de las comunidades locales, se sustentan en acuerdos de trabajo colaborativo y en una adecuada conducción que debería orientarse hacia fines comunes y, en este sentido, también afirmarse en un liderazgo de carácter democrático y convocante.

Es importante posibilitar la creación de espacios de intercambio, de puesta en común de las distintas visiones e intereses a través de negociaciones que permitan llegar a acuerdos de colaboración entre los actores políticos, técnicos y sociales en los diferentes niveles de toma de decisiones del sistema (nacional, subnacional y local).

En el contexto de las políticas en favor del DIT, un proceso de negociación entre diversos actores puede generarse porque una de las partes solicita colaboración para resolver problemas que dificultan el desarrollo integral de niños y niñas y requiere de la participación de otros actores. Sin embargo, pueden darse situaciones distintas, como las descritas en la Figura 1.11.

La negociación y el liderazgo en el marco de las políticas de DIT

La negociación es un proceso a través del cual dos o más partes intercambian información sobre temas que representan un interés común, comparten diferentes visiones y explicitan sus diferentes expectativas y objetivos con el fin de buscar acuerdos y beneficios mutuos en una relación recíproca y duradera.

FIGURA 1.11
SITUACIONES HIPOTÉTICAS EN UN PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE POLÍTICAS DE DIT



Fuente: Elaboración propia

Podría suceder que el sector educación (jardín infantil u otra entidad preocupada de la atención preescolar) requiera de apoyo y trabajo conjunto de otros sectores como salud, cultura, deportes y, dadas las prioridades de las distintas instituciones, no se ha considerado el apoyo específico a acciones en favor del DIT. Una actitud proactiva del sector educación podría derivar en una convocatoria a conformar una mesa de trabajo conjunto con el fin de identificar los diferentes intereses y expectativas y promover un espacio de negociación de estos intereses con el fin de buscar acuerdos negociados para apoyar un trabajo colaborativo.

Puede ocurrir también que las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades locales hayan identificado problemas importantes que deben resolverse con la ayuda de las instituciones locales que desarrollan acciones en favor del DIT. Sin embargo, las prioridades institucionales pueden estar predefinidas en función de objetivos diferentes. Las comunidades requieren de liderazgos que puedan conducir a un proceso de diálogo y negociación de intereses para lograr la movilización de recursos y voluntades hacia un trabajo colaborativo que vaya en la dirección deseada.

Ejemplo:

En la comuna Camiña, en la Región de Tarapacá en Chile, se había reconocido en el diagnóstico local, hecho por el conjunto de los representantes institucionales que trabajan con infancia y DIT, problemas con el uso de los recursos y ausencia de resultados.

Con el fin de evaluar y definir acciones más innovadoras y considerando los escasos recursos disponibles, se conformó una mesa de trabajo. En ella se definieron objetivos comunes, se realizó un levantamiento de información sobre recursos disponibles y potenciales en todos los sectores involucrados y se pusieron todas las propuestas sobre la mesa. A pesar de que había distintas agendas y prioridades en los sectores

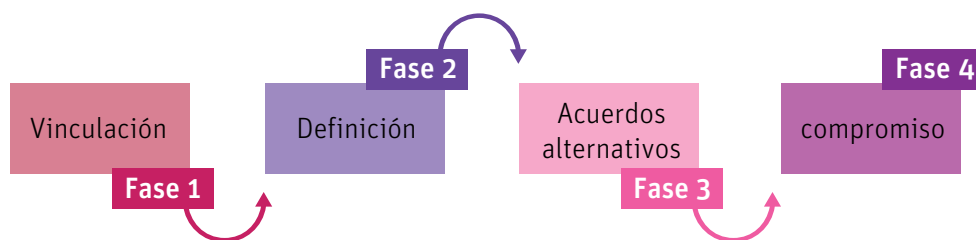
involucrados, se logró consensuar acciones sectoriales y de carácter intersectorial para la promoción del DIT de los niños y niñas de la comuna. Si bien en el proceso de negociación muchos debieron ceder algunos espacios y algo de presupuesto, después de seis meses de trabajo lograron elaborar un Plan de Intervención para el DIT, que consideró acciones en el área recreativa, fortalecimiento de la identidad cultural en las escuelas y jardines infantiles, aumento de las coberturas del programa infantil, del control del niño sano, entre otros. El mayor logro lo constituyó el proceso de negociación y conformación de la mesa intersectorial, que permitió abordar otros temas con posterioridad y generar una cultura de negociación donde el liderazgo de cada sector se valoró principalmente por la capacidad de trabajar con otros sin perder sus especificidades.

El resultado de los procesos de negociación puede conducir al reconocimiento del conjunto de actores involucrados y de la colaboración mutua y generar estrategias de alianza como herramientas eficaces en el logro de los objetivos comunes. Los procesos de negociación posibilitan la integralidad y la articulación de acciones en favor de los objetivos del DIT.

En todo proceso de negociación es posible identificar no sólo relaciones de cooperación, sino también relaciones de competencia y de conflicto de interés. El origen de los conflictos de interés puede relacionarse con situaciones como las siguientes:

- Los actores involucrados manejan distinta información, tanto en cantidad como en calidad, acerca de los problemas que obstaculizan el DIT, así como sobre los recursos disponibles y requerimientos para resolverlos.
- Las visiones de los actores involucrados sobre objetivos, fines, prioridades y los caminos de solución son cualitativamente muy diferentes.
- La naturaleza de los problemas analizados,

FIGURA 1.12
FRASES DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN



Fuente: Elaboración propia

así como su magnitud y urgencia, es cambiante y compleja, lo que dificulta el proceso de negociación dada su dependencia de multiplicidad de factores.

- Inexistencia de certeza y credibilidad en el resultado que se aspira a obtener con un trabajo conjunto de carácter colaborativo e intersectorial en favor del DIT.
- La participación de los diferentes actores involucrados en los procesos de negociación no siempre da cuenta de los intereses de a quienes ellos representan. Por lo tanto, su participación no siempre responde a un proceso de negociación interna de las instituciones u organizaciones involucradas.

Fases del proceso de negociación

Si bien existen diversas metodologías y estrategias de negociación, es posible distinguir, en términos generales, cuatro fases centrales del proceso, como se ilustra en la Figura 1.12. Estas cuatro fases se diferencian por su naturaleza y sus objetivos. Del logro de estos objetivos dependerá la forma como se encadenan con los otros momentos del proceso.

Fase 1 - Vinculación

Esta etapa corresponde al inicio del proceso. Es el momento en que, por iniciativa de alguno de los actores involucrados, se convoca a tomar un primer contacto entre los posibles participantes de la negociación.

La respuesta a esta convocatoria podrá depender de factores como: el conocimiento previo de los actores, la forma y claridad en la convocatoria, la relevancia del tema para los participantes, la oportunidad con que se realiza la convocatoria, la disposición de los diferentes actores a facilitar un acercamiento, la voluntad de autoridades de las distintas instituciones y líderes sociales para participar de procesos de construcción conjunta o los estilos de liderazgo desplegados.

El objetivo de esta etapa es lograr definir un problema común que motive la participación de diferentes actores para un trabajo conjunto. Se busca descubrir objetivos e intereses comunes, así como visiones complementarias acerca del problema.

Junto con la definición del problema se pueden analizar las ventajas de un posible trabajo colaborativo y las posibilidades reales de lograr objetivos a través de una actuación de carácter concertado. Esta fase se consolida a través del establecimiento de un plan de trabajo en el que

se definen actividades y futuras sesiones de negociación. Es importante en esta etapa clarificar el grado de representatividad y la capacidad de tomar decisiones de cada uno de los actores involucrados, dado que estos factores pueden ser generadores de conflicto o causantes de la paralización de los avances en la negociación.

Todo proceso de negociación requiere de condiciones apropiadas para el intercambio de opiniones de manera horizontal, equitativas e inclusivas, por lo que se hace indispensable contar con un espacio físico y un ambiente de acogida con el fin de facilitar las relaciones cara a cara y el establecimiento de vínculos.

En el marco de las políticas de DIT es posible convocar a representantes de instituciones tanto nacionales como subnacionales relacionados con la educación, la salud, los sistemas de protección social, las oficinas de protección de la infancia, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias, entre otras. Es importante que cada uno de los representantes de estas entidades, tanto públicas como privadas, pueda realizar una negociación interna de manera de clarificar sus propios objetivos e intereses. Lo anterior posibilita el avance del proceso de negociación intersectorial basado en nuevos elementos de discusión y análisis que apoyen los futuros acuerdos de trabajo conjunto. Permite identificar, en las próximas etapas, recursos disponibles, capacidades técnicas, capacidad de abogacía y de comunicación.

Fase 2 - Definición

La etapa de definición está centrada en el establecimiento de un “objeto” de negociación, es decir qué se va a negociar (por ejemplo, la reasignación de recursos de un programa hacia acciones específicas relacionadas con el DIT) y, en segundo lugar, en la formulación y acuerdo acerca de cómo se llevará a cabo el proceso de negociación: quiénes van a participar, cómo se va a convocar a los distintos actores, dónde se van a realizar las reuniones de negociación (o de discusión en relación al tema central), cuál es

el plazo para llegar a acuerdos. Puede que este plazo esté determinado por fechas de postulación a fondos, cierre presupuestario, realización de actividades previamente programadas para incluir los temas a negociarse, cambio de autoridades, etc.).

Desde el primer momento, es importante posibilitar el intercambio de información, tanto la referida al DIT que esté disponible en cada una de las entidades participantes (estudios, investigaciones, evaluaciones de políticas, programas, proyectos relacionados con el tema) como la referida a recursos técnicos, financieros y materiales disponibles y susceptibles de ser dispuestos para un trabajo conjunto y un abordaje integral de la temática.

También es importante establecer cuáles son las condiciones en que cada una de las instituciones u organizaciones involucradas va a participar del proceso de negociación y cuáles son sus objetivos. A partir de ello, se necesita identificar cuáles son los cursos de acción que cada una de ellas propone para atender los problemas relacionados con el DIT.

Se trata de aclarar cuáles son las expectativas y posiciones concretas respecto del “objeto” de negociación que cada una de las partes posee, así como el interés y capacidad para actuar sobre el DIT y sus factores obstaculizadores y facilitadores más importantes.

Fase 3 - Acuerdos alternativos

En esta fase se busca llegar a acuerdos en la definición de objetivos comunes y respecto de los medios para alcanzarlos. Se deben revisar diferentes propuestas y estrategias de acuerdo al análisis del contexto y a las posibilidades que cada uno de los actores involucrados posea para enfrentar los problemas identificados. Mientras más opciones alternativas estén en juego, es posible lograr mayores y mejores acuerdos negociados que resulten satisfactorios para todos. En un proceso de negociación el intercambio de experiencias y buenas ideas contribuye a un mejor

entendimiento y aceptación de la diversidad de opiniones. Esto resulta en procesos de mayor creatividad que facilitan la complementariedad de las distintas posiciones en función de un objetivo común.

En esta etapa debe escogerse la alternativa de intervención que sea más eficaz, pertinente y eficiente en relación al DIT y que signifique una ganancia para cada una de las partes involucradas.

Fase 4 - Compromiso

Esta corresponde a la última fase del proceso de negociación. Se espera haber llegado a un acuerdo sobre las acciones conjuntas, los aportes de cada una de las entidades participantes (instituciones públicas, sector privado, ONG, organizaciones comunitarias, oficinas de protección de los derechos de la infancia, entre otras).

Además de las acciones concertadas y los recursos disponibles, se espera que en esta etapa se consolide un acuerdo de trabajo conjunto y de colaboración, lo que implica definir los mecanismos de coordinación (encargados, puntos focales, contrapartes de las distintas entidades involucradas, entre otros). Se trata de definir y distribuir tareas, funciones y responsabilidades así como los mecanismos de control y evaluación de las acciones realizadas.

La concertación de acciones se establece sobre acuerdos y compromisos de cada una de las partes involucradas y supone que cada una de ellas asume tanto los riesgos como los beneficios del trabajo colaborativo así como los éxitos y los fracasos al poner en práctica lo acordado.

En el marco de las políticas a favor del DIT, podría decirse que el verdadero resultado de la negociación es la relación que se establece a partir de ella entre los distintos sectores de política pública, organismos no gubernamentales y organizaciones de la comunidad, que establecen un pacto para trabajar conjuntamente por enfrentar los desafíos y alcanzar los resultados esperados en esta materia.

Liderazgo en procesos de negociación

En los procesos de negociación y acuerdos de trabajo colaborativo es importante contar con liderazgos que hagan posible la conducción hacia fines y objetivos comunes, como también que permitan anticiparse y administrar los conflictos de interés. Un tipo de liderazgo que permita que las partes se den cuenta de que sólo la colaboración mutua les permitirá conseguir los objetivos trazados.

En la actualidad se pone énfasis en la necesidad de incorporar las competencias y habilidades específicas de quienes ejercen funciones de dirección, los principios y las pautas de la negociación. Lo anterior aseguraría un adecuado y fructífero manejo de disputas y transacciones donde median intereses diferentes u opuestos. La negociación se ha ido convirtiendo en una importante dimensión de la formación y del ejercicio del liderazgo, cualquiera que sea el contexto o situación donde éste se ejerza o donde el proceso de negociar sea requerido. Mucho de lo que hoy conocemos como tecnologías de liderazgo tiene que ver, entre otras habilidades, con el aprendizaje de las capacidades de todo tipo para la negociación.

Las concepciones más actuales sobre el ejercicio del liderazgo gerencial y político hacen de la habilidad de negociar una exigencia fundamental. Esto ocurre ante la necesidad de contar con la habilidad no sólo de decidir conforme a los criterios de las mayorías, sino integrando igualmente los intereses de las minorías para responder a esa diversidad. De igual manera, el líder sabe reconocer el origen, funciones y significado del apareamiento y desarrollo de las diferencias y la emergencia de los conflictos interpersonales o entre grupos en los escenarios de interacción.

Un liderazgo democrático y constructivo de acuerdos coloca a quienes lo ejercen en posesión de las claves actitudinales y técnicas fundamentales para abordar los conflictos o divergencias interesadas y buscar soluciones

adecuadas y efectivas, escuchando y considerando las distintas opiniones, sin sobrevalorar unas sobre las otras. A su vez, es capaz de facilitar el acuerdo y concertación de voluntades que permita avanzar hacia objetivos previamente definidos sobre la base del consenso entre las partes.

Los recursos limitados, las diferentes visiones para enfrentar el DIT de las distintas instituciones y comunidades locales, las demandas crecientes de la ciudadanía en distintos temas relacionados, así como las dificultades para enfrentarlas, requieren de capacidades en distintos actores para conducir procesos de negociación, discusión y deliberación hacia objetivos claros y comunes que permitan el desarrollo de acciones conjuntas y la movilización de recursos.

Esta mirada más actualizada supera la clasificación convencional de los tipos de liderazgo que distingue entre el *laissez faire*, el autoritario y el democrático, poniendo énfasis en la facilitación de los acuerdos, el reconocimiento y diferenciación de los objetivos personales y del grupo, la identificación y administración de las objeciones y resistencias, y la atención de las crisis personales y desplazamientos del objetivo central.

El manejo de conflictos

La sistematización de experiencias de negociación y particularmente de las vinculadas con el trabajo y las acciones de carácter intersectorial dan cuenta de la presencia permanente de conflictos de interés. La formulación de propuestas en favor del DIT no está exenta de ello, dadas las distintas visiones incorporadas tanto en los procesos de diagnóstico de situación como en la formulación, implementación y evaluación de políticas y programas.

De la evaluación de estas experiencias pueden desprenderse algunas recomendaciones:

- Compartir el máximo de información posible (conocimiento del problema, identificación de recursos disponibles).

- Identificar lo más claramente posible el bien común.
- Centrarse en los problemas o temas que están en discusión y no en las posiciones personales.
- Recordar que las partes involucradas representan intereses que van más allá de sus propias necesidades y expectativas.
- Buscar los puntos de encuentro que puedan llevar a acuerdos.
- Facilitar el aprendizaje mutuo.
- Poner énfasis en los beneficios mutuos y particulares de cada una de las partes.
- Buscar una colaboración mutua para la resolución de las diferencias de opinión en la entrega de información sobre iniciativas y recursos disponibles.
- Tener el propósito de cooperar con la otra parte, además de la expectativa y la confianza en que la otra parte está dispuesta a cooperar.
- En todo proceso de negociación cada una de las partes cede un poco de sus intereses particulares en aras del bien común.

Para el apoyo y facilitación de compromisos con las políticas de DIT, se requiere de un tipo de liderazgo que tienda a la unificación de criterios para abordar la temática y que posibilite experiencias de comunicación eficiente, coherencia personal y grupal, de manera de permitir la integralidad de las acciones y un enfoque sistémico y multidimensional de los problemas del desarrollo de los niños y niñas.

Es importante reconocer que no siempre quienes tienen cargos de responsabilidad son quienes poseen más habilidades de liderazgo. Así, podemos identificar que en las comunidades locales, en los barrios, existen vecinos que sin tener un cargo de relevancia, ejercen influencia sobre los otros vecinos frente a distintas situaciones y asumen un rol protagónico en situaciones de crisis, siendo valorada su opinión por el resto de los vecinos.

En las instituciones, no sólo son las jefaturas las que ejercen influencia sobre los grupos de trabajo. En muchos casos, el trabajo colaborativo se logra porque dentro de los equipos existen líderes positivos que agregan valor a ese trabajo. Esto es especialmente importante en el desarrollo de políticas de DIT, dada la mirada integral y multidimensional que se requiere.

Síntesis de la Unidad

Existen un conjunto de áreas que hemos identificado como transversales al diseño e implementación de políticas de promoción del DIT. Estas áreas corresponden al enfoque de género, la participación comunitaria y el trabajo en red. Junto con lo anterior hemos querido destacar una herramienta y competencia relevante para el logro de los objetivos y resultados de las políticas de DIT: la capacidad de negociación y liderazgo que debe estar presente en los gestores e implementadores de cualquier política pública y especialmente de una que busca ser integral.

Tal y como hemos revisado, las posibilidades de un desarrollo adecuado y pleno están muy relacionadas con la calidad de las experiencias tempranas en la vida de los niños y niñas. Si muy temprano en la vida los niños reciben una socialización que perpetúe relaciones desiguales entre hombres y mujeres o que refuerce patrones culturales asociados a lo que “pueden o deben” hacer las mujeres y los hombres, esto tendrá impacto en el desarrollo futuro de los niños pudiendo, por ejemplo, repercutir en la decisión de que los niños accedan a educación o salud.

La perspectiva de género en las políticas de DIT debe ser incorporada, en primer lugar, porque los niños tienen derecho a un desarrollo armónico, que les permita opinar, crecer y participar en un ambiente que promueva relaciones igualitarias de género y, en segundo lugar, porque el enfoque de género es un factor protector del desarrollo infantil.

Por otra parte, implementar políticas de DIT involucra no sólo a un conjunto de actores públicos y privados, sino también a los propios niños/as, sus familias y comunidades. Cómo hacerlos partícipes e involucrarlos activamente es un desafío no menor, que está asociado a los procesos de descentralización, a la incidencia en la toma de decisiones y al empoderamiento de los destinatarios finales de la política. La participación contribuye al desarrollo de las personas como sujetos activos, a la creación de comunidades con capacidad de interlocución, a la construcción de ciudadanía y al ejercicio del control social. Existen distintos mecanismos de participación social y comunitaria en el marco del DIT que se detallan en este Módulo, junto con condiciones que favorecen la participación en políticas que favorecen el DIT y que constituyen ejemplos concretos en esta materia.

Los enfoques integrales en el ámbito del DIT son necesariamente multisectoriales y un elemento fundamental para generar acciones conjuntas y coordinadas es promover y fortalecer el trabajo intersectorial y en red. El desafío es cómo lograr que diferentes actores, que no tienen dependencia jerárquica, se pongan de acuerdo en las estrategias y herramientas para lograr los objetivos de la política de DIT. Este Módulo revisa cuáles son los elementos centrales de la acción intersectorial y qué condiciones favorecen el trabajo en red. En concreto, cuál es la motivación e interés de los actores involucrados, la urgencia de los problemas, la historia y experiencia previa respecto del trabajo colaborativo y la existencia de relaciones y canales de comunicación.

Por último, la negociación y liderazgo son habilidades y competencias necesarias para el desarrollo de políticas en favor del DIT. Constituyen herramientas que apoyan la búsqueda de consenso entre distintos actores de política pública respecto de prioridades y acciones conjuntas. Durante el proceso de negociación se pueden distinguir diferentes etapas, que consideran la generación de confianza, la definición de objetivos de la negociación,

los momentos del proceso y los compromisos adquiridos por los distintos actores. El proceso de negociación requiere de liderazgos positivos que conduzcan a la obtención de acuerdos, tanto en la movilización de recursos como en los propósitos finales. Además, este proceso implica reconocer los diferentes intereses en función de un interés común, en este caso del objetivo de la política pública de DIT.

Bibliografía

- Cohen, H. (1996). *Todo es negociable*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Coria, C. (1996). *Las negociaciones nuestras de cada día*. Buenos Aires: Paidós.
- Fisher, R.; Ury, W. y Patton, B. (1985). *Obtenga el Sí. El arte de negociar sin ceder*. México: Editorial CECSA.
- García Prince, E. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. Documento elaborado para la Fundación Friedrich Ebert, Caracas.
- Gita, S.; Asha, G. y Ostlin, P. (2002). *Engendering International Health: The Challenge of Equity*. Cambridge: MIT Press.
- Landers, C. et al. (2006). *Desarrollo Integral en la Infancia: Una Prioridad para la Salud*. Manual de Desarrollo Temprano para Profesionales de la Salud. Organización Panamericana de la Salud, Banco Mundial, J&J Pediatric Institute.
- Martin, M. (1997). *Negociación Racional*. Buenos Aires: Ediciones Master.
- Meer, S. y Sever, C. (2004). *Género y Ciudadanía*. Informe general. Bridge Development Gender.
- Mercer, R. y Karolinski, A. (2007). *La salud materno infantil: momento de cuestionamientos. ¿Cambio de paradigma?*. Revista del Hospital Durand (3):84-86, Argentina.
- Mercer, R. et al. (2008). *Del derecho a la identidad al derecho a las identidades*. Un acercamiento conceptual al género y el desarrollo temprano en la infancia. *Revista Chilena de Pediatría*, (Supl1):37-45.
- Monsalve, T. (1988). *Estrategias y Tácticas de Negociación*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- OPS/OMS/Gobierno de Chile/ Flacso-Chile (2005). *Construyendo la Nueva Agenda Social desde la mirada de los Determinantes Sociales de la Salud*.
- Schoomaker, A. (1990). *Negocie y Gane*. Bogotá: Editorial Norma.
- SENAME (2008). *Género, maltrato e infancia*. Manual dirigido a los equipos de proyectos especializados en maltrato y abuso sexual grave de la red de SENAME, Santiago, Chile.
- UNICEF (2007). *Estado Mundial de la Infancia 2007. La mujer y la infancia, el doble dividendo de la igualdad de género*.
- WHO (2007). *European Strategy for child and adolescent health and development. Gender tool*. www.euro.who.int/document/gem/eurostrat_gender_tool.pdf



UNIDAD 4

La importancia de las políticas de promoción del DIT en la protección social

Unidad 4- La importancia de las políticas de promoción del DIT en la protección social

Objetivos del aprendizaje

- Reconocer los sistemas de protección social e identificar cuáles son sus aportes en el ámbito de la superación de la pobreza.
- Caracterizar la relación entre las políticas de protección social y las políticas de promoción del DIT.

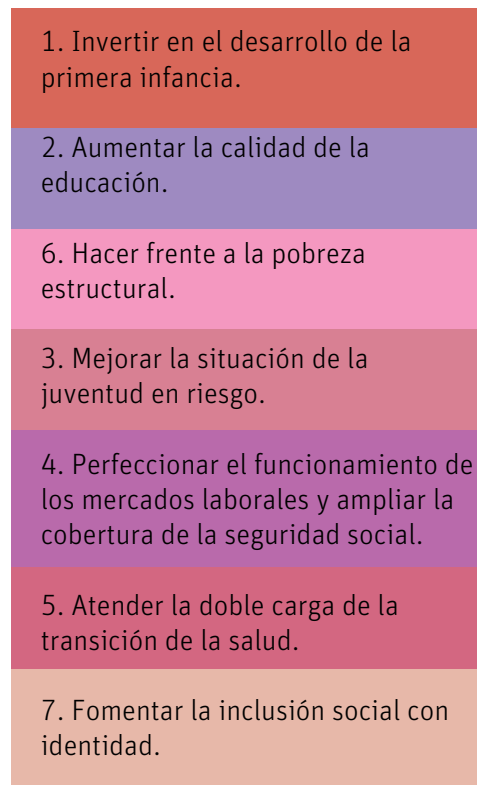
4.1. Sistemas de protección social: conceptualización y aportes

Nos ha parecido relevante hacer una breve referencia al DIT en el marco de la protección social y, en términos más globales, de la política social. La política social se define como “la parte de la política pública pertinente al desarrollo humano y los problemas sociales. Se encamina a mejorar el bienestar humano y a satisfacer las necesidades de educación, salud, vivienda y protección social” (Grosh et al. 2009). Junto con lo anterior es necesario destacar, a modo de contexto más general, el análisis y orientaciones que se establecen en el documento del BID “Estrategia social para la equidad y productividad” (BID 2011). Este documento utiliza el enfoque de ciclo de vida (véase el módulo 1) y es consistente con el objetivo de los sistemas de protección social en la medida en que busca: (a) promover aquellas acciones que signifiquen invertir en las personas y mejorar su capital humano, (b) aumentar el bienestar de las familias en los ámbitos de la educación, salud y nutrición y, (c) potenciar en las personas, familias y comunidades un mejor manejo de los riesgos a los que se enfrentan.

Dentro de este marco, se han desplegado los sistemas de protección social que incluyen “el conjunto de intervenciones públicas dirigidas a

apoyar a los integrantes más pobres y vulnerables de la sociedad, como también ayudar a individuos, familias y comunidades a mejorar su manejo de riesgos” (BID 2011). Estas acciones incorporan el apoyo a las familias vulnerables a lo largo del ciclo de vida para el manejo y gestión de los riesgos, la igualdad de oportunidades y la inversión en capital humano. Tal y como lo destaca la Estrategia del BID (2011), “los mayores retornos a las inversiones ocurren cuando los encargados de las políticas públicas consideran cuidadosamente las complementariedades dinámicas entre las inversiones en diferentes etapas del ciclo de vida”. En esta línea, las áreas estratégicas para el BID son las que aparecen en la Figura 1.13.

FIGURA 1.13
ÁREAS ESTRATÉGICAS PARA EL BID



Fuente: Elaboración propia

Las áreas antes señaladas están contenidas, en mayor o menor medida, en los sistemas de protección social, ya que estos incluyen intervenciones como la seguridad social, los mercados laborales, los servicios sociales y los programas de protección social (asistencia social). Por lo anterior, las acciones de apoyo y cuidado a niños y niñas vulnerables y/o en situación de pobreza pueden clasificarse dentro de las políticas de protección social, puesto que en sus objetivos consideran también apoyar a las familias en aliviar la pobreza, reducir su vulnerabilidad y/o evitar que las familias no pobres caigan en la pobreza.

Las acciones de apoyo y cuidado a niños y niñas vulnerables o en situación de pobreza se clasifican dentro de las políticas de protección social.

A partir de la definición anterior, intervenciones que proveen de alimentación para mejorar la nutrición de gestantes, niños y niñas o que estén dirigidas a infantes institucionalizados, con SIDA, entre otros, pueden considerarse como políticas de protección social y ser analizadas tomando como marco de referencia el enfoque de la protección social.

Las políticas de protección social buscan aportar a la disminución de la pobreza y contribuir a mejorar los mecanismos que las sociedades, familias e

individuos utilizan para administrar el riesgo social ⁸.

Entre los objetivos que las políticas de protección social buscan alcanzar, además de los ya señalados en materia de alivio de la pobreza y manejo adecuado del riesgo social, podemos mencionar los siguientes: (a) aportar a la promoción de sociedades más equitativas, (b) habilitar y generar capacidades para que las familias se empoderen y realicen mejores inversiones en su futuro, y (c) propiciar contextos que ayuden a los gobiernos a realizar reformas de otros programas que presenten elementos ineficientes de redistribución. Revisaremos, en términos generales, algunos de estos objetivos considerando su vinculación con el DIT.

La función básica de las políticas de protección es aliviar la situación de pobreza en que viven las familias y un mecanismo para llevar adelante esta tarea es a través de la provisión de transferencias no contributivas a la población pobre y/o vulnerable a la pobreza. Estas transferencias se conocen habitualmente como los programas de asistencia o bienestar social. Algunas intervenciones que entran dentro de las políticas de protección social corresponden a las transferencias de dinero, alimentos y nutrición, programas de empleo en obras públicas, transferencias monetarias condicionadas, etc. Proveer estos apoyos a las familias conlleva un alivio en su situación y tienen impacto no sólo en el miembro en particular que recibe el beneficio, sino en todo el núcleo familiar, especialmente en los niños y niñas, los cuales, como hemos indicado anteriormente, se ven particularmente

⁸ El concepto del Manejo Social del Riesgo proviene de la noción de que existen ciertos grupos en la sociedad que son especialmente vulnerables a eventos inesperados que amenazan sus condiciones de vida. Algunos de estos grupos viven en un estado de pobreza crónica, que pone sus vidas en riesgo constante. La Protección Social pone el acento en la población pobre porque es la más expuesta a los diferentes riesgos y normalmente no cuenta con instrumentos para enfrentarlos adecuadamente. Esto trae como consecuencia, además, que los pobres no realicen actividades que, pudiendo ser más riesgosas, tienen mejores perspectivas para ayudarlos a salir de la pobreza. El Manejo Social del Riesgo requiere de la adopción de políticas y programas que se orienten a disminuir, mitigar o prevenir la ocurrencia de riesgos, intentando romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la vulnerabilidad. El manejo y la prevención de estos riesgos son mucho más costo-efectivos para las sociedades en su conjunto.

afectados en su desarrollo por factores como vivir en condiciones de pobreza, no tener acceso a la alimentación adecuada o estar expuestos a situaciones de alto estrés tóxico en sus familias o comunidades.

Entregar a las familias las herramientas para tomar más riesgos o invertir mejor en su futuro es otro de los objetivos destacados de las políticas de protección social. Se reconoce que los programas de protección social permiten a las familias pobres aumentar su capital (activos físicos, financieros, humanos, etc.) y pueden ayudarlas a evitar resultados deficientes en la nutrición de los niños/as, reducir la escasa inversión en educación que realizan, y facilitar la inversión en actividades más rentables.

El número de niños y niñas afectados por la desnutrición en los países de ingresos bajos y medios es muy alto. De acuerdo a los indicadores mundiales de desarrollo del Banco Mundial del año 2006, en los países de bajos ingresos, el 43% de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad tenían bajo peso, en comparación con el 11% de sus pares en los países de medianos ingresos. La muerte por desnutrición representa aproximadamente la mitad de las muertes de niños y niñas entre 0 y 5 años de edad de los países en desarrollo (Wagstaff y Watanebe, 2000) y la evidencia científica indica que los desnutridos que sobreviven presentan más discapacidades, tienen mayor riesgo de contraer enfermedades, menor desarrollo cognitivo, menor escolaridad y una menor productividad física, entre otras graves consecuencias.

Existen múltiples estudios que han estimado los beneficios que se generarían para los países si se cumpliera el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir el hambre a la mitad para el 2015. Incluso se han estimado los costos que la desnutrición provoca en el Producto Interno Bruto de algunos países (FAO, 2002). Obviamente, invertir en reducir la desnutrición tiene una costo-efectividad alta, tal y como hemos indicado respecto de la inversión en DIT, en general.

Los bajos ingresos a los que las familias pobres acceden por su trabajo –cuando lo tienen– hacen difícil que puedan optar por una alimentación adecuada en calidad y cantidad. Esto reduce también su acceso y/o priorización por servicios como los de salud, educación, agua potable y otros. Por lo anterior, las transferencias que implican las políticas de protección social son un aporte importante para estas familias, ya que les permiten destinar recursos para mejorar la calidad y cantidad de los alimentos que consumen y acceder a servicios básicos, entre otros beneficios asociados.

Otro ámbito relevante en el que las políticas de protección social tienen impacto es en la educación (acceso, calidad y permanencia). La escolaridad a la que los niños y niñas de las familias más pobres pueden acceder es, en general, inadecuada. Los que no tienen la oportunidad de ir a la escuela o que desertan del colegio, tendrán menores oportunidades laborales y probablemente menores ingresos en su vida adulta. Muchas veces las familias pobres priorizan el aporte de sus hijos al ingreso familiar, retirándolos de la escuela e insertándolos en distintos trabajos. En otras ocasiones, priorizan la educación de los hijos hombres en desmedro de la educación de las hijas mujeres, motivados tanto por los escasos recursos de que disponen como por creencias y construcciones culturales que perpetúan las inequidades de género.

Las políticas de protección social, específicamente, las transferencias monetarias condicionadas, pueden ayudar a las familias a cubrir los costos de matrícula, transporte escolar, útiles y uniformes, entre otros costos asociados a la escolaridad. Estas transferencias pueden, a su vez, incentivar una mayor asistencia de las hijas mujeres a la escuela y reducir significativamente el ingreso temprano de los niños y niñas al mundo del trabajo.

Lo anterior también se relaciona con el aporte que las políticas de protección social realizan para que las familias manejen más adecuadamente los riesgos a los que se ven enfrentadas. Cuando

las familias pobres viven situaciones de crisis que tienen como consecuencia la reducción de sus ingresos o de sus activos, el sistema de protección social ofrece a las familias estrategias que les ayudan a enfrentar dichas crisis. Una familia que no cuenta con este tipo de estrategias recurre a soluciones como vender sus activos más productivos, recortar la alimentación y/o sacar a los hijos del colegio.

Cuando no hay políticas de protección social y sobrevienen estas crisis, las familias pueden verse obligadas a vender su capital de trabajo, dejar de pagar el alquiler o la hipoteca, pudiendo incluso llegar a perder tanto el patrimonio familiar como laboral. En cualquier caso, reconstruir sus capacidades para obtener y mantener los ingresos en el nivel anterior al de la crisis será tarea muy difícil y de largo aliento, con los consecuentes impactos sociales y económicos, no sólo a nivel familiar sino también a nivel del país. Está bastante bien documentado que la existencia de políticas de protección social ayuda a reducir la incidencia del uso de estrategias negativas de enfrentamiento de las crisis.

Las políticas de protección social pueden cumplir la función no sólo de protección, sino también de promoción. Como ya revisamos, pueden proteger a las familias más pobres para evitar que profundicen su situación o que las familias no pobres caigan en la pobreza en tiempos de crisis. También pueden promover la autonomía de las familias al permitirles realizar inversiones, adoptar estrategias de vida más rentables y mejorar su bienestar y calidad de vida.

Es importante destacar que las políticas de promoción social son uno más de los instrumentos que los países tienen en el marco de sus políticas públicas de desarrollo y el sentido de revisarlas en detalle es ilustrar su aporte en el marco del DIT.

4.2. Características de un buen sistema de protección social

De acuerdo a un estudio del Banco Mundial (Grosh et al. 2009), un buen sistema de protección social debe contener varios programas que se complementan entre ellos y con otras políticas sociales. Cada programa y el sistema en su conjunto deberían ser costo-efectivos en la lógica de que permitan abordar los riesgos principales que afectan a la población y ayuden a reducir la pobreza, utilizando sólo el mínimo de recursos requeridos para tales objetivos.

A modo de ejemplo, el Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo busca acompañar la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas entre 0 y 4 años de edad que se atienden en el sistema público de salud chileno. Se definió como un sistema y no como un programa porque aborda diferentes dimensiones del desarrollo infantil (salud, educación inicial, prestaciones sociales, educación a la población, etc.), a través de distintos programas que son ejecutados por diversas entidades gubernamentales. Se conceptualizó como un sistema integrado de intervenciones simultáneas dirigidas a los niños/as y sus familias, desde la gestación hasta los 4 años de edad. Además, es parte del sistema de protección social chileno, que define prestaciones y servicios dirigidos a la infancia y la adolescencia, a la juventud, a la adultez, para los adultos mayores y para las familias.

Entre este conjunto de prestaciones es posible mencionar: becas educativas, subsidios al empleo, incentivo a las cotizaciones, seguro de cesantía, programas de apoyo e intermediación laboral, pensión básica solidaria, aporte previsional, Chile Solidario, etc. Las familias de los niños y niñas que pertenecen a Chile Crece Contigo pueden acceder a este conjunto de otras prestaciones, ya que lo que se busca promover es la atención simultánea y oportuna de los distintos factores que pueden potenciar o poner en riesgo el desarrollo infantil.

Existe un conjunto de atributos que un buen sistema de políticas de protección social debería contener y que se indican a continuación, principalmente porque estas características podrían aplicarse también para analizar cualquier política pública, incluidas las de DIT. Estos atributos son:

- **Apropiado:** los programas que se utilicen y cómo se relacionan con otras políticas públicas deberían ajustarse a las características y necesidades particulares de cada país.
- **Adecuado:** un buen sistema de políticas de protección social debería abarcar a todos los grupos en riesgo, especialmente a los pobres y a aquellos con el mayor riesgo de caer en la pobreza.
- **Equitativo:** el sistema de protección social debe dar el mismo trato a las personas en condiciones similares, y conceder mayores beneficios a las familias más pobres.
- **Costo-efectivo:** el sistema debe canalizar el máximo de recursos a su población objetivo, manteniendo costos de administración razonables y evitando la fragmentación o duplicación de programas.
- **Compatible con incentivos deseados:** las políticas de protección social pueden afectar el comportamiento de las personas en términos positivos y negativos, y por lo mismo debe existir la preocupación de que el sistema influya en términos positivos su conducta.
- **Sostenible:** las políticas y programas de protección social deben ser sustentables desde una perspectiva fiscal, administrativa y política.
- **Dinámico:** un buen sistema debe ser capaz de adaptarse y responder teniendo en cuenta que los problemas y las necesidades cambian según los países.

Síntesis de la Unidad

Los sistemas de protección social incluyen un conjunto de intervenciones públicas dirigidas a apoyar a los integrantes más pobres y vulnerables de la sociedad. Buscan aportar a la disminución de la pobreza como también a entregar herramientas que les permitan a las personas, familias y comunidades manejar de la mejor forma posible los riesgos sociales a los que están expuestas.

Tomando la definición anterior, es posible analizar las políticas y programas dirigidos a apoyar el DIT con el enfoque de la protección social. Los apoyos que se proveen a las familias a través de las políticas de protección social tienen impacto no sólo en el miembro en particular que los recibe, sino en todo el núcleo familiar y en especial en los niños y niñas. Aumentar el capital de las familias (activos físicos, financieros y humanos) puede ayudar a evitar resultados deficientes en la nutrición de los niños/as, a reducir la escasa inversión en la educación de los hijos y a facilitar la inversión en actividades más rentables que contribuyan a la superación de la pobreza. Así, es posible disminuir el impacto de estos factores de riesgo sobre el desarrollo infantil.

Un buen sistema de protección social debe contener varios programas que se complementan entre sí y con otras políticas sociales. Debe orientarse a la población especialmente vulnerable y focalizarse en intervenciones con un alto retorno de la inversión como, por ejemplo, aquellas dirigidas a los niños y niñas. Además, debe apuntar a satisfacer un conjunto de atributos que garanticen su sustentabilidad, apropiación y costo-efectividad.

Bibliografía

BID (2011). Estrategia social para la equidad y productividad. América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo.

Food and Agriculture Organization (2002). The State of Food Insecurity in the World, (4ª ed.). Roma: FAO.

Grosh, M.; del Ninno, C.; Tesliuc, E. y Ouerghi, A. (2009). Políticas de protección social eficaces. Diseño e implementación para la protección y la promoción. Banco Mundial y Mayol Ediciones.
Wagstaff, A. y Watanebe, N. (2000).

Socioeconomic inequalities in child malnutrition in the developing world. Documento de trabajo. Washington, D.C.: Banco Mundial.



UNIDAD 5

Gestión de programas de DIT con
pertinencia cultural

Unidad 5- Gestión de programas de DIT con pertinencia cultural

Objetivos del aprendizaje

- Analizar y comprender el significado de la pertinencia cultural en los programas de DIT.
- Comprender las implicaciones y desafíos en torno a la necesidad de responder de manera coherente y con sentido a la diversidad cultural, social y geográfica en materia de programas y políticas de DIT

Las políticas sociales se expresan en programas de intervención basadas en la idea de transformar la realidad a través de acciones guiadas sobre cierta problemática no resuelta por el grupo social y que afecta la calidad de vida de las personas. Pero, ¿qué sucede cuando los objetivos y las estrategias de un programa se ven seriamente alteradas al ser “aterizadas al campo”? o ¿qué ocurre cuando el problema identificado por los diseñadores de programas no es reconocido como tal en las comunidades? o ¿qué hacer cuando los tiempos de intervención se dilatan por factores del contexto natural? y ¿cuál es la forma en que los pobladores manejan y conceptualizan el tiempo? Todos estos incidentes o preguntas suelen ser comunes en programas que enfrentan el desafío de la diversidad social, cultural y geográfica.

No tener en cuenta el factor de la diversidad en nuestros programas nos puede llevar a: (1) subutilizar los recursos financieros, materiales y humanos, (2) poner en riesgo los resultados propuestos, (3) limitar las posibilidades de sostenibilidad y (4) abrir las brechas de la desconfianza entre la población y las entidades responsables del programa, afectando finalmente a la población más vulnerable.

Esta unidad identifica elementos críticos y lecciones aprendidas sobre el trabajo en programas de DIT en contextos marcados por la diversidad, es decir que requieren de un abordaje con pertinencia cultural.

La construcción de “nuestra identidad” requiere de tiempo y se da gracias a la socialización que se inicia en la más temprana edad a través de los procesos de crianza, en donde existe una persona como mediadora entre el niño/a y el mundo.

5.1. El punto de partida: sentido de identidad y referentes culturales

Para comprender cómo se materializa el concepto de pertinencia cultural en los programas de desarrollo infantil, es preciso partir por entender el concepto de identidad, núcleo del proceso en la implementación de los programas en contextos culturalmente diversos. Algunas preguntas que nos pueden ayudar en la formulación de nuestros programas son: ¿qué historia marca a este grupo social? ¿Cuáles son las costumbres, tradiciones, valores que los identifica como pueblo? ¿Qué hace que las personas se identifiquen como parte de este pueblo/grupo social? ¿Qué valores se practican? ¿Qué lugar ocupa el niño/a dentro del grupo social? ¿Qué aspiraciones tienen los padres/adultos respecto de sus niños y niñas? Estas son preguntas que marcan un sentido dialéctico en la construcción de la identidad, es decir la interacción dinámica y permanente entre el sujeto y el grupo social que marcará nuestra forma de ver, comprender y actuar en el mundo (Berger y Luckman, 1972).

La construcción de “nuestra identidad” requiere de tiempo y se da gracias a la socialización que se inicia en la más temprana edad a través de los procesos de crianza, en donde existe una persona como mediadora entre el niño/a y el mundo. Esta persona, sin intención pedagógica, transmite el conjunto de valores, creencias y tradiciones a las nuevas generaciones. Si bien tiene un carácter colectivo es, ante todo, un proceso individual que otorga “sentido” a la forma como nos relacionamos con el otro y con nuestro entorno en general; constituye el criterio que utilizamos en nuestra vida para aceptar o dejar de lado “algo”.

Nuestra vida (desde el enfoque del ciclo de vida) está organizada por estructuras que han sido consensuadas de generación en generación y que configuran nuestra identidad. Urbano y Yuni (2005) mencionan el doble significado del ser humano como sujeto: (1) persona que realiza una acción y (2) persona sujeta a “algo”. Este segundo elemento se refiere a cuatro estructuras a las cuales estamos sujetas las personas en nuestro largo proceso educativo. Según los autores, estas estructuras se configuran como aparecen en el Cuadro 1.8.

CUADRO 1.8 ESTRUCTURAS DEL SER HUMANO COMO SUJETO

	Sujeto como ser biológico: la estructura anátomo-fisiológica le permite adaptarse a situaciones particulares como organismos vivo, racional, relacional y orgánico.
	Sujeto como ser lingüístico: el lenguaje le permite desarrollar la capacidad de representación y utilización de sistemas simbólicos convencionales.
	Sujeto como ser social: en un ambiente social, redes sociales y pautas culturales que lo contextualizan en el marco de una colectividad de valores, normas, roles y cosmovisiones propias de su entorno comunitario.
	Sujeto como ser psicológico: está sujeto a una estructura psíquica individual, a unas capacidades particulares, a una historia personal única que lo trasciende.

Fuente: Urbano y Yuni, 2005.

Estas cuatro estructuras se interrelacionan y se encuentran en la realidad sociocultural en la que viven los niños y las niñas, contribuyendo a la formación de la identidad, que es un aspecto clave en el desarrollo del sentido de pertenencia a un grupo social. Los programas de DIT deben incidir en estas cuatro estructuras, pues los niños y las niñas viven dentro de esta macroestructura social que otorga sentido a su existencia, a su forma de vida y que impacta en su desarrollo integral.

5.2. Pertinencia cultural: sin sentido no hay camino

Cuando hablamos de pertinencia nos referimos a algo que es “apropiado a” y si a ello le sumamos lo cultural, entonces la definición se complejiza, puesto que hablamos de elementos abstractos, subjetivos y propios de los diversos grupos culturales. A modo de repaso, Mosterín (1993) atribuye ciertos rasgos a la cultura:

- Es una característica específica de lo humano.
- Se trata de un factor esencial de la sociabilidad y solamente puede desarrollarse en sociedad.
- No es innato sino que se adquiere por aprendizaje, concretamente por aprendizaje social.
- Se configura como un conjunto de pautas o normas de comportamiento.
- Permite una mejor adaptación del hombre al medio físico en el que vive y eleva al hombre por encima de los límites que la naturaleza le impone.

Asimismo, señala que la cultura está compuesta por elementos:

- Materiales (industria, técnicas, artesanía).
- Cinéticos (conductas) y
- Psíquicos (conocimientos, actitudes y valores) que los seres humanos van

aprendiendo gracias al proceso de la enculturación a través de la socialización.

Como mencionamos al principio, los programas son un conjunto de acciones intencionadas que buscan cambiar una situación que afecta negativamente la calidad de vida de las personas, en este caso de los niños y las niñas. Cuando hablamos de programas de DIT, el trabajo con los padres y otros cuidadores es una condición obligatoria y en muchos programas constituye el factor de éxito de la intervención.

Las investigaciones recientes en el campo del DIT señalan cierto consenso respecto de las prácticas de cuidado y aprendizaje que deben ofrecerse a los niños y las niñas para que crezcan y desarrollen el máximo de su potencial, y se espera que los cuidadores puedan implementarlas. Pero para ello se requiere de un proceso de aprendizaje altamente significativo que motive la voluntad de los cuidadores (padres, madres y otros) a mejorar y/o cambiar prácticas que no están ayudando a los niños y las niñas a desarrollarse.

Cuando hablamos de un proceso de aprendizaje altamente significativo, nos referimos al grado de comprensión que logran tener las comunidades respecto del programa. Por ejemplo, algunas preguntas que podemos trabajar con las comunidades son: (1) ¿por qué desarrollar el programa en mi comunidad?, (2) ¿en qué ayudará a mi hijo/a?, (3) ¿qué se espera de nosotros? y (4) ¿qué resultado lograremos? Sólo cuando las comunidades encuentren el sentido del por qué desarrollar el programa y sientan que los contenidos son “apropiados a su contexto de vida” entonces podremos hablar de programas con pertinencia cultural en el ámbito de las ideas y las expectativas.

No sólo podemos hacer mención de la “pertinencia en el ámbito de las ideas”, también existe una “pertinencia en el plano instrumental”. Es decir, cuando además de la comprensión del porqué de la intervención, también nos preocupamos por el conjunto de estrategias y herramientas

que utilizaremos y que incorporarán los códigos sociolingüísticos, las tradiciones, el arte, el calendario productivo y todo elemento que ayude a las comunidades a sentirse cerca del proyecto.

Algunas preguntas orientadoras para saber si estamos seleccionando o diseñando las mejores estrategias para un contexto particular serían:
¿Estamos incorporando elementos materiales del entorno para facilitar procesos de aprendizaje?
¿Nuestras estrategias de información están tomando en cuenta las formas y los códigos de comunicación de la población? ¿Hemos recogido los saberes de la comunidad e integrado al diseño de las estrategias y a la selección de los recursos materiales requeridos? ¿El plan de trabajo considera el calendario productivo y el tiempo que requiere la comunidad para involucrarse en el programa en función de los objetivos trazados de forma conjunta? ¿El plan toma en cuenta la rutina cotidiana de las familias, facilitando su participación en las actividades del programa?

Dar “sentido” a los programas en comunidades culturalmente diversas implica entonces:

- Identificar y comprender lo más profundamente posible las creencias e imaginarios.
- Desarrollar con los padres y cuidadores un proceso evaluativo de la situación de los niños/as y del impacto que tienen las condiciones de vida y las prácticas de cuidado actuales.
- Diseñar con los padres y cuidadores alternativas de solución que recojan las mejores prácticas de las familias.
- Incorporar nueva información sobre crianza infantil, que sea comprensible para los padres y cuidadores, y
- Mantener espacios de comunicación abiertos con las familias para identificar las necesidades de información respecto del desarrollo y aprendizaje de sus hijos/as.

Hasta aquí hemos intentado desarrollar de manera muy resumida los elementos conceptuales que sustentan el abordaje de programas para la primera infancia en contextos caracterizados por la diversidad cultural y que esperamos se constituyan en la base para analizar los elementos clave, que desarrollaremos a continuación.

5.3. Elementos clave para una gestión de programas dirigidos al desarrollo infantil con pertinencia cultural

Luego de una revisión de programas dirigidos a la primera infancia, podemos señalar que existe cierto consenso en torno a la identificación de elementos o criterios que debemos tener en cuenta para desarrollar programas para la primera infancia con pertinencia cultural.

Alta participación, alto compromiso

La participación comprometida de la población con los objetivos del proyecto es el elemento que aparece de manera reiterada en los programas y proyectos que se desarrollan en contextos marcados por la diversidad.

Al respecto Geilfus (1998) establece una tipología en relación al grado de participación de los grupos sociales:

- Participación pasiva, en donde la comunidad sólo es receptora de la intervención.
- Participación como informante, que por lo general se da en los procesos de investigación en donde existe un sujeto que facilita el conocimiento de la zona y no ejerce injerencia en los fines de la intervención.
- Participación a través de consulta, en donde un equipo externo elabora una propuesta de solución que es sometida al grupo social. En este proceso se pueden introducir modificaciones en función de las opiniones de la población.

- Participación por incentivos materiales, es el tipo de intervenciones que condicionan la participación con algún tipo de beneficio inmediato.
- Participación funcional, cuando la población participa mediante la formación de grupos o comités para llevar a cabo determinadas actividades enmarcadas en un proyecto o programa. Esta organización tiende a depender de una entidad externa.
- Participación interactiva, cuando la población participa en el trabajo conjunto, planificando, ejecutando y evaluando.
- Automovilización, cuando la población se organiza por propia iniciativa, con propuestas de cambio claras, dirigiendo el proceso de cambio de su propia localidad, solicitando apoyo/asistencia a organizaciones externas

Cada tipo de participación implica un nivel distinto de compromiso con los objetivos del programa, siendo la automovilización el nivel más alto de apropiación de la propuesta.

Por ejemplo, el proyecto peruano Niños de la Amazonía⁹ promovió un tipo de participación interactiva, recogiendo patrones culturales de la organización indígena para la construcción de un modelo de gestión, al cual denominaron “Modelo de Gestión Circular”. Este modelo establecía su base de operación y toma de decisiones a manera de una estructura circular (recogiendo la práctica de las asambleas comunales), en donde cada organización, según su naturaleza y sus fortalezas, asumía el liderazgo de alguna acción del proyecto. Estas acciones no se daban de manera secuenciada sino como procesos paralelos. Para garantizar que el modelo funcionara, se instalaron tres principios descritos en el Cuadro 1.9.

CUADRO 1.9 PRINCIPIOS DEL PROYECTO NIÑOS DE LA AMAZONÍA

Liderazgo vs victimización para hallar nuestro rol frente a los niños y las niñas.

Diálogo vs confrontación para hallar el entendimiento.

Cooperación vs. indiferencia para hallar nuestras responsabilidades

Fuente: Elaboración propia.

⁹ El proyecto Niños de la Amazonía se implementó en 4 comunidades ashánikas de la selva central en el Perú, siendo su objetivo mejorar los niveles de logro en el aprendizaje de niños y niñas de 3 a 8 años de edad. En esta iniciativa se contó con la participación de la Fundación Bernard van Leer, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Municipalidad distrital de Mazamari, la Organización de Comunidades Asháninkas de Mazamari (OCAM), la Asociación de Maestros Bilingües Interculturales de la Selva Central (AMABISEC), la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) de Satipo y la Asociación Amazónica Andina (AAMA).

Estos principios se concretaron en una serie de normas de funcionamiento de este modelo:

- Ser reflexivo: Buscaba generar espacios de reflexión conjunta, procesos de crítica constructiva frente a una tendencia a victimizar a la población; y, mantener la práctica de evaluar y analizar las prácticas, los avances y los resultados de los objetivos propuestos y consensuados.
- Ser solidario: Existía plena conciencia de la necesidad de apoyo mutuo y de que las acciones particulares de cada aliado y cada comunidad repercutían en el otro/otra positiva o negativamente.
- Ser participativo: Implicaba que la construcción del proceso dependía de la participación articulada de todos los actores asumiendo compromisos y decisiones conjuntas, negociando acciones y estrategias de acción.
- Ser democrático: Buscaba promover, nunca imponer, formas de participación social, resaltando la valoración e impulso de sus formas singulares de organización y facilitando el poder de decisión de todos de acuerdo a funciones bien definidas, neutralizando intereses de protagonismo personal.
- Ser articulador: Buscaba que las acciones asumidas de forma conjunta contribuyan al cumplimiento de objetivos comunes en relación a la mejora de la educación para los niños y las niñas de las comunidades.

Una alta participación impulsa la construcción de alianzas sólidas para responder ante la diversidad

La necesidad de desarrollar programas con pertinencia cultural responde a los desafíos que implica trabajar en contextos marcados por la diversidad, en este caso la referida a la diversidad cultural. Saber y reconocer que solos no podremos enfrentar la complejidad de la diversidad es un paso importante para los diseñadores y operadores de programas, más aún cuando son programas de DIT en los que las familias son los principales mediadores y los que finalmente decidirán (desde su paradigma nutrido con nueva información) lo que consideran mejor para sus hijos e hijas. Son, por tanto, nuestros primeros aliados.

En las zonas rurales no sólo existe el desafío de la diversidad cultural, sino que también encontramos los desafíos geográficos que limitan la presencia de los servicios públicos y, en muchos casos, el costo logístico de llegar a poblaciones pequeñas y dispersas puede multiplicarse en comparación con los programas que operan en zonas concentradas. Frente a esto, la participación coordinada entre el gobierno local, las organizaciones indígenas u organizaciones sociales de base, las entidades públicas existentes en la zona, las instituciones privadas y/o de cooperación internacional, ha resultado fundamental para acercar los servicios de salud, educación, identidad y protección (ya sea a través de equipos itinerantes, de locales/puestos satélite, usando las nuevas tecnologías, etc.) a las comunidades, logrando así mejorar los indicadores de bienestar de la primera infancia.

Una experiencia exitosa en acción intersectorial, que busca asegurar el derecho a la igualdad de condiciones de vida y de ciudadanía de los niños y niñas indígenas y afrodescendientes, es

¹⁰ El programa Primera Infancia Mejor atiende a niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años y es promovido por el Estado de Río Grande Do Sul en Brasil. La estrategia principal son las sesiones educativas que se imparten a través de las visitas domiciliarias y el trabajo con grupos de niños y sus padres.

el programa Primera Infancia Mejor (PIM)¹⁰ que se desarrolla en Río Grande Do Sul en Brasil. En esta experiencia se destaca el rol y liderazgo de los municipios, los cuales han logrado una efectiva acción intersectorial en los territorios para asegurar la participación protagónica de las familias en la promoción del desarrollo de los niños y las niñas desde su gestación hasta los 6 años de vida. Para el éxito de este modelo, el PIM cuenta con lineamientos que definen claramente la corresponsabilidad de la familia y la comunidad en la crianza y bienestar de sus niños y niñas.

La diversidad cultural no es exclusiva de las áreas rurales. En las zonas urbanas también se encuentran casos de población infantil indígena migrante, lo que constituye un tema poco investigado y tarea pendiente para los tomadores de decisiones y diseñadores de programas para la infancia.

Al respecto, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y UNICEF en su Boletín Desafíos (2010) señalan que si bien existen aspectos positivos como mayores oportunidades educativas, más alta protección en situaciones de violencia y riesgo social, así como la apertura a nuevos horizontes para ampliar la experiencia de vida, también se aprecia mayor precariedad y exposición a más riesgos en el entorno familiar cuando los padres se ausentan y sus hijos se quedan a cargo de terceros; la exposición al abuso y violación de derechos en los procesos migratorios; y la degradación del estatus ciudadano en los lugares de recepción. A esta situación podríamos agregar el debilitamiento de la red natural de cuidado y protección infantil, pues pierden el soporte de la familia extensa y de la comunidad. Si bien la crianza significa un esfuerzo importante de energía por parte de los cuidadores, en este tipo de situación el esfuerzo se duplica recayendo

generalmente en los hermanos, quienes deben distribuirse no sólo las tareas domésticas y las obligaciones de apoyar en el ingreso familiar, sino también en las tareas del cuidado y protección de los más pequeños.

El Programa Nacional Cuna Más que desarrolla el Estado peruano cuenta con la modalidad de cuidado diurno, que si bien no es un servicio exclusivo para poblaciones que migran a la ciudad, es una alternativa para familias en situación de pobreza (muchas son migrantes que viven en las zonas periféricas de las ciudades) de contar con un lugar seguro donde dejar a sus hijos mientras los padres trabajan. El programa implementa los servicios de cuidado diurno en cogestión con la comunidad organizada a través de Comités de Gestión, que reciben los recursos financieros para operar el programa en sus localidades.

Por otra parte, el proyecto Finca Sana¹¹ de Panamá enfrenta la problemática de una población migrante perteneciente a la etnia Ngöbe-Buglé, que se encuentra en constante desplazamiento por la ruta del café entre las fronteras de Costa Rica y Panamá. La Caja Costarricense de Seguro Social, con el apoyo de la Organización Internacional de Migraciones, implementa servicios móviles de salud sobre la base de cuatro modalidades: (1) asociaciones público privadas, (2) servicios de salud descentralizados, (3) sanación ancestral y (4) responsabilidad personal y autosuficiencia sanitaria. A través de esta estrategia de salud móvil, se han establecido los hogares comunitarios y las redes de salud, y se coordinan los sistemas de transporte a lo largo de las rutas de migración. Todo ello ha sido posible mediante la coordinación intersectorial. Los involucrados son el pueblo Ngöbe-Buglé, instituciones gubernamentales, la sociedad civil, las autoridades de Costa Rica y Panamá, y las asociaciones de servicios de salud.

¹¹ El proyecto Finca Sana beneficia a toda la familia bajo el enfoque de atención primaria de la salud, en virtud del cual las acciones de promoción y prevención contribuyen a reducir los casos de enfermedades prevenibles y la mortalidad infantil.

Identificar las oportunidades y fortalezas locales como palancas para el desarrollo

Los diseñadores de programas sociales, en su intención de buscar soluciones a problemas que afectan la calidad de vida de la población, suelen fijarse de manera atenta en las necesidades. Añadir la pertinencia cultural a la intervención nos lleva a ampliar nuestra mirada para conocer y aprender respecto a:

- ¿Qué condiciones favorables existen en la zona para que podamos empezar a trabajar?
- ¿Qué recursos locales existen para potenciar nuestras estrategias?
- ¿Cómo soluciona la población las dificultades logísticas como llegar a las zonas más dispersas, abastecerse de agua, construir sus viviendas, estar comunicados, etc.?

La identificación de estas condiciones, a las que denominamos oportunidades locales, nos permitirá hacer más viables nuestras estrategias de intervención.

Una iniciativa dirigida a la primera infancia debe necesariamente partir por identificar la red natural de cuidado y protección infantil de la comunidad, pues en ella se mezclan el mundo de las ideas, las creencias y las prácticas de atención infantil.

La ONG Fundación Caminos de Identidad (FUCAI) desarrolló una investigación en comunidades indígenas de Colombia que tuvo como propósito conocer la mitología del cuidado y la protección de los niños y niñas, la misma que se ilustra en el Gráfico 1.1.

GRÁFICO 1.1 MITOLOGÍA DEL CUIDADO Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS (COMUNIDADES INDÍGENAS EN COLOMBIA)



Fuente: ONG FUCAI, Colombia.

El Gráfico 1.1 muestra el pensamiento indígena respecto de la llegada de las nuevas generaciones y la cadena de responsables de su crecimiento y desarrollo. En él se explica que la única forma natural de obtener la vida, es a través de un padre y una madre, que se comprometen con la vida de este niño/a. Pero estos padres no están solos, sino que cuentan con el apoyo y la sabiduría de sus “asesores” que son los abuelos, quienes les enseñan las formas de crianza. A su vez, los abuelos cuentan con “especialistas” que son los ancianos y sabios (curanderos, chamanes, parteras), que los ayudarán con sus consejos tanto a ellos como a los padres, orientándolos en el uso de la naturaleza como fuente de vida y de curaciones. Pero por encima de todos ellos están los mitos, los creadores del universo, que rigen las normas de comportamiento vinculadas a las pautas de crianza para las nuevas generaciones.

Bajo este esquema, el sistema de “referentes autorizados” para la buena crianza infantil sigue la estructura que se presenta en el gráfico. Este sistema conforma la red natural de cuidado y protección de los niños y las niñas.

Este sistema, que toma la forma de una red, no sólo ilustra el establecimiento de las relaciones entre las personas involucradas, sino que da cuenta de un peso de autoridad generacional en el tema de la crianza infantil. Esto significa una transferencia de conocimientos ancestrales (la alimentación de la madres gestantes, la del bebé, los efectos del contacto con elementos de la naturaleza, etc.) y una cadena de valores que debe mantener la pareja durante los primeros años de vida del niño (la fidelidad en la pareja, el respeto, el apoyo, el establecimiento de los vínculos del padre con los hijos, etc.).

Con el tiempo y la creación de los programas sociales se han incorporado en las comunidades a los cuidadores comunitarios, que son personas de la propia comunidad y que forman parte de una estrategia no invasiva y aceptada “de forma natural”. Por ello, se espera que la comunidad los elija, que dominen la lengua, que conozcan

la cultura local, permitiéndoles así “corregir” o “incorporar” prácticas que contribuyan a disminuir los índices de mortalidad, desnutrición y déficit en el desarrollo de los niños y las niñas. Por lo general, la incorporación de los cuidadores comunitarios se ha dado a través de la implementación de los programas alternativos en educación, salud y desarrollo social.

Las madres de las áreas rurales suelen mostrar resistencia a acudir a los establecimientos de salud por desconfianza en el personal, que poco maneja el idioma de la comunidad, y porque las prácticas de salud no incorporan sus costumbres.

Los estados, en busca de cumplir con el mandato de inclusión social y garantizar los derechos básicos de las personas han instalado en algunas comunidades escuelas, comedores populares, puestos de salud y otros servicios financiados por fondos públicos, para quienes son reconocidos como cuidadores institucionales. Aunque consideramos que la instalación de servicios/ programas en las comunidades es un derecho que debe garantizar mejoras en las condiciones de vida de la población, en la práctica muchas comunidades indígenas los consideran una intromisión pues la falta de comprensión y de capacidad de adecuación de saberes ha generado ruptura en las relaciones entre las comunidades y el programa. Por ejemplo: las madres de las áreas rurales suelen mostrar resistencia a acudir a los establecimientos de salud. Los motivos suelen ser la desconfianza hacia el personal, el poco manejo que este tiene del idioma de la comunidad y las prácticas de salud, que no incorporan sus costumbres (como el parto horizontal vs el parto vertical), entre otros.

En contraposición al ejemplo y siguiendo esta lógica de la red natural de cuidado y protección

infantil, podemos mencionar iniciativas en el campo de la salud que han incorporado a las parteras¹² en el apoyo a las madres gestantes indígenas. Las parteras pueden acompañar a las madres a los controles médicos y durante la atención en el parto, como en el caso del programa Parto Humanizado en Población Aymara¹³ en el Hospital de Iquique en Chile, y del proyecto Disminuir las Muertes Maternas y Perinatales¹⁴ para la población quechua en el Perú. Estas parteras son parte de la red natural de cuidado y protección infantil y cuentan con un elemento vital para el trabajo con comunidades indígenas: la confianza de las madres y familias a las que apoyan.

Otro ejemplo en el campo de la protección y del desarrollo infantil es el proyecto Wawakuna Ayni¹⁵ desarrollado en el Cusco (Perú) con la comunidad quechua hablante, en el que se recoge la experiencia de mujeres defensoras como estrategia para prevenir la violencia intrafamiliar y promover el buen trato infantil. También está la experiencia de Qatari Wawa¹⁶, que realiza su trabajo de desarrollo de capacidades en las madres de zonas rurales a través de mujeres líderes que, previa capacitación, orientan y estimulan a sus compañeras a mejorar sus prácticas de crianza infantil.

El valor agregado que observamos en ambos proyectos es el reconocimiento y empoderamiento de las mujeres como motor del desarrollo de sus comunidades. La participación de las mujeres líderes de la comunidad asegura que los mecanismos de comunicación sean efectivos en la transmisión de saberes y que aporten al control cultural (aquello que las comunidades aceptan e incorporan como nuevas prácticas).

En el campo de la educación, es una práctica común partir del calendario agroproductivo y de festividades de las comunidades para determinar las competencias (capacidades) y contenidos a incorporarse en el proceso de diversificación curricular. Esta acción contribuye a contextualizar la acción educativa bajo el paraguas de un currículo nacional, como es el caso de las propuestas de Educación Bilingüe Intercultural en Ecuador, Bolivia, Guatemala, México, Perú y otros países. El proyecto Niños de la Amazonía no sólo incluyó este elemento, sino que enriqueció el calendario comunal con las actividades y juegos que realizan los niños y las niñas según el periodo estacional, que fueron incluidos en el currículo educativo local y de donde se partió para construir experiencias significativas de aprendizaje, como se desprende del Gráfico 1.2.

¹² Las parteras son mujeres de la comunidad que cuentan con conocimientos aprendidos en la práctica de cómo ayudar a las mujeres durante la gestación y el parto. Por lo general son mayores, no cuentan con certificación otorgada por la medicina moderna y gozan de confianza entre la población.

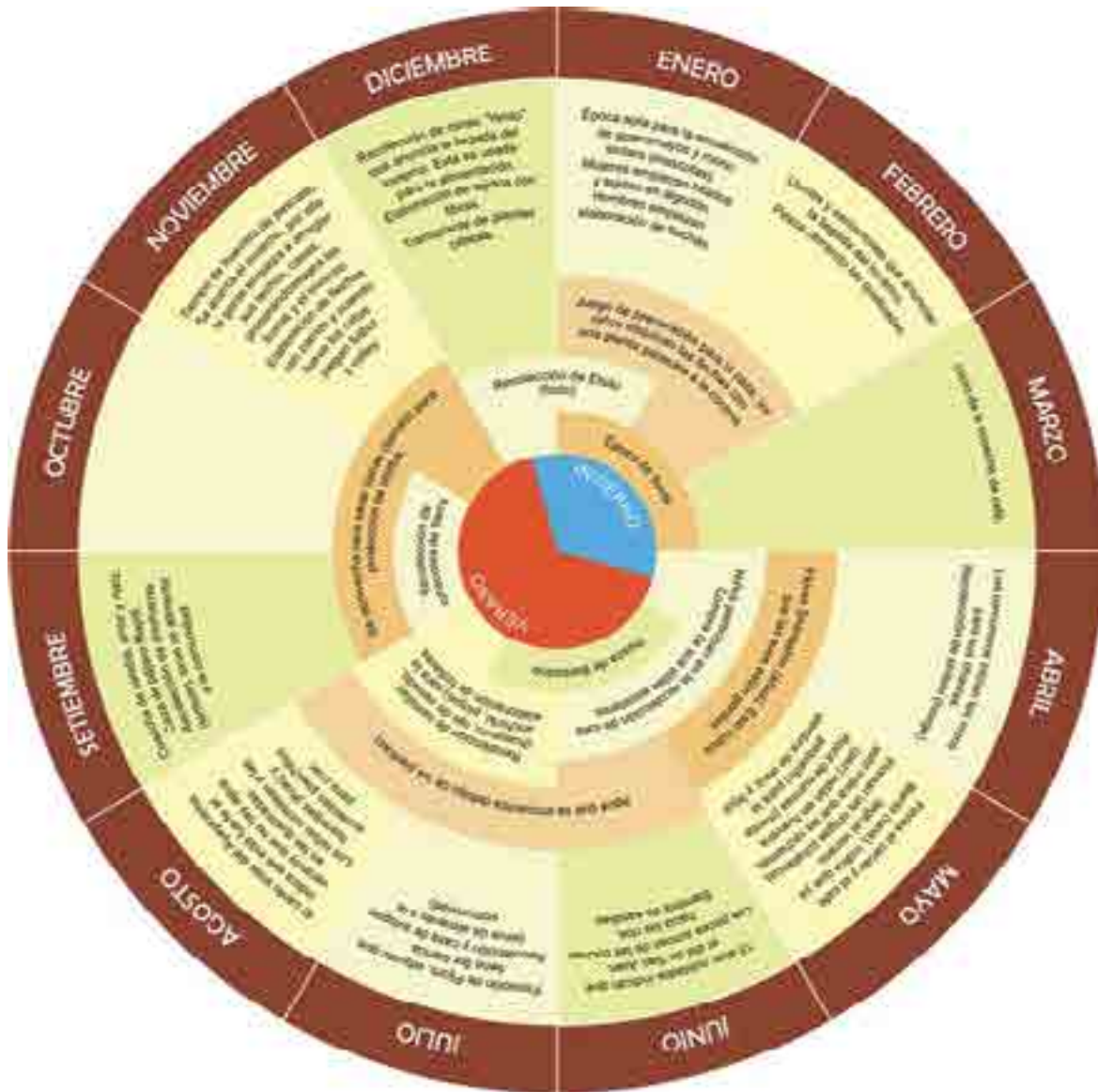
¹³ El programa Parto Humanizado en Población Aymara fue desarrollado en el Hospital de Iquique en Chile, promovido por el gobierno chileno a través del programa Chile Crece Contigo.

¹⁴ El proyecto Disminuir las Muertes Maternas y Perinatales se desarrolló en la región de Huancavelica - Perú, con el financiamiento de Medicus Mundi Navarra, y participaron las ONG Kallpa, Calandria y Salud Sin Límites

¹⁵ El proyecto Wawakuna Ayni se desarrolla en Cusco – Perú, con el financiamiento de la Unión Europea, y la ejecución está a cargo de Save The Children y la ONG Kallpa. Su objetivo es fortalecer capacidades institucionales y técnicas de la sociedad civil y las autoridades locales para desarrollar e implementar iniciativas para la primera infancia.

¹⁶ El proyecto Qatari Wawa se desarrolló en la región Huancavelica con mujeres quechua hablantes, fue financiado por la Fundación Bernard van Leer e implementada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú.

GRÁFICO 1.2
ACTIVIDADES DEL PROYECTO NIÑOS DE LA AMAZONÍA,
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ



Fuente: Proyecto Niños de la Amazonía, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Los ejemplos citados tienen en común la participación de los agentes comunitarios, que facilitan el ingreso de los programas a las comunidades, ya que dominan la lengua y manejan los códigos culturales. Además, saben las mejores formas de llegar a los lugares más alejados, conocen a las personas más influyentes en la comunidad y, en general, se caracterizan por su alto compromiso. Con esto, reconocemos que el recurso más valioso que tienen las comunidades es su gente.

La aceptación no es suficiente, las comunidades deben comprender los alcances del programa

Parece obvio que es fundamental motivar la participación y aceptación de las comunidades al crear un programa de DIT. Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto la incapacidad de muchos programas, que fueron llevados a escala, para involucrar a las comunidades en el proceso. Young y Fujimoto (2002) citan como ejemplo las dificultades iniciales que tuvo el Programa de Head Start en los Estados Unidos, al no tomar en cuenta las condiciones locales durante su implementación.

El acercamiento a las organizaciones indígenas y la participación de los jefes o líderes de las comunidades es fundamental para el proceso de aceptación y sensibilización, pues finalmente son las comunidades las que decidirán su voluntad de participar, o en todo caso, si es el momento de participar. Pero además, es vital que el programa sea “naturalmente” comprendido por la comunidad. Esto involucra no sólo a la familia como núcleo, sino que supone tener en cuenta la “mitología” o el sistema cultural de cuidado y protección de los niños y las niñas. Graficar la ruta de este sistema de referencia permitirá identificar

e incluir en la formulación del programa a los referentes inmediatos y respetados por los padres (que son quienes finalmente decidirán qué hacen o dejan de hacer respecto al cuidado y educación de sus hijos e hijas).

Al respecto, el Taller de Promoción Andina (TADEPA), a través del proyecto Allin Wiñanapaq (Para Crecer Bien)¹⁷ realizado en las zonas rurales andinas de Ayacucho, incorporó como estrategia de trabajo con las familias la elaboración de planes de mejora familiar para el bienestar de sus hijos e hijas. Estos planes partían de la identificación, por parte de los padres, de necesidades de mejoras en la crianza y establecían una serie de “compromisos”, a manera de indicadores, que ayuden a las familias a visualizar sus progresos. Con esta estrategia se identifica la brecha entre sus aspiraciones/expectativas y la situación actual. Este instrumento permitía que los compromisos asumidos adquieran un sentido concreto.

El proyecto Niños de la Amazonía, al que hicimos mención anteriormente, utilizó como estrategia de sensibilización y movilización la “comunidad vitrina”¹⁸ bajo la lógica de “ver para creer”. Al inicio, las comunidades mostraron mucha desconfianza en el proyecto. Esta “comunidad vitrina” fue visitada por los dirigentes indígenas de otras comunidades y el impacto fue la rápida movilización de los líderes a partir de la comprensión de los propósitos y las estrategias del proyecto. Tal vez lo más interesante fue que en este proceso se reconocieron como líderes promotores de la calidad de vida de su pueblo.

¹⁷ TADEPA desarrolló el proyecto en la zona de Ayacucho, movilizándolo la acción de la comunidad y de las familias en particular, para mejorar los indicadores de atención integral en la primera infancia.

¹⁸ Entiéndase “comunidad vitrina” como la comunidad piloto que logra mostrar resultados de su trabajo. A diferencia de otros proyectos, en este la propia comunidad es capaz de explicar el proceso desarrollado y se encuentra dispuesta a enseñar a otras comunidades lo aprendido.

Promover lo bueno que están haciendo las comunidades y brindarles herramientas que ayuden a alcanzar los objetivos del programa

Por lo general, las poblaciones más aisladas y de difícil acceso están catalogadas como de pobreza y pobreza extrema. En ellas encontramos los peores indicadores de desarrollo infantil y ausencia total de servicios básicos.

Frente a ello, no podemos dejar de preguntarnos ¿cómo logran sobrevivir en zonas tan agrestes?, ¿qué están haciendo para lograrlo? y ¿cómo podemos mejorar lo que vienen haciendo para elevar los indicadores de desarrollo infantil? Los planificadores de proyectos que logran responder a estas preguntas prácticamente tienen las estrategias de atención puestas en frente.

El proyecto Yachachik Mamakuna¹⁹, que se desarrolló en zonas altoandinas a más de 4.500 metros sobre el nivel del mar, tenía el reto de ayudar a las comunidades a acceder a alimentos nutritivos puesto que, por la altura y el frío de la zona, era imposible desarrollar proyectos de huertos y el único alimento asequible era la carne de los auquénidos, que no aportaba todos los nutrientes que la población necesitaba, en especial los niños. La pregunta que se hicieron fue “¿de dónde sacan los fideos y la harina?” y encontraron que cada 15 días las comunidades realizaban ferias comerciales para el intercambio de alimentos (trueque) y allí empezó la estrategia de “la mejor compra”, que consistió en educar a las familias en temas de dieta balanceada y a los proveedores locales se les estimuló para traer productos como frutas, verduras y ciertos granos que mejoraran la dieta familiar.

Talento humano para atender a la diversidad

Para el éxito de los programas para la primera

infancia con pertinencia cultural es necesario un sólido proceso de formación, continuidad y fortalecimiento del capital humano que participa en los programas, desde el nivel directivo hasta el nivel comunitario.

Estos programas de formación deben partir de un enfoque intercultural e incorporar en el plan de estudios los contenidos vinculados a los códigos culturales de los pueblos indígenas (red natural de cuidado y protección infantil, vinculación de la vida con la naturaleza, etc.) y al equilibrio entre los saberes culturales de crianza y la información que el mundo occidental está aportando, a través de la ciencia, a la mejora de la calidad de vida. La experiencia de Ecuador a través de la Educación Infantil Familia Comunitaria (EIFC) y el programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP) en el Perú, constituyen aportes valiosos a los procesos de formación del talento humano para la primera infancia en contextos indígenas. Estas experiencias han logrado incorporar en sus planes de estudio elementos del contexto sociocultural y brindan herramientas que ayudan a los maestros a desempeñarse mejor en las comunidades.

El programa Primera Infancia Mejor (PIM) en Brasil también ha desarrollado una serie de materiales, a manera de protocolos, que explican y detallan cada uno de los procesos en las diferentes dimensiones del programa. Estos materiales guían las acciones tanto del personal técnico operativo como de las promotoras comunitarias. El PIM ha podido mantener la continuidad de su equipo (con algunos cambios) a lo largo de 8 años de funcionamiento, lo cual le ha permitido instalar los principios y protocolos de funcionamiento en las comunidades y generar una dinámica de mejora continua en sus procesos.

Por su parte, el programa de Educación Infantil Familiar Comunitaria, apoyado por UNICEF en Ecuador, está promoviendo la formación de jóvenes

¹⁹ El proyecto Yachachik Mamakuna tuvo como objetivo contribuir a la mejora nutricional de niños y niñas menores de 3 años en la zona altoandina de Huancavelica. Fue implementado gracias al aporte de la empresa privada.

indígenas para asegurar una educación pertinente desde la primera infancia. En Bomboiza (en la selva ecuatoriana) reúnen a los jóvenes y docentes por periodos cortos para capacitarlos en materias vinculadas a la pedagogía y al modelo educativo para los pueblos indígenas. El currículo incorpora temas productivos (tejidos, huertos, confección de ropa para los bebés, artesanía) y la utilización de la medicina tradicional (huertos medicinales). Esta incorporación incrementa la motivación de los futuros docentes indígenas pues los aprendizajes parten de lo que dominan para luego acercarse a los nuevos saberes.

La experiencia de formación docente del Instituto Pedagógico de Loreto, a través del programa de Formación de Maestros Bilingües de la Amazonía Peruana (FORMABIAP), resulta interesante pues se logró superar las barreras geográficas para el acceso a los procesos de formación docente y se atendió la necesidad de mantener una vinculación entre la teoría y la práctica. A partir de un sistema modular, los estudiantes pasan la mayor parte del tiempo realizando acciones educativas en sus comunidades, orientados por guías que organizan los contenidos de formación. A esto se le suma los periodos de concentración tanto en el Instituto como en las comunidades y las visitas de las docentes supervisoras que van apoyando la formación desde la práctica misma.

Hemos mencionado seis elementos clave que son los que se presentan de manera reiterada en las lecciones aprendidas de los programas y proyectos que se desarrollan en contextos marcados por la diversidad. Estamos conscientes de que esto no se agota aquí, pues la realidad siempre nos desafía y nos obliga a buscar nuevas formas de solución a los problemas que afronta la primera infancia en nuestra región.

Síntesis de la Unidad

Esta unidad centró su reflexión en el significado y la importancia de incluir en los programas para la primera infancia una mirada de pertinencia cultural. Ello implica el desafío de responder de

manera coherente y con sentido a la diversidad cultural, social y geográfica que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe. Cuando hablamos de pertinencia cultural, nos referimos al desafío de pensar cómo hacer que una iniciativa que debe responder a metas nacionales sea a la vez apropiada para un contexto particular.

Esta unidad concluye con algunas reflexiones para alimentar el debate en torno al tema de la pertinencia cultural de los programas de DIT:

1. Somos más similares que diferentes. Los derechos fundamentales que tienen los niños y las niñas (tales como el afecto, estar sanos, bien alimentados, jugar y estar protegidos) no cambian. Lo que cambia son las formas de lograr que todos los niños y las niñas gocen de esos derechos.
2. Debemos promover la autonomía de las comunidades. Esto supone dar el salto desde un enfoque asistencialista a un enfoque que busca el desarrollo de capacidades de la persona. Implica entender que esa autonomía se empieza a trabajar desde la primera infancia en un equilibrio entre derechos y responsabilidades.
3. La diversidad no es barrera, sino riqueza. La diversidad nos desafía a innovar, a afinar, como diseñadores de programas, nuestra capacidad de empatía y a descubrir que en la diferencia está la posibilidad de lograr el equilibrio.
4. Pasar del paradigma de simplicidad al paradigma del pensamiento complejo. Siguiendo los planteamientos de Morin (2007) no podemos reducir la realidad a una visión especializada, parcial en la que se piensa que el orden puede reducirse

o lograrse con la formulación de una ley. Desde el paradigma de simplicidad se ve lo uno y se ve lo múltiple pero no se concibe que lo uno puede, al mismo tiempo, ser lo múltiple. La simplicidad, o bien separa lo que está ligado o bien unifica lo que es diverso. En cambio, el pensamiento complejo trabaja sobre la incertidumbre, intenta reconocer los vínculos entre las cosas desde la multidimensionalidad del conocimiento, donde la realidad es un todo complejo difícil de reducir en una verdad absoluta. Y eso resume el reto de trabajar en la diversidad.

Young, M. y Fujimoto, G. (2002). Desarrollo infantil temprano: lecciones de los programas no formales. Washington D.C.: Red de Desarrollo Humano-Banco Mundial y Unidad de Desarrollo Social y Educación-OEA.

Bibliografía

Amartya, S. (2000). Desarrollo y Libertad. Buenos Aires: Planeta

Berger, P. y Luckmann, T. (1972). La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu.

CEPAL-UNICEF (2010). Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, N° 11, noviembre.

Geilfus, F. (1998). Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo, evaluación. San Salvador, El Salvador: IICA – GTZ.

Morin, E. (2007). El pensamiento complejo: antídoto para pensamientos únicos. Revista de la Asamblea Nacional de Rectores N° 10. Lima.

Mosterín, J. (1993) Filosofía de la cultura. Madrid: Alianza Editorial.

Urbano, C. y Yuni, J. (2005). Psicología del desarrollo. Enfoques y perspectivas del Curso Vital. Argentina: Editorial Brujas.

