



MÓDULO 4

Gestión a nivel nacional y local

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 4

Gestión a nivel nacional y local

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

Agosto 2013

www.iadb.org/DesarrolloInfantil



Autoras del módulo 3

Helia Molina, Andrea Torres con la colaboración de Cristian Herrera

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

En el Sector Social

Gerencia del Sector Social

- Héctor Salazar, Gerente, a.i.

División de Protección Social y Salud

- Ferdinando Regalía, 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 diagramacion

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 INDES
- 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

Glosario	5
Presentación	8
Objetivo general del módulo y preguntas orientadoras	9
Unidad 1 - La implementación de políticas de DIT	11
Objetivos del aprendizaje	11
1.1. Relevancia estratégica de la implementación de las políticas de DIT	11
1.2. Redes de políticas públicas en la implementación de políticas de DIT	14
Síntesis de la Unidad	18
Bibliografía	19
Unidad 2 - Lineamientos y orientaciones básicas	21
Objetivos de aprendizaje	21
2.1. Lineamientos para la gestión de una política pública en DIT	21
2.2. Criterios para la gestión de políticas de DIT	22
2.3. Lineamientos para políticas de DIT	23
2.3.1. Gobernanza y Planificación estratégica	25
2.3.2. Financiamiento	26
2.3.3. Provisión	30
2.3.4. Supervisión	31
Síntesis de la Unidad	32
Bibliografía	33
Unidad 3 - Evaluación de políticas y programas y rol de la comunicación social	35
Objetivos del aprendizaje	35
3.1. Reflexiones sobre la evaluación de políticas y programas de DIT	35
3.2. Gestión para la calidad	39
3.3. Comunicación social	40
Síntesis de la Unidad	42
Bibliografía de referencia	43
Índice de figuras	
Figura 1: Criterios para la gestión de políticas de DIT	23
Figura 2: Funciones para la gestión de políticas de DIT	24
Figura 3: Fuentes de financiamiento para los programas de DIT	28
Figura 4: Premisas para la evaluación de programas DIT	37
Figura 5: Modelo de Gestión para políticas de DIT	41
Índice de cuadros	
Cuadro 1: Redes de políticas públicas. Tipos y características principales	16
Cuadro 2: Áreas del cuadro de mando integral	32

Glosario

Acreditación	Proceso periódico de evaluación respecto del cumplimiento de estándares mínimos, de acuerdo al tipo de establecimiento o centro y complejidad de la prestación. Su cumplimiento puede asociarse a licencias de funcionamiento o autorizaciones.
Brecha	Distancia en entre lo observado y lo que se espera.
Certificación	Proceso en virtud del cual se reconoce que un prestador individual domina un conjunto de conocimientos, competencias y experiencia relevantes en un determinado ámbito de trabajo, otorgándole el certificado correspondiente.
Comunicación	Proceso activo y dinámico mediante el cual se intercambia información. Tiene componentes verbales, no verbales y paraverbales (formas de decir).
Comunicación social	Estrategia de trabajo en la cual se difunden mensajes sociales de manera masiva, rápida y sencilla. Lo que se quiere transmitir y para qué se quiere hacer tiene que ver con identificar los públicos objetivo a los que dirigiremos los mensajes.
Costos fijos	Costos más bien permanentes que no son sensibles a variaciones en el volumen o cantidad de la actividad.
Costos variables	Costos sujetos a las variaciones del volumen de actividad: “a mayor atención mayores gastos”.
Demanda	Necesidades y requerimientos.
Evaluación	El proceso de medir los resultados de una intervención.
Evaluación formativa	Evaluación en el curso del programa, que retroalimenta al equipo para mejorar la gestión en forma permanente.
Evaluación sumativa	Evaluación al final del periodo prefijado para la intervención, que mide los resultados y el impacto.
Gestión de calidad	Estructura y coordinación de una serie de actividades que se llevan a cabo en un conjunto de elementos (recursos, procedimientos, documentos, estructura organizacional y estrategia) para lograr la calidad de los servicios o productos que se entregan, siempre buscando aumentar la satisfacción de los usuarios o beneficiarios.
Gestión en red	Trabajo que promueve un conjunto de servicios integrados y complementarios de distintos sectores con un objetivo común, asegurando que la población beneficiaria se mueva o transite por una “ruta de atención”.
Gobernanza	Determina quién tiene el poder, quién toma las decisiones, cómo otros grupos involucrados hacen oír su voz y cómo se realiza la rendición de cuentas.
Incentivo	Factor que motiva una conducta determinada.
Línea de base	Definición en número del diagnóstico o estado particular. Es la operacionalización del diagnóstico. La línea base se desglosará en dimensiones y cada una contendrá uno o más indicadores medibles.

Lineamientos de gestión	Conjunto de definiciones clave que son necesarias visualizar desde un inicio qué, quién y cómo organizar y darle un contenido armónico, fluido y consistente a los distintos componentes de la política pública, y cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado) y lo llevará a sus clientes, usuarios y stakeholders de carácter político y estratégico.
Modelo de gestión	Mecanismo de operación en el que se explicitan las características de los procesos, los componentes de la ejecución y los mecanismos para supervisar y retroalimentar el sistema de una política.
Monitoreo	Actividad continua que utiliza la recolección sistemática de datos de indicadores y se efectúa durante la implementación y la ejecución. El objetivo de hacer un seguimiento del desarrollo de las actividades programadas es medir los resultados de la gestión, optimizar procesos, corregir fallas o desvíos según lo planificado (rendición de cuentas).
Pago per cápita	Pago que se hace a los prestadores. Es la afiliación de un individuo al cual se le entrega una gama de servicios predeterminados.
Pago por desempeño	Se paga a los prestadores por el cumplimiento de metas según indicadores predefinidos.
Pago por presupuesto	Se paga a los prestadores por una actividad planificada en un plazo de tiempo determinado.
Pago por servicio	Se paga a los prestadores un monto predefinido por cada prestación entregada.
Provisión de servicios	Entrega de servicios, tanto a prestadores públicos como privados.
Red interorganizacional compuesta por organismos públicos	Las redes compuestas por instituciones públicas deben cumplir con objetivos determinados jerárquicamente por las autoridades correspondientes. Actúan a través de los instrumentos programáticos y administrativos de que disponen y se ciñen a estatutos y reglamentaciones para sus funcionarios, que han sido establecidos a través de leyes.
Redes de acción	Red que ha desarrollado procedimientos de trabajo interactivos para adoptar e implementar colectiva y colaborativamente políticas públicas a través de sus componentes organizacionales.
Redes de desarrollo de capacidades	Redes orientadas a desarrollar las capacidades para implementar soluciones a determinados problemas en cada organización miembro.
Redes de estrategia	Red para el desarrollo de estrategias, las cuales no son adoptadas formalmente por la red, sino que sólo son sugeridas a sus miembros, los cuales pueden o no implementarlas.
Redes de información	Redes conformadas exclusivamente para el intercambio de información.

Redes de políticas públicas	Conjunto de actores públicos y/o privados que mantienen un patrón de relaciones estable e interdependiente en torno al proceso de formación e implementación de políticas públicas. Estas redes pueden basarse en estructuras formales e informales compuestas por representantes de agencias gubernamentales o no gubernamentales.
Relevar estratégicamente la “implementación”	Incluir la implementación en la planificación y garantizar que cuente con asignación de recursos desde un inicio, lo cual que implica entender y considerar la complejidad de las rutinas, actividades e interacciones que ponen en marcha y mantienen un programa social.
Salario	Pago que se hace a los prestadores por el tiempo trabajado.
Stakeholders	Grupos de interés.
Supervisión	Aborda el monitoreo, la evaluación y la gestión de la calidad de las prestaciones.
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 explícitos compartidos.

Presentación

Uno de los objetivos principales de este módulo es entregar a los equipos participantes herramientas metodológicas que permitan fortalecer los procesos de gestión e implementación de los servicios dirigidos a la promoción del DIT. En los módulos anteriores hemos revisado buena parte de los componentes necesarios para el logro de este fin.

Específicamente, iniciamos este recorrido revisando el marco conceptual del DIT y cuáles son los principales argumentos que nos proveen distintas disciplinas para fundamentar la importancia de invertir en la infancia. Dichos argumentos tienen su base principal en el reconocimiento de que la etapa del desarrollo desde la gestación hasta los 8 años es el período más significativo en la formación de las personas y reviste un carácter estratégico para el desarrollo del capital humano de los países.

Posteriormente, hicimos un zoom en las políticas públicas, concretamente en aquellas que apuntan a promover el DIT. Intentamos identificar los elementos centrales que constituyen un enfoque integral de DIT, reconociendo justamente la demanda de muchos países por establecer este tipo de enfoque, fruto de esfuerzos e iniciativas desplegados en las últimas décadas. 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 generado la demanda por enfoques integrales y de calidad en DIT. Considerando esta variedad de factores, analizamos las áreas transversales que deberían considerarse en el diseño e implementación de políticas en este ámbito: pertinencia cultural, participación comunitaria, enfoque de derechos,

perspectiva de género, intersectorialidad, trabajo en red, negociación y liderazgo.

Junto con lo anterior, revisamos elementos conceptuales más específicos, desde la formulación de las políticas públicas basadas en evidencia, la inclusión del DIT en la agenda pública y el análisis del contexto y los actores, hasta el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública de DIT.

En este último módulo, que consta de tres unidades de aprendizaje, presentaremos una propuesta de lineamientos y orientaciones para la gestión e implementación efectiva, eficiente y participativa de las políticas y programas de DIT. En el transcurso de este módulo utilizaremos, indistintamente, los términos propuesta de lineamientos y orientaciones o modelo de gestión para la implementación. Los lineamientos y orientaciones que se proponen han sido elaborados intentando que respondan y consideren la gran heterogeneidad, tanto entre los países de la región latinoamericana y del Caribe, como al interior de cada uno de ellos. En este sentido, son lineamientos y orientaciones que pueden ser adaptados a cada realidad, en función de sus requerimientos y condicionantes. De esta manera, el modelo está pensado para apoyar a los gestores del nivel nacional, distrital y/o local en su labor de liderar la ejecución de las políticas y programas de DIT. El modelo busca integrar los principales contenidos revisados en los tres módulos anteriores.

Objetivo general del módulo 4

Integrar los contenidos teórico-conceptuales de los módulos 1, 2 y 3 en la construcción de una propuesta de lineamientos y orientaciones básicas para el diseño y gestión de políticas públicas integrales de DIT, que considere los distintos contextos de los países de América Latina y el Caribe.

Preguntas orientadoras del aprendizaje

- ¿Cómo se fundamenta la relevancia estratégica de la implementación de las políticas de DIT?
- ¿Cuál es el rol de la red de actores y sectores clave para las políticas públicas de DIT en la implementación de esas políticas?
- ¿Qué se entiende por modelo de gestión?
- ¿Cuáles son las principales líneas de acción y de gestión básicas para favorecer la mejor implementación de políticas públicas de DIT?
- ¿Por qué es importante la evaluación de los procesos en la implementación de las políticas de DIT?



UNIDAD 1

La implementación de políticas
de DIT

Unidad 1- La implementación de políticas de DIT

Objetivos del aprendizaje:

- Comprender la importancia estratégica de implementar adecuadamente las políticas públicas de DIT.
- Conocer el rol de las redes de trabajo intersectorial para la implementación de políticas públicas de DIT.
- Identificar factores generales que facilitan y/o que obstaculizan la implementación de políticas públicas de DIT

1.1 Relevancia estratégica de la implementación de las políticas de DIT

Es fundamental reiterar, como ya lo hemos hecho en secciones anteriores, que no existen “recetas únicas o mágicas” para implementar políticas y programas de DIT. Cada país o localidad tiene características propias en cuanto a la población objetivo, actores y sectores relevantes, así como recursos variables, entre otros aspectos. Tal y como bien señalan Vegas y Santibáñez (2009) aunque existe evidencia sólida del impacto de las intervenciones de desarrollo en la primera infancia, desgraciadamente hay poca sobre la manera de diseñar, financiar y brindar calidad en programas de DIT en educación, salud y nutrición, en particular en aquellos que atienden a familias de bajos ingresos.

Junto con lo anterior habría que enfatizar que la implementación suele ser una etapa a la cual no se le otorga la relevancia y atención que merece. Esta etapa no debe conceptualizarse sólo como el momento en que se “aplica” un diseño armado, negociado y acordado de una política pública de DIT. Una visión mecanicista de esta etapa puede implicar el fracaso de todos los demás esfuerzos realizados anteriormente. Entonces, bien vale preguntarse ¿cómo desarrollar la implementación

con un sentido estratégico? ¿Cómo gerenciar adecuadamente los distintos componentes de una política de DIT? Intentaremos dar respuesta a estas interrogantes a partir de una propuesta de lineamientos y orientaciones para la gestión de políticas públicas de DIT. Pero previamente nos parece relevante reflexionar un poco más sobre la importancia de la implementación.

De acuerdo a Cortázar (2006) la implementación de una política pública es “en sí misma” origen de problemas complejos que, en general, no están asociados o no se producen por “grandes desacuerdos o conflictos sobre los valores, objetivos o metodología de las políticas públicas”. Todo lo contrario, la complejidad de esta etapa está asociada al hecho de que contiene las actividades y rutinas de todos los días, al esfuerzo que supone lograr que las cosas que tienen que pasar efectivamente ocurran, a que las interacciones cotidianas produzcan los resultados que esperamos. Es decir, el desafío se encuentra en lograr que, en el día a día, aquello que creemos ordinario y que damos por sentado que tiene que ocurrir porque así fue diseñado, efectivamente suceda. Por ejemplo, que los equipos a cargo de registrar la información de las prestaciones y servicios que reciben los niños y niñas conozcan, entiendan y realicen esta acción; que los protocolos establecidos sean implementados por los distintos sectores, los cuales, a su vez, han sido capacitados en estas materias; que si se detectan situaciones que podrían estar afectando el desarrollo de los niños y niñas, los profesionales involucrados realicen la derivación correspondiente y que existan y operen los mecanismos de seguimiento para verificar que se han atendido estas vulnerabilidades.

Es necesario relevar estratégicamente la “implementación”, es decir incluirla en la planificación y garantizar que cuente con asignación de recursos desde el inicio. Esto implica entender y considerar “la complejidad de las rutinas, actividades e interacciones que ponen en marcha y mantienen un programa social”¹. Por ejemplo, algunas actividades críticas que deben

tomarse en cuenta son los procesos de gestión, el desarrollo de capacidades organizacionales y la definición presupuestaria.

La capacidad de adaptar y flexibilizar el diseño y de crear respuestas innovadoras frente a las complejidades de la operación es parte esencial de los requisitos para gestionar adecuadamente una política de DIT.

En el marco de los procesos de gestión, nos estamos refiriendo a la gestión de operaciones, es decir a cómo se generan y proveen los bienes y servicios de un programa público y al control de gestión, que apunta principalmente a cómo instalamos mecanismos y herramientas que nos permitan ir controlando y dando cuenta del desempeño de la gestión de operaciones. Por ejemplo, la generación y provisión de los bienes y servicios implica un conjunto de rutinas que ponen en acción una serie de procesos que están normados por reglas y procedimientos propios de las instituciones públicas y que deben ser considerados durante el diseño y planificación. En el caso del control de gestión, pueden utilizarse sistemas que permitan corregir las fallas y sancionar las “desviaciones” o incumplimientos (cuadros de mando integral, por ejemplo) o sistemas que promuevan la prevención de las fallas y fortalezcan el aprendizaje a partir de los retos y desafíos que las organizaciones enfrentan cotidianamente (por ejemplo, la perspectiva del control total de la calidad).

Por otra parte, el desarrollo de capacidades organizacionales implica entender que la organización y el recurso humano que en ella se desempeña no sólo requiere de capacidades y habilidades para implementar lo que está

diseñado, sino que también necesita desarrollar capacidades y competencias para abordar las complejidades, desafíos y problemáticas que se irán suscitando durante la ejecución, para lo cual hay que entregarles las herramientas con las que puedan identificar oportunidades de aprendizaje y de agregación de valor público. La capacidad de resolver problemas, de experimentar nuevas estrategias y de propiciar relaciones de coordinación y cooperación son algunas de las capacidades con que las organizaciones deben contar para una implementación exitosa, pero obviamente no se dan por “generación espontánea”. Hay que abordar estos temas desde el inicio, explicitarlos y asignarles el valor estratégico que tienen para la adecuada implementación de políticas y programas integrales de DIT.

Siguiendo a Cortázar, los procesos de implementación pueden generar oportunidades para aumentar el valor público que se busca al crear las políticas y programas. Esto conlleva un desafío tanto para quienes están a cargo de gerenciarlas como para los distintos actores involucrados. Quizás el principal reto es aprender a identificar las oportunidades que se presentan durante la implementación, incluso cuando hay dificultades, atrasos o retrocesos respecto de lo inicialmente planificado. La capacidad de adaptar y flexibilizar el diseño y de crear respuestas innovadoras frente a las complejidades de la operación es parte esencial de los requisitos para gestionar adecuadamente una política de DIT.

Instalar una política de DIT implica desafíos importantes de gestión, como por ejemplo definir si la gestión será descentralizada o centralizada, lo cual genera necesidades muy distintas en cuanto a recursos humanos, coordinación y utilización de los recursos. Si los recursos vienen del nivel central y la implementación es descentralizada, se requiere de mecanismos de control y monitoreo muy detallados para la rendición de cuentas. Como ya hemos destacado en diferentes secciones,

¹ Cortázar 2006, p. 17.

el desarrollo infantil es multidimensional, lo que significa que abordarlo de manera integral demandará la participación de muchos actores, quienes deberán generar un trabajo coordinado y supeditado a un objetivo superior –el de la política de DIT– que trasciende las acciones y objetivos específicos de cada actor en particular. Lo anterior significa compartir éxitos, pero también fracasos, en la implementación de la política, ceder protagonismo en aras del trabajo colectivo, aprender a relacionarse con otros actores que pueden manejar códigos y prioridades diferentes.

La implementación de políticas integrales de DIT debe generar acciones conjuntas y coordinadas entre estos diferentes sectores que apoyen de manera simultánea y oportuna a los niños y niñas. Esto supone fomentar y fortalecer un trabajo intersectorial efectivo en todos los niveles territoriales. No obstante, el eje prioritario de la gestión está en el nivel local, que es el espacio en el cual las políticas públicas se relacionan directamente con los niños/as y sus familias. En el nivel local, debe existir un órgano articulador del trabajo intersectorial o una red de carácter local, que podrá ser liderada por la municipalidad, por el gobierno local que corresponda, o por la instancia que se evalúe como adecuada. Lo conveniente es que sea la entidad de carácter más transversal en el territorio y que tenga bajo su responsabilidad la coordinación de distintos programas y/o proyectos y la provisión de servicios en diferentes áreas.

Este órgano articulador o red local podría estar integrado por todas aquellas instancias institucionales específicas que aporten las prestaciones y servicios que se hayan definido en el marco de la política de DIT. Ahora bien, quienes conforman esta red son, en general, actores que pertenecen a diferentes sectores (salud, educación, protección social, etc.) y que pueden tener visiones e intereses distintos. Es decir, cada sector tiene sus metas y programaciones anuales y busca instalar y/o reforzar ciertas estrategias o formas de implementar sus programas y proyectos en los distintos niveles territoriales. Lo anterior no es, en sí mismo, un problema, pero puede llegar a serlo

si no somos capaces de identificar cuáles son las prioridades e intereses que mueven a cada uno de los sectores involucrados y cuáles podrían ser los elementos comunes que pudieran convocarlos. La diferencia de visiones e intereses implica, en concreto, que dichos actores pueden estar muy de acuerdo en la necesidad de implementar la política de DIT, pero también pueden ser reacios a contribuir en su ejecución. Por lo tanto, es relevante considerar qué elementos pueden propiciar y/o favorecer la cooperación y el trabajo en red, por ejemplo: que el trabajo en red se desarrolle en grupos pequeños y acotados, de manera que la contribución que cada actor debe realizar no sólo sea precisa y clara, sino también más significativa en cuanto al empoderamiento de cada uno así como al sentido de responsabilidad en el logro de los resultados esperados. Bajo esta óptica, el trabajo en grupos pequeños permite que funcione mejor “la sanción social” que se produce cuando algún miembro no cumple con su compromiso.

Un elemento que favorece las posibilidades de éxito del trabajo en red es la existencia de un líder que pueda catalizar el trabajo colectivo.

En grupos muy grandes las responsabilidades se diluyen. Si alguien deja de participar o de contribuir no se nota tanto y las sanciones o incentivos sociales para trabajar en red y cooperar tienden a perder fuerza. Otro factor que puede propiciar la cooperación y el trabajo en red es la comunicación entre las partes. Mientras más comunicación exista entre las diferentes personas involucradas, mayor será la generación de condiciones favorables para lograr la cooperación.

En este punto cabe recordar que las personas que conforman una red de trabajo para la

implementación de una política integral de DIT pertenecen a diferentes instituciones. De ahí que las interacciones que se produzcan entre estas personas estarán también influenciadas por el ordenamiento institucional existente. Dependiendo del tipo de institución, de sus estructuras formales e informales, podrán actuar como factores de éxito o de fracaso de la cooperación.

Si una institución es extremadamente jerárquica, si los procedimientos legales son engorrosos, si la “cultura interna” es esperar a que las jefaturas tomen las decisiones, probablemente quienes pertenezcan a dicha institución tendrán más “costos” asociados al trabajo en red. Por lo mismo, los incentivos para promover la cooperación y gestión en red deben tomar en cuenta estas características institucionales. Por ejemplo, los cambios necesarios para llevar a cabo la gestión de calidad (acreditación, certificación, etc.) requieren de herramientas que direccionen incentivos (por ejemplo, la capacitación sobre calidad en programas de DIT, la realización de pasantías de perfeccionamiento, etc.). Como se puede ver, los incentivos no son sólo monetarios. No obstante, cuando existen incentivos monetarios bien usados, estos pueden llegar a ser importantes y tener efectos positivos.

Un elemento que favorece las posibilidades de éxito del trabajo en red es la existencia de un líder que catalice el trabajo colectivo. El líder, por ejemplo, demuestra a las personas integrantes de la red que los costos de cooperar no son elevados si se comparan con los beneficios de hacerlo. Puede también demostrar cómo cada integrante contribuye significativamente al éxito de la política o programa de DIT.

1.2 Redes de políticas públicas en la implementación de políticas de DIT

Una política integral de DIT requiere de una gestión en red porque se sustenta en el principio de proveer un conjunto de servicios integrados cuyo foco son los niños/as y sus familias y

cómo transitan por una “ruta de atención”. Esto implica lograr la mayor complementariedad posible, incluso a nivel de presupuesto, entre las instituciones involucradas en el trabajo en red. Por ejemplo, la existencia de un presupuesto básico común para todas las instituciones que trabajan en la implementación de políticas de DIT puede estimular fuertemente la coordinación y colaboración. Esto permite alcanzar en conjunto los objetivos propuestos sin competir por los recursos específicos para otras funciones de la institución. También se debe procurar que la evaluación de las instituciones involucradas considere e incentive el trabajo en redes complementarias.

La existencia de un presupuesto básico común para todas las instituciones que trabajan en la implementación de políticas de DIT puede estimular fuertemente la coordinación y colaboración.

En la línea de lo anterior parece que el espacio territorial es donde debe materializarse el trabajo en red. Es el ámbito local donde los niños/as y sus familias acceden a los servicios y beneficios. Esta perspectiva promueve la descentralización. Además, facilita la participación de otros actores, como por ejemplo el sector privado, las organizaciones comunitarias, las ONG, etc. El trabajo en red también considera la articulación interinstitucional en los niveles nacionales, regionales, provincial/distrital, junto con el local/comunal. Es importante destacar que en este último nivel, nuestra región presenta debilidades técnicas. Esto puede dificultar la implementación práctica de las políticas y programas de DIT. Para enfrentar este problema es posible desarrollar planes de capacitación del recurso humano en las áreas clave, identificadas en forma participativa. En localidades rurales dispersas, con escasas posibilidades de armar redes de

trabajo, se acrecienta la necesidad de mantener la coordinación y articulación con las organizaciones locales más cercanas. En estas comunidades el ámbito local sigue siendo el espacio, por excelencia, de encuentro con los niños, niñas y sus familias. Es muy probable que los actores que pueden conformar una red de trabajo sean pocos y con una alta concentración de tareas y/o funciones. Esto puede constituir una oportunidad más que una restricción por varias razones: (a) la comunicación es más cercana y cara a cara, (b) pueden conformar una red pequeña con todas las ventajas que ésta tiene y que fueron discutidas antes, (c) conocen muy bien a las personas que conforman la comunidad, sus necesidades y requerimientos, (d) pueden operar teniendo claridad sobre las áreas a abordarse, y (e) es factible que puedan llegar a acuerdos de manera más expedita, especialmente en lo que se refiere a mecanismos de derivación. Lo fundamental es que tengan claros los objetivos que se busca alcanzar y que reciban apoyo y asistencia técnica desde los distintos niveles territoriales.

En este punto nos parece importante destacar que una red de trabajo (o una red interorganizacional compuesta por organismos públicos) tiene ciertas características que la diferencian de otras redes (privadas, público-privadas, académicas o de organismos internacionales). Las redes compuestas por instituciones públicas deben cumplir con objetivos determinados jerárquicamente por las autoridades correspondientes, actúan a través de los instrumentos programáticos y administrativos de que disponen, y se ciñen a estatutos y reglamentaciones para sus funcionarios que han sido establecidos a través de leyes. Ahora bien, en la formulación e implementación de políticas públicas pueden participar distintos tipos de instituciones y organizaciones y en la literatura se les suele denominar “redes de políticas públicas”.

De acuerdo a Klijn (1998) la red de políticas públicas corresponde al “conjunto de actores públicos y/o privados que mantienen un patrón de relaciones estable e interdependiente en torno al proceso de formación e implementación de

políticas públicas”². Estas redes pueden basarse en estructuras formales e informales y estar compuestas por representantes de agencias gubernamentales o no gubernamentales. Lo común es que trabajen de manera interdependiente para formular y/o implementar conjuntamente políticas o programas públicos.

Es evidente que implementar una política integral de DIT requiere conformar este tipo de redes. Lo anterior no está exento de complejidades para la gestión dado que, en los niveles locales, existen diferentes grados de consolidación de las instituciones. Por ejemplo, hay países donde el sector salud tiene una red de atención primaria con presencia en todo el territorio, es decir que cuenta con infraestructura, recursos humanos y materiales en cada una de las localidades. No es el caso del sector educación, que a veces no tiene oferta de educación inicial para todo el territorio o, si la tiene, funciona sólo con agentes comunitarios voluntarios o bien la municipalidad no cuenta con el equipo profesional suficiente para atender los requerimientos de la población. Todo lo anterior ilustra lo que hemos denominado “diferentes grados de consolidación de las instituciones”. Son realidades que se dan en todos los países de América Latina y el Caribe y es importante conocer cuál es la situación de las instituciones presentes en el territorio.

Junto con lo anterior es posible señalar que existen distintas tipologías para analizar las redes de políticas públicas: (a) por el tipo de organizaciones que las conforman, (b) por el nivel territorial, (c) por las formas de coordinación que establecen, y (d) por las funciones o niveles de desarrollo. Las dos primeras son de carácter descriptivo, mientras que las dos últimas nos permiten diagnosticar y analizar en profundidad las redes con que contamos.

El Cuadro 1 sintetiza los tipos y características principales de las redes de políticas públicas y puede ser útil para evaluar dónde estamos en materia de nuestras propias redes, ya sea nacionales, distritales o locales.

¹ Curso virtual “Gestión en Red para Chile Crece Contigo”, Ministerio de Planificación de Chile. Santiago, 2010.

CUADRO 1.
REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS. TIPOS Y CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Tipo de Red de política pública	Palabra Clave	Características Principales
Redes de información	Intercambio	<p>Redes exclusivamente para el intercambio de información</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los actores se reúnen para intercambiar información, examinar la profundidad de un problema y/o explorar posibles cursos de acción. • Estos cursos de acción no son obligatorios. Cada actor decide si los implementa o no. <p>Ejemplo: redes de productores de material didáctico con participación del Ministerio de Educación para información sobre productos y precios.</p>
Redes de desarrollo de capacidades	Capacidades	<p>Redes orientadas a desarrollar las capacidades para implementar soluciones a determinados problemas en cada organización miembro.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estas redes participan fuertemente en la creación e intercambio de conocimientos y tecnologías. • Combinan el intercambio de información y apoyo técnico con educación y capacitación. <p>Ejemplo: redes entre Universidades y el sector público para capacitar a funcionarios en temas de desarrollo infantil temprano.</p>
Redes de estrategia	Estrategia	<p>Redes para el desarrollo de estrategias, las cuales no son adoptadas formalmente por la red sino que sólo son sugeridas a sus miembros, que pueden o no implementarlas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estas redes también pueden incluir el intercambio de información, tecnología, oportunidades y el desarrollo de capacidades en sus miembros. <p>Ejemplo: las mesas regionales o provinciales de trabajo que desarrollan estrategias para abordar los problemas territoriales que enfrentan, pero en las que depende de cada uno seguirlas y decidir el nivel de profundidad con el que las implementará. No es la red en su conjunto quien adopta formalmente la estrategia.</p>
Redes de acción	Decisión (conjunta)	<p>Redes que han desarrollado procedimientos de trabajo interactivos para adoptar e implementar colectiva y colaborativamente políticas públicas a través de sus componentes organizacionales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estas redes están fuertemente comprometidas con el intercambio de información, fortalecimiento de capacidades y exploración de nuevas oportunidades para implementar nuevos cursos de acción. <p>Ejemplo: algunas redes comunales de implementación del sistema de protección a la infancia Chile Crece Contigo.</p>

Fuente: Agranoff, 2003

Trabajar en red no es una tarea fácil: no siempre se alcanzan los acuerdos y resultados esperados por todos los participantes, el compromiso de algunos es más constante que el de otros, o no se cumplen los compromisos. Por lo mismo, resulta necesario definir actividades que permitan conducir y gestionar las interacciones entre los distintos actores que conforman las redes así como establecer formas de dirección dentro de las redes. Esto incluye, por ejemplo, definir qué actividades se ejecutan a nivel local para mejorar la coordinación de los servicios y actores y qué forma de coordinación adopta la red (red autocoordinada, red con una organización líder que funciona como coordinadora, o creación de una oficina especialmente para que coordine la red).

Klijn y Koppenjan (2000) proponen dos tipos de estrategias complementarias de gestión de las redes de política pública:

- (a) gerencia de procesos, y
- (b) estructuración de la red

La gerencia de procesos se orienta a la gestión de las interacciones internas de la red y abarca las tareas de fortalecimiento de las relaciones y construcción de espacios de consenso entre los actores. La estrategia de estructuración de la red busca establecer los mecanismos que permitan adaptar la red a los distintos cambios que puede enfrentar, tanto de los actores que participan, como de las reglas de interacción, de los recursos disponibles, de las percepciones y valores de los actores, etc. La adaptación es una característica importante en la gestión de las redes de política pública e implica manejar adecuadamente los cambios que se producen y mantener el funcionamiento del trabajo en red en pos de los objetivos de la política.

Un desafío importante para los países de la región es asegurar la coherencia y consistencia del trabajo de las redes locales para la implementación de la política de DIT. Obviamente no hay recetas que nos permitan asegurar el éxito en este ámbito, pero

existen algunos aprendizajes que se han tratado de plasmar en los Módulos 2, 3 y 4.

Las redes locales necesitan tener claridad respecto de los objetivos y resultados que se espera alcanzar a través de la política de DIT. Es importante establecer cuáles son los actores mínimos que se requiere que participen de la red y cuáles serán invitados en función de sus aportes específicos. La organización de un evento constitutivo de la red es un acto simbólico que puede aportar a generar compromiso y responsabilidad de los actores con el funcionamiento de la red. Entregar herramientas de gestión que den soporte al trabajo de la red también es relevante. Algunos ejemplos de estas herramientas son formatos de plan de trabajo, de cumplimiento de los acuerdos, o de derivaciones entre las instituciones. De igual manera, el trabajo se facilita cuando las redes locales cuentan con información agregada de la situación de los niños/as y sus familias y ésta es pertinente a los objetivos de la política. También es importante establecer indicadores de desempeño de las redes locales que permitan monitorear cómo avanza el trabajo de gestión y coordinación y que, a su vez, faciliten la asistencia técnica por parte de los equipos regionales y nacionales. Todos los elementos anteriores son aprendizajes que nos parece útil compartir y que pueden aportar a un mejor desempeño de las redes locales.

Finalmente, hay un conjunto de problemas y desafíos que enfrentan las redes de políticas públicas y que es necesario considerar cuando se intenta gestionar la implementación de una política pública de DIT que implica convocar a otros en el esfuerzo:

- Incompatibilidad directa de los objetivos de la política de carácter integral con las propias metas u otros compromisos institucionales.
- No hay incompatibilidad directa, pero sí preferencias por otros programas que no están dentro del ámbito de la política.

Los participantes pueden valorar y no oponerse a los contenidos de la política, pero pueden dedicar mayores esfuerzos a otras iniciativas que les interesan más o que reditúan mayor ganancia en términos políticos.

- Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la política o programa de DIT: la implementación específica puede requerir de la colaboración de actores que no advierten la urgencia del programa.
- Diferencias legales y de procedimientos: las discrepancias entre los participantes pueden producirse también en relación con las normas, criterios o procedimientos a seguirse en el cumplimiento de las metas acordadas.
- Acuerdo conjunto con falta de poder: muchas veces los acuerdos carecen de obligatoriedad y el trabajo realizado se pierde, generando desmotivación y escasa credibilidad en la política o programa.
- Precario conocimiento de lo que la red hace: generalmente es un representante de cada institución pública el que participa de una red, de modo que si no existe comunicación interna, el resto de los funcionarios no tendrá conocimiento de lo que la red hace y cuál es la función de cada uno en alcanzar los objetivos propuestos.
- Rotación de las personas que participan dentro de la red: siempre es importante considerar mecanismos de inducción y capacitación de los nuevos miembros de la red, de manera que puedan prontamente integrarse al trabajo.
- Exceso de reuniones, falta de plan de trabajo conjunto, ausencia de mecanismos de derivación y seguimiento, entre otros problemas que pueden afectar el trabajo cotidiano de las redes de políticas públicas.

- Débil capacidad técnica y de liderazgo de los miembros de la red para coordinar las actividades.

El desafío se encuentra en dejar de actuar desde la “oferta preestablecida” para hacerlo desde la “demanda”, entendida como las necesidades y requerimientos que los niños y niñas presentan, interviniendo sobre los factores de riesgo que pudieran alterar su normal desarrollo. Esto implica un cambio radical en el enfoque: instalar a los niños y niñas en el centro de la política pública, organizar la oferta de servicios y prestaciones en función de sus necesidades y capacidades, visibilizar a las familias, pero también proveerlas de servicios y apoyarlas en su función formadora. De ahí que no debe extrañarnos si se generan ciertas resistencias en la implementación de la política de DIT. Dejar de hacer las cosas como siempre las hemos hecho, sobre todo si creemos que funcionan, es un desafío complejo y, por lo mismo, el modelo de gestión que se adopte debe también considerar estos temas.

Síntesis de la Unidad

Esta unidad pone de relieve una perspectiva general del proceso de implementación de políticas públicas de DIT, poniendo el énfasis en la importancia estratégica de implementar adecuadamente las políticas de DIT y en el rol fundamental de las redes de trabajo interinstitucional para la apropiada ejecución de políticas integrales de DIT.

La implementación es una etapa fundamental de las políticas públicas y es importante entender que su complejidad está asociada al esfuerzo que deben realizar quienes gerencian la política. El mayor desafío de la implementación radica en lograr que las actividades y rutinas cotidianas ocurran tal y como estaban planificadas en el diseño y que, si existen diferencias, seamos capaces de abordarlas proactivamente, de manera tal que no se afecte el logro de los objetivos de la

política. Implementar políticas públicas de DIT con un sentido estratégico implica tener la capacidad de adaptar y flexibilizar el diseño, generando respuestas creativas frente a las complejidades de la operación.

Junto con lo anterior, la implementación de políticas de DIT que buscan ser integrales requiere de la participación y coordinación de diferentes actores en los distintos niveles territoriales. Gestionar a este conjunto de actores es una tarea compleja e implica que, en el nivel local, exista un órgano articulador del trabajo intersectorial. Este órgano articulador o red local puede estar integrado por todas aquellas instancias institucionales específicas que entregan los servicios y prestaciones que se han definido en el marco de la política de DIT. Es importante entender cuáles son las prioridades e intereses de los distintos sectores involucrados y generar estrategias que favorezcan la cooperación y el trabajo en red (liderazgo, comunicación, equipos acotados y con objetivos y tareas claras, etc.).

Las políticas integrales de DIT tienen, desde sus cimientos, el propósito de proveer un conjunto de servicios integrados cuya población objetivo son los niños/as y sus familias y que buscan acompañar, en forma oportuna y pertinente, su tránsito a través de una “ruta de atención” que ha sido definida previamente y que contempla la provisión de servicios por parte de diferentes instituciones. Esta concepción o forma de entender la integralidad en las políticas de DIT nos permite entender por qué el trabajo en red, a través de las “redes de política pública”, es central para implementarlas adecuadamente.

Existen distintas tipologías para analizar las redes de políticas públicas: (a) por el tipo de organizaciones que la conforman, (b) por el nivel territorial, (c) por las formas de coordinación que establecen, y (d) por las funciones o niveles de desarrollo. En la unidad se revisan las características principales de las redes de políticas públicas, junto con un detalle de los problemas y desafíos que enfrentan y que son importantes de

considerar cuando se implementa una política de DIT.

Bibliografía

Agranoff, R. (2003). *Leveraging networks: A guide for public managers working across organizations*. IBM Endowment for the Business of Government.

Cortázar Velarde, J. C. (2006). Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Documentos de Trabajo I-55. INDES, BID, abril.

Curso virtual Gestión en Red para Chile Crece Contigo (2010). Santiago: Ministerio de Planificación de Chile.

Klijin, E. H. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. En Kickert, W. J. M. y Koppenjan, J. F. (eds.). *Managing Complex Networks*. London: Sage.

Klijin E. H. y Koppenjan F. F. M. (2000) *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network approach to governance*. *Public Management*, Vol. 2, Nº 1, junio.

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



UNIDAD 2

Lineamientos y orientaciones básicas

Unidad 2- Lineamientos y orientaciones básicas

Objetivos del aprendizaje:

- Reconocer y caracterizar las etapas fundamentales en el proceso de implementación de la política pública de DIT.
- Desarrollar capacidades para diseñar un modelo de gestión para la implementación de acuerdo a su realidad nacional o local.
- Comprender los alcances de la adecuada gestión de los recursos financieros y humanos.

2.1. Lineamientos para la gestión de una política pública en DIT

Siguiendo los contenidos de la unidad anterior, se hace necesario integrar y detallar ahora todos los elementos que se han abordado. A partir de esta integración se proponen algunos lineamientos que pueden servir como base y ser orientadores para gestionar las políticas de DIT en forma integral. Se espera que estos lineamientos puedan contribuir en distintos escenarios de la gestión de políticas públicas de DIT, tanto del nivel nacional como local.

Un modelo de gestión es principalmente una propuesta sobre qué, quién y cómo organizar y darle un contenido armónico, fluido y consistente a los distintos componentes de la política pública de DIT.

Podemos entender por modelo de gestión un “conjunto de definiciones clave que es necesario visualizar, desde un inicio, respecto de cómo la organización (o el Estado) creará valor (público o privado) y lo llevará a sus clientes, usuarios y stakeholders de carácter político y estratégico” (Waissbluth y Larraín, 2009). Tal y como indicamos en la presentación de este módulo, utilizaremos indistintamente los términos propuesta de lineamientos y orientaciones o modelo de gestión para la implementación. No obstante, es fundamental aclarar que, en el contexto de este módulo, el término “modelo” no refiere a una esquematización rígida de la realidad que debe ser utilizada como un paquete estándar en cualquier contexto o situación. Todo lo contrario, lo que nos interesa relevar es el carácter estratégico de las definiciones que deben adoptarse respecto de cómo se creará valor público durante la implementación de la política de DIT.

Estos lineamientos y orientaciones son principalmente una propuesta sobre qué, quién y cómo organizar y darles un contenido armónico, fluido y consistente a los distintos componentes de la política pública de DIT. Al decir componentes nos referimos a los actores involucrados, a los recursos (humanos, financieros, materiales) en movimiento, a los procesos y flujos de información que deben circular entre estos actores. En definitiva, a todos los contenidos que deben estar presentes en la implementación de la política. El desafío es darles una estructura orgánica coherente a estos elementos. La definición de esta estructura orgánica específica es el modelo de gestión. No se trata solamente de su diseño (asignar recursos o legislar al respecto), sino también de asegurar de la mejor manera posible la eficacia en la ejecución, su impacto, y de llevar a cabo actividades de monitoreo y evaluación.

El desarrollo de un modelo de gestión para una política pública de DIT es producto de un proceso deliberativo mediante el cual se explicitan las características de la definición de políticas, los componentes para su ejecución y los mecanismos

para supervisar y retroalimentar el sistema. Esto es esencial para obtener una red integrada de servicios, en la cual los distintos sectores del gobierno –nacional, regional y local- en conjunto con los actores privados y de la sociedad civil, coordinen sus ofertas programáticas en materia de primera infancia para ofrecer apoyos diferenciados de acuerdo a las particulares necesidades de cada niño o niña y su familia. Este proceso debe ser desarrollado en cada país o localidad donde corresponda.

Una consideración necesaria antes de detallar algunas ideas en torno a estos lineamientos y orientaciones es que un porcentaje importante de la efectividad en la gestión tiene que ver con las personas: equipos técnicos, autoridades, políticos, agentes comunitarios, etc. Todos y cada uno de ellos tiene motivaciones, aspiraciones e intereses particulares, formas de construir relaciones y de trabajar, lenguajes y códigos propios. Es fundamental tomar esto en cuenta, desarrollar la capacidad para actuar en consecuencia y generar estrategias que inviten y convoquen a los actores. Hoy en día, la coordinación es prácticamente un “deber ser” en la gestión de las políticas públicas. No obstante, es importante entender que independientemente de los mandatos institucionales que puedan existir, se requiere de incentivos y mecanismos que apoyen y faciliten el trabajo colaborativo y en red entre los distintos actores que forman parte de la política de DIT.

2.2. Criterios para la gestión de políticas de DIT

Antes de detallar los lineamientos y orientaciones para la gestión de políticas de DIT, es recomendable compartir algunos criterios de carácter general que surgen de experiencias concretas. Estos criterios pueden aplicarse en la toma de decisiones para definir cada componente,

considerando las particularidades de las políticas de DIT, como por ejemplo la intersectorialidad; el enfoque en las/os niñas/os, familias y comunidad; el enfoque de ciclo vital, etc. A su vez, estos criterios deben responder a las características del funcionamiento y cultura de cada país, como por ejemplo el grado de centralidad o descentralización que se tiene en la toma de decisiones, el nivel de involucramiento y el rol de los actores de la sociedad civil, la experiencia previa en la implementación de políticas nacionales, etc.

Las políticas de DIT cuya implementación está en curso, como es el caso chileno del sistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”³, muestran ciertas lecciones aprendidas que han sido factores de éxito y que tienen que ver con los criterios utilizados en la implementación de este sistema. Los criterios para la gestión de políticas DIT se presentan en la Figura 1.

A los criterios anteriores es posible agregar la constitución de redes de trabajo intersectoriales (este tema fue ampliamente abordado en el módulo 3 y en la primera unidad de este), la construcción de un discurso comunicacional que le dé “sentido” a la política y que genere cohesión y compromiso tanto de los equipos técnicos como de la ciudadanía, la generación de herramientas de soporte para la operación de los programas que conforman la política (sistemas informáticos de registro de beneficiarios, sistemas de monitoreo y evaluación, capacitación y asistencia técnica, etc.). Estos criterios no constituyen una lista exhaustiva ni tampoco son los únicos elementos que se deben considerar. Surgen de la reflexión sobre experiencias en curso y pueden complementarse con el aprendizaje de los propios equipos de cada país y localidad.

³ Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Gobierno de Chile, junio 2006.

FIGURA 1.
CRITERIOS PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS DEL DIT



Fuente: Cuatro Años Creciendo Juntos. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” 2006 – 2010. MIDEPLAN – MINSAL, Santiago, Chile, 2010

2.3 Lineamientos para políticas de DIT

En términos generales, se propone un conjunto de líneas de acción para la gestión de políticas de DIT con cinco divisiones por funciones que se deben cumplir. En ellas, los actores involucrados son múltiples y cada subcomponente debe tener especificaciones, roles y responsabilidades definidas. Los niños, niñas y familias pueden participar en todas las funciones, cumpliendo distintos roles en cada una de ellas. En la Figura 2 se presentan las funciones para la gestión de políticas DIT.

Antes de entrar en detalle respecto de cada una de estas funciones, nos parece importante poner

de relieve una estrategia de gestión pública que ya mencionamos en el módulo 3 y que es bastante coherente con los lineamientos y orientaciones que se proponen en este curso para la gestión de políticas públicas integrales de DIT. Nos referimos a la gestión por resultados. Distintos países de América Latina y el Caribe están adoptándola con el objetivo de mejorar el desempeño de las políticas públicas. Esta herramienta busca que la gestión pública priorice los resultados obtenidos por sobre el estricto apego y cumplimiento de normas y procesos. A su vez, incorpora distintos tipos de incentivos a fin de promover mejores desempeños por parte de los funcionarios públicos.

La gestión por resultados “es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las

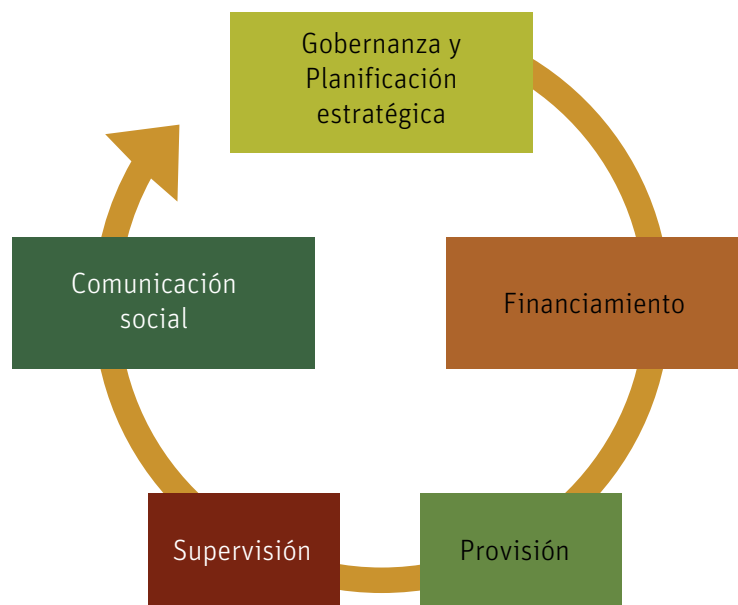
organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (BID y CLAD, 2007). El gran cambio que propone la gestión por resultados es poner en primer lugar los resultados que se desea alcanzar y, en función de estos, definir la mejor combinación de insumos, actividades y productos para lograrlos (García López y García Moreno, 2010). La gestión por resultados también incide en la forma de asignar los recursos presupuestarios, ya que promueve que la ejecución esté basada en los objetivos planificados y en los resultados efectivamente alcanzados.

Esta estrategia permite analizar al sector público de manera exhaustiva e integrada, pues aborda

todo el ciclo de la gestión y la interacción entre sus distintos elementos. Ahora bien, implementar la gestión por resultados no es una tarea fácil ni ocurre espontáneamente. Implica cambios culturales en la forma tradicional en que el Estado hace las cosas, cambios en las estructuras organizacionales, capacitación de los equipos, trabajo coordinado e intersectorial, voluntad política para mantener los cambios, entre otros aspectos. Estos elementos están bastante en sintonía con la propuesta sobre cómo gestionar políticas públicas integrales de DIT y por eso nos ha parecido importante destacar esta herramienta.

A continuación abordaremos cada una de las funciones para las políticas de DIT listadas a continuación por separado, bajo el entendido de que están todas interconectadas y de que existe una necesidad central de coordinación.

FIGURA 2.
FUNCIONES PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS DE DIT



Fuente y elaboración: Las autoras.

2.3.1. Gobernanza y Planificación Estratégica

Formulación y fijación de políticas: ¿quién(es) y qué considerar?

La gobernanza es el proceso que “determina quién tiene el poder, quién toma las decisiones, cómo otros grupos involucrados hacen oír su voz y cómo se realiza la rendición de cuentas” (Institute on Governance, 2013). La función de gobernanza aplicada al DIT debe ser ejercida multisectorialmente, involucrando a los principales actores interesados en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de DIT.

Como hemos visto, los actores suelen ser de variados ámbitos, por lo que los representantes relevantes del Estado, del sector privado y de la sociedad civil deberían participar de alguna manera.

A su vez, es necesario que esta función se lleve a cabo en todos los niveles del sistema. Por ejemplo, en un estado federal debería existir una entidad a nivel del gobierno federal, otra al nivel estatal o provincial y, finalmente, otra al nivel de los gobiernos locales. Una de las principales tareas de esta entidad en todos los niveles es la de asegurar la coordinación de todas las acciones, tanto a nivel horizontal como vertical. Vertical, para generar una retroalimentación efectiva desde abajo hacia arriba (bottom-up) como desde arriba hacia abajo (top-down) de las iniciativas. Y horizontal, para hacer que las partes de cada nivel participen y actúen sincrónicamente. Este último elemento adquiere especial relevancia ya que corresponde al espacio en donde se entregan, en la práctica, las prestaciones a los usuarios finales. De esta manera, se asegura un mayor grado de legitimidad, conocimiento de la realidad y uso eficiente de los recursos en la implementación de las políticas.

Cabe destacar que, en el nivel nacional, una de las alternativas es contar con un ente que se dedique a la formulación y diseño de las políticas de DIT, al cual podemos llamar consejo de políticas de DIT, y otro que se preocupe de

la gestión e implementación intersectorial de las mismas, que podemos denominar gestor del gobierno central. Estos dos entes pueden tener su representación en cada nivel territorial o división político-administrativa del país. Esto permite que exista una separación de tareas y entrega, y especialización y autonomía en el trabajo. Al mismo tiempo, como hemos recalcado, es esencial que exista una buena comunicación entre ellos. Como otra opción, se pueden dejar ambas funciones juntas en una sola entidad a nivel nacional, lo que facilita la tarea de la comunicación.

A su vez, dada la necesidad de definir cuál es la institución que tendrá la responsabilidad de coordinar a los distintos actores, la propuesta que se ha planteado aquí es que, de preferencia, esta entidad no sea técnico-sectorial, es decir no sea educación o salud ni otro sector particular. La razón detrás de esta propuesta es muy simple y práctica: en general, las instituciones gubernamentales tienen una lógica de trabajo sectorial, lo cual está bien porque, independientemente de su aporte específico dentro la política de DIT, seguirán teniendo otras metas y tareas que son específicas de su sector. Por lo mismo, es importante evitar que la política que busca ser integral termine siendo vista más como de “salud” o más como de “educación”. Otra razón muy concreta es que a veces existen rivalidades o se tiende a pensar que “el otro es el que manda”. También por esto, se propone que quien coordine sea una entidad no sectorial sino más bien de planificación o que tenga a su cargo el desarrollo social. Junto con definir qué actor es el que coordina, debe dotársele de las facultades y herramientas que le permitan desarrollar adecuadamente la coordinación. Una alternativa interesante para apoyar esta tarea es el manejo de los presupuestos de las entidades sectoriales a través de convenios de transferencia de recursos y con indicadores de cumplimiento asociados. Para poder usar esta herramienta presupuestaria, el consejo de políticas de DIT y los gestores centrales deben cumplir con esta característica de “no sectorialidad”.

Teniendo clara la estructura de gobernanza, una de sus principales tareas es la de llevar a cabo la planificación estratégica, lo que incluye la definición de los objetivos de la implementación de la política de DIT. Estos pueden ser determinados para el nivel nacional, para luego tener sus especificaciones y ajustes al nivel regional y local, todo lo cual dependerá de cómo se trabaje en cada país. De la misma manera, la consecución de dichos objetivos se materializa en la formulación de planes y programas, los cuales entregan los lineamientos prácticos para ejecutar las políticas. Esto incluye la definición de las prestaciones (por ejemplo, controles de salud, actividades en centros educativos, etc.), las características y requerimientos para llevarlas a cabo (por ejemplo, periodicidad, a cargo de quién, etc.) y el establecimiento de estándares mínimos para la red de prestadores y sus prestaciones. Esto último puede quedar en manuales de procedimientos y -con un mayor desarrollo del sistema- puede ser certificado y acreditado por instituciones dedicadas a estas tareas, como se verá más adelante al abordar la función de la supervisión.

Otro ámbito de la función de gobernanza es la delimitación de las características del financiamiento de todo el sistema de políticas de DIT, lo cual veremos con detalle en la función específica a este respecto. Finalmente, las características del monitoreo y evaluación también son definidas por estas entidades y las abordaremos con más detalle en la función de supervisión.

2.3.2. Financiamiento

Financiamiento: ¿de dónde, cuánto y cómo?

Las políticas y programas de DIT abarcan una amplia gama de prestaciones y beneficios que incluyen servicios de salud, educación, cuidado infantil, protección social, nutrición, apoyo a la crianza, salas de estimulación, entre otros. Estas intervenciones no sólo difieren en contenido y duración sino que además comprenden tanto a los

niños y niñas, como también a los padres, madres y cuidadores. Todo lo anterior nos permite ilustrar la riqueza pero también la complejidad inherente a las políticas y programas de DIT. Esto, a su vez, repercute sobre el cálculo o estimación de los costos financieros y económicos, que se requieren para financiarlas.

Los costos financieros incluyen los desembolsos monetarios asociados a un programa mientras que los económicos incorporan además el valor de los aportes que se hacen en especie (por ejemplo, el tiempo de voluntarios, las donaciones de infraestructura, el aporte o copago de los beneficiarios, etc.). En el caso específico de los costos financieros, estos incluyen las inversiones que, en general, se realizan una sola vez y tienen una vida útil de largo plazo (como por ejemplo, la construcción del jardín infantil o la reparación del centro de salud), y los costos operativos, que son permanentes aunque variables durante la vigencia de la política y/o programa (por ejemplo, las remuneraciones y gastos de administración, capacitación, compra de insumos, transporte, evaluaciones, etc.). En general, las remuneraciones y prestaciones sociales de los equipos contratados representan el mayor porcentaje de los costos operativos (Nadeau et al. 2010) en los programas de DIT.

La cantidad y el nivel de calificación del personal requerido pueden variar considerablemente entre los países o incluso al interior de los mismos. Por ejemplo, hay países que exigen educadoras de párvulos universitarias para la provisión de servicios de educación inicial. Esto implica que los recursos requeridos en estos países para remuneraciones sean más altos que en aquellos que funcionan con cuidadoras voluntarias o madres comunitarias. Lo mismo ocurrirá al interior de los países, dependiendo de si los servicios se prestan en zonas urbanas, rurales o extremadamente aisladas o si determinados servicios no existen en algunas zonas y, por lo tanto, requieren de una inyección de recursos frescos que han de considerarse al momento de la planificación.

Una alternativa para calcular los costos de un programa de DIT es revisar los presupuestos oficiales de dicho programa, con sus correspondientes gastos. A partir de esta información es posible deducir los costos correspondientes. Otra alternativa es construir modelos de simulación⁴ que integran todos los posibles costos del programa. Lo fundamental es tener claridad respecto de qué información se utiliza para realizar estos cálculos. Los elementos principales que se requiere establecer son los siguientes: (i) quién(es) financia(n) el costo de un programa y de dónde provienen los fondos; (ii) un lista de los costos de inversión y de operación en marcha o requeridos, con un desglose detallado que permita establecer, por ejemplo, los costos fijos y los variables; (iii) el contexto urbano, semiurbano, o rural en el que se desarrollan o implementan los programas; (iv) los costos asociados a las líneas específicas de intervención (materiales, suministros, alimentos, etc.); (v) el alcance del programa (piloto, en implementación progresiva o nacionalmente establecido); (vi) la intensidad o período de tiempo en el que serán ofrecidos los servicios.

Con esta información es posible construir un cuadro agregado de los costos y, a partir de él, calcular el costo unitario en función del número

Una alternativa para calcular los costos de un programa de DIT es revisar los presupuestos oficiales de dicho programa, con sus correspondientes gastos y a partir de esa información deducir los costos correspondientes.

total de niños y niñas que se espera atender. Este es un ejercicio fundamental y, por lo mismo,

es importante no subestimar o dejar de valorar cada uno de los componentes de un programa de DIT. Hacerlo podría derivar en déficits presupuestarios, en la entrega incompleta de los servicios y/o en la no atención de la cobertura planificada. Todas estas omisiones tendrían consecuencias que impactan negativamente en el logro de los objetivos asociados a promover el DIT. Es interesante consignar que, de acuerdo a los resultados de estudios de investigación realizados por la OCDE (Tayler, C. y Bennet, J. 2006), se requiere un mínimo de inversión pública del 1,0 % del PIB para garantizar la entrega de servicios de DIT de calidad⁵. En contraste, los indicadores de finanzas públicas que se refieren específicamente a las inversiones en DIT para América Latina y el Caribe son escasos. Las principales razones que explican la dificultad para calcular las inversiones en DIT para la región tienen que ver, en primer lugar, con que los recursos provienen de distintos sectores (salud, educación, protección social) y, en segundo lugar, con que mayoritariamente estas inversiones no están consignadas claramente como DIT. Lo anterior ha llevado a los investigadores a basar sus estimaciones sobre la inversión en DIT en la región únicamente en inversiones en educación preescolar⁶.

La estructura del financiamiento debe no solo entregar los recursos monetarios para cubrir –al menos– los costos de los servicios y acciones definidas en los planes y programas sino, además, contribuir a facilitar el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas.

En primer lugar, se debe definir cuáles serán las fuentes del financiamiento para el programa. Existen variados canales a través de los cuales se pueden financiar programas de DIT tal como se señala en la Figura 3.

⁴ Nadeau et al. 2010.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Vegas y Santibáñez, 2010.

FIGURA 3.
FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA LOS PROGRAMAS DE DIT



Fuente: Naudeau et al. 2010.

El origen más común del dinero que financia los programas de DIT son los impuestos generales que recaudan los Estados. No obstante, también se puede pensar en otras vías como impuestos específicos (por ejemplo, destinar parte del impuesto al tabaco a DIT, como lo hacen California y Kentucky en Estados Unidos ⁷). Las asociaciones público-privadas requieren de un mayor nivel de control y regulación para no desviarse de los objetivos ni encarecer los costos. Muchas veces no se requiere de recursos frescos sino que basta con “ordenar la casa”, es decir redistribuir los recursos de programas que se encuentran duplicados o mal evaluados. Para esto se necesita, entre otras herramientas, un buen sistema de registro de beneficiarios, criterios claros de focalización

y datos administrativos. También se puede suplementar el financiamiento de programas y acciones que ya se estaban haciendo pero que requieren de recursos adicionales para poder mejorar sus estándares o incorporar nuevas prestaciones.

El financiamiento puede asignarse de manera directa o indirecta a través de distintas modalidades, tales como: asignaciones presupuestarias gubernamentales, subvenciones, subsidios, transferencias condicionadas, políticas de licencia maternal, donaciones, etc. Existen varios mecanismos de pago que permiten asignar recursos monetarios a los prestadores finales. Los más comúnmente usados son los siguientes⁸:

⁷ Naudeau et al. (2010). Para mayor información, véase en esa obra el cuadro con ejemplos de países de distintas regiones, fuentes y mecanismos de financiamiento de los programas de DIT, p. 175-181.

⁸ Cid, 2010.

- **Pago por servicio:** se paga un monto predefinido por cada prestación entregada. El incentivo está en el volumen, es decir en hacer más de algún tipo de prestación.
- **Salario:** se paga por el tiempo trabajado. El incentivo para el trabajador está en minimizar el esfuerzo en el trabajo.
- **Pago per cápita:** se paga la afiliación de un individuo al cual se le entrega una gama de servicios predeterminados. El incentivo es maximizar la afiliación y minimizar los costos de la provisión del servicio. El monto pagado se puede ajustar de acuerdo a los riesgos de los individuos afiliados⁹.
- **Pago por presupuesto:** se paga por una actividad planificada en un plazo de tiempo determinado. El incentivo está en minimizar los costos.
- **Pago por desempeño:** se paga por el cumplimiento de metas según indicadores predefinidos. En general es solo una parte del pago total. El incentivo está en aumentar el esfuerzo en la utilización de los factores productivos, en particular los recursos humanos, para lograr mayor eficiencia y cumplimiento de metas.

Las fuentes y modalidades de asignación varían de país a país y dependen de los contextos y de factores particulares en cada uno de ellos. Por ejemplo, algunos países han establecido que las políticas de DIT incluyen un derecho legal a los servicios y por ende los presupuestos están resguardados por ley. En otros casos la cooperación internacional financia parte de

los servicios establecidos y, por lo tanto, la sustentabilidad de dichas inversiones es menor.

En el libro *Invirtiendo en los Niños Pequeños* del Banco Mundial¹⁰, se establece que algunos de los principios básicos que hay que considerar respecto de las fuentes y mecanismos de financiamiento son los siguientes: (i) que sean simples en términos de acceso y administración, (ii) que los flujos de financiamiento sean sustentables en el tiempo, (iii) que exista una carga razonable y adecuada de distintos tipos de impuestos en diferentes segmentos de la población, (iv) que se establezcan normas y estándares claros para asegurar calidad de los programas que se financian, (v) que se asegure financiamiento directo a proveedores del DIT, especialmente en zonas aisladas.

A su vez, se recomienda llevar a cabo buenas evaluaciones, con visión de mediano y largo plazo, de cada intervención. Hacerlo permite determinar cuáles de las intervenciones son socialmente rentables. Esto puede realizarse con las políticas más significativas y con las que absorben una mayor proporción de los fondos disponibles.

Establecer los costos y el mecanismo y recursos de financiamiento de políticas y programas de DIT es complejo, dado que abarca múltiples dimensiones y actores, en un período extenso de tiempo. No existe un modelo único o un conjunto preestablecido de servicios a entregarse, por lo que cada país debe realizar los cálculos correspondientes y definir el financiamiento necesario. Los insumos de este curso buscan aportar al diseño de ese modelo, desde un enfoque integral.

⁹ Así es como gestiona su financiamiento el programa de visitas domiciliarias “Amor para los más Chiquitos” en Nicaragua, donde se financia un monto fijo per cápita, bajo especificaciones de calidad de cada una de las prestaciones. Por ejemplo, el monto fijo por niño atendido se calcula sobre la base del costo incremental de un conjunto de intervenciones de atención integral en los ámbitos de nutrición, salud, promoción integral del desarrollo infantil en la familia y educación preescolar con las especificaciones acordadas por los Ministerios, que son : (a) la intensidad (número de visitas anuales según grupo etario), (b) la duración (horas/ minutos de contacto educador-madre), y (c) el cumplimiento con la norma de atención en las visitas según protocolos.

¹⁰ Nadeau et al. 2010.

2.3.3 Provisión

¿Quién(es), cómo, y dónde?

La entrega de los distintos servicios de salud, de protección social, de educación, entre otros, debe materializar lo previamente planificado de la manera más efectiva y eficiente. Los prestadores de servicios de DIT pueden ser públicos o privados, lo cual debe ser definido por cada país, región o gobierno local de acuerdo a su proceso deliberativo. Los prestadores públicos son, por ejemplo, los centros de atención primaria de salud, centros comunitarios, jardines infantiles y colegios públicos, entidades de servicio social, entre otros específicos de cada país. Los proveedores privados pueden ser fundaciones u otras organizaciones no gubernamentales con experiencia y experticia en estos temas. También es posible que prestadores privados con fines de lucro asuman ciertas responsabilidades con las debidas regulaciones.

Los prestadores públicos son, por ejemplo, los centros de atención primaria de salud, centros comunitarios, jardines infantiles y colegios públicos, entidades de servicio social, entre otros.

Para definir quiénes son los prestadores, cuál es el conjunto de intervenciones más efectivo y la mejor manera de implementarlo, es importante retomar lo que se estudió sobre políticas basadas en evidencia (PBE). Es decir, se hace necesario revisar la evidencia científica sobre las alternativas de intervención y la mejor manera de entregar los distintos servicios a las niñas, niños y familias. El principio básico es obtener la mejor calidad al más bajo costo posible. Un problema que se puede encontrar es que muchas de las evaluaciones de efectividad y costo-efectividad han sido realizadas en otros contextos (por ejemplo, países de alto

ingreso) por lo que su aplicabilidad debe ser valorada caso por caso.

Es fundamental elaborar documentos en los que se establezcan cuáles son las prestaciones y servicios que ofrecen los programas. Este tipo de documentos deberían indicar cuál es el servicio específico, quién lo provee, en qué momento corresponde que sea entregado al niño/a o a su familia, las condiciones en que debe entregarse, el tiempo que puede durar la prestación o servicio, etc. Es decir, hay que detallar el conjunto de requisitos, condiciones y/o características y responsables de las prestaciones. Esto es lo que se denomina protocolo de prestaciones. Es un método estándar que permite la comunicación entre procesos (que pueden ser ejecutados por diferentes equipos), siguiendo un conjunto de reglas y procedimientos que deben respetarse para el desarrollo de una tarea, para el intercambio de información, etc. Este documento debe ser conocido y adoptado por las partes involucradas y por todos aquellos actores relevantes para la implementación de la política de DIT.

En este nivel de provisión, las capacidades humanas, financieras y físicas toman central importancia por lo que deben complementarse para alcanzar los objetivos planteados. En particular, es importante destacar que el capital humano con el que se cuenta es esencial, tanto en términos de su calificación, como de sus competencias y cantidad.

Por último, y muy relacionado con la función de gobernanza, la entidad que cumpla la función de coordinar los diversos sectores y actores en el nivel local tiene una responsabilidad muy importante: asegurar el buen uso de recursos y la no duplicación ni competencia de funciones. A su vez, debe asumir la tarea de considerar las visiones de los usuarios de los servicios e integrarlas efectivamente para mejorar el funcionamiento del sistema.

2.3.4. Supervisión

¿Qué, quién(es), y cuándo?

La función de supervisión se puede dividir en monitoreo, evaluación y gestión de la calidad de las prestaciones.

Monitoreo y evaluación

En monitoreo y evaluación lo ideal es contar con un sistema de información único para toda la red de provisión de servicios. Este sistema puede ser usado por todos los niveles con ciertos permisos, dependiendo del rol de cada actor. En la práctica, es difícil contar con un sistema único, por lo que es necesario hacer una priorización de los indicadores más importantes y tomar las medidas necesarias para su adecuado registro y seguimiento a nivel de cada proveedor, ya sea público o privado. Para el diseño del sistema de registro se deben, al menos, considerar los siguientes puntos:

- Concordar y establecer cuáles serán las dimensiones y variables sobre las cuáles se recogerá información del niño/a y su familia y qué sectores (educación, salud, protección social, etc.) estarán a cargo de recogerla.
- Distinguir entre la captura de información y el registro en un sistema, herramienta informática u otro soporte que se establezca y que permita que la información sea compartida por los distintos actores. Se trata de dos momentos distintos, aunque pueden coincidir.
- Los instrumentos para recoger la información deben ser simples y fáciles de usar por los equipos a cargo de hacerlo. Deben levantar información únicamente de aquello que se va a utilizar en el seguimiento de la trayectoria del desarrollo de los niños. A veces existe la tendencia a recoger toda la información porque “después vemos en qué la vamos a ocupar”

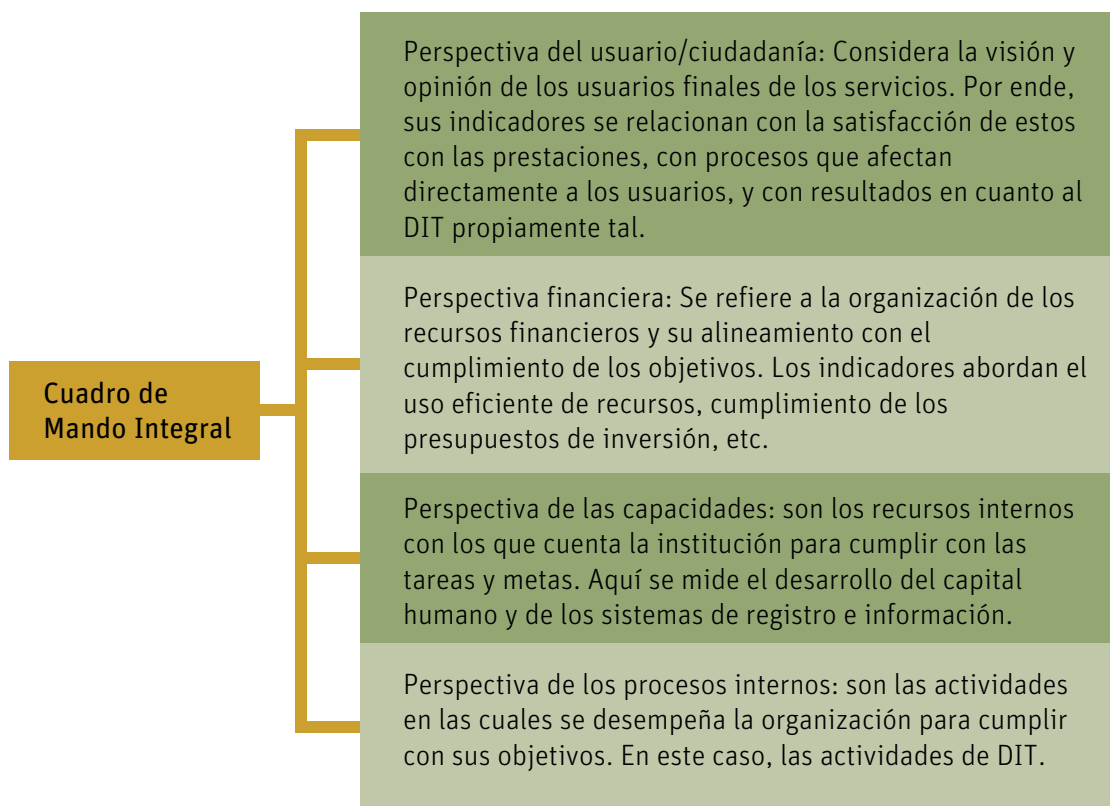
o “quizás podemos hacer algún estudio más adelante”. Este es un error: quita tiempo a los equipos locales y puede perjudicar su compromiso con la tarea fundamental de sistematizar la información.

- Para cada una de las prestaciones se debe disponer de información personalizada de cada niño/a y que permita asociarla a información a nivel de familias. El sistema de registro debe capturar aquella información que está relacionada con la activación o no de los servicios.
- El nivel de acceso a la información está asociado con las responsabilidades que cada actor tiene dentro de la cadena de provisión de prestaciones y servicios. Es decir, el nivel de acceso a la información debería ser distinto para quien la digita, para quien hace gestión de la información o para quien la usa para monitorear el programa.
- Un buen sistema de información (registro, derivación y monitoreo) debe permitir visibilizar la atención de los niños/as caso por caso.
- En el propio sistema de registro e información pueden programarse alertas de vulnerabilidad que activen la acción de los distintos actores.
- El sistema puede derivar y registrar que los distintos sectores hayan realizado las acciones que les competen.

Para apoyar el sistema de registro e información se hace necesario montar un sistema de control de gestión que, basándose en la planificación estratégica de cada organización, establezca mecanismos para hacer un seguimiento del desempeño en las principales áreas en las que se trabaja. Un modelo comúnmente utilizado es el cuadro de mando integral¹¹. El Cuadro 2 presenta cuatro áreas con sus respectivos indicadores y metas a cumplirse.

¹¹ Kaplan y Norton, 1996.

CUADRO 2. ÁREAS DEL CUADRO DE MANEJO INTEGRAL



Fuente: Kaplan y Norton, (1996).

Una vez que se tiene el sistema de control de gestión, idealmente en cada organización de los niveles del sistema de DIT, es necesario establecer quién auditará el desarrollo y cumplimiento de las metas definidas. Se recomienda que existan auditorías internas y externas. A este efecto existe la posibilidad de contratar a entidades privadas para que realicen auditorías. También se puede crear un organismo público que ejerza el rol de la fiscalización. Un modelo, por ejemplo, lo constituyen las superintendencias que tienen atribuciones para solicitar información, revisar procesos y aplicar sanciones en caso de estimarlo necesario.

Síntesis de la Unidad

En esta unidad hemos definido el modelo de gestión como la propuesta sobre qué, quién y cómo organizar y dar un contenido armónico, fluido y consistente a los distintos componentes de la política pública de DIT. Los componentes son los actores involucrados, los recursos necesarios, los procesos y flujos de información. Todos estos contenidos se han ido revisando a lo largo de los distintos módulos y se integran en el modelo de gestión. Cómo organizarlos de la mejor manera es el desafío al que intenta responder esta unidad, a partir de algunos lineamientos y orientaciones básicas para la gestión.

Existen algunos criterios que, nos parece, aportan a una mejor gestión de políticas de DIT: aprovechar al máximo todos los recursos existentes en los diferentes sectores y ordenarlos bajo el objetivo de la política de DIT; orientar la gestión a obtener resultados en el desarrollo, salud y bienestar de niños y niñas; asignar y distinguir claramente las funciones y responsabilidades de los equipos; realizar un despliegue progresivo de las prestaciones y servicios, sin dejar de lado la integralidad de las acciones; constituir redes de trabajo intersectoriales; construir un discurso comunicacional potente que dé sentido a la política y que convoque tanto a los equipos como a la ciudadanía; crear herramientas de soporte a la gestión desde el comienzo (sistemas de registro de beneficiarios, mecanismos de capacitación, asistencia técnica, entre otros).

Los lineamientos y orientaciones para la gestión de políticas de DIT se organizan en cinco funciones, a saber: gobernanza y planificación estratégica, financiamiento, provisión, supervisión y comunicación social. Estas funciones están todas interconectadas.

En la unidad se detallan la definición y contenidos específicos de cada una de estas funciones, salvo la de comunicación social que se aborda en la unidad siguiente.

Bibliografía

BID y CLAD (2007). Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Julio.

Cid, C. (2012). Revisión de literatura y sistematización de información disponible sobre la asignación de recursos a nivel comunal. Ministerio de Salud de Chile, ISBN: 978-956-348-012-2.

García López, R. y García Moreno, M. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. BID. Institute on Governance. Governance Definition. Disponible en <http://iog.ca/en/about-us/governance/governance-definition>

Kaplan, R. S. y David P. Norton, D. P. (1996). The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Naudeau, S.; Kataoka, N.; Valerio, A.; Neuman, M. J. Y Kennedy Elder, L. (2010). Invirtiendo en los niños pequeños - Una guía del desarrollo infantil temprano para el diálogo de política y la preparación de proyectos. Banco Mundial y Mayol Ediciones.

Taylor, C. y Bennet, J. (2006). Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. Paris: OCDE, Education Directorate.

Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia. Gobierno de Chile, junio 2006.

Waissbluth, M. y Larraín, F. (2009). Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. En Un mejor Estado para Chile: Propuestas de Modernización y Reforma. Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.



UNIDAD 3

Evaluación de políticas y programas y
rol de la comunicación social

Unidad 3 - Evaluación de políticas y programas y rol de la comunicación social

Objetivos del aprendizaje:

- Comprender la importancia de evaluar las políticas públicas de DIT en los diferentes niveles de implementación.
- Conocer la conceptualización de evaluación así como sus distintos tipos y su correlato en el ciclo de la implementación.
- Comprender el rol de la comunicación social en la implementación exitosa de una política de DIT.

3.1. Reflexiones sobre evaluación de políticas y programas de DIT

Resulta necesario compartir en esta unidad algunas reflexiones sobre evaluación de políticas y programas de DIT que son inherentes a los modelos de gestión. Evaluar las políticas públicas de DIT en términos de los resultados e impacto de su implementación es un imperativo técnico y ético, más aún cuando se están usando recursos públicos e interviniendo en los niños y sus familias.

Las políticas de DIT compiten con otras políticas que pueden dar resultados a corto plazo, lo cual suele ser más coincidente con los tiempos políticos y los ciclos electorales.

Lo más importante es reconocer a la evaluación como una potente herramienta de gestión, toda vez que permite identificar logros y características de los procesos involucrados. Además, la evaluación es un arma de abogacía: si una política

de DIT demuestra ser efectiva, eficiente y factible, se facilita su continuidad en el tiempo, así como la asignación de los recursos que ésta demanda. Una buena evaluación también es útil para convencer a grupos antagónicos, resistentes a la política. Las políticas de DIT compiten con otras políticas que pueden dar resultados a corto plazo, lo cual suele ser más coincidente con los tiempos políticos y los ciclos electorales.

Evaluar requiere comparar los resultados obtenidos con un parámetro preestablecido. Este parámetro puede ser una línea de base de los indicadores relativos al DIT o una meta prefijada sobre la base de criterios normativos o acumulados por experiencia. Construir los indicadores adecuados es tarea clave en evaluación. No se trata de tener miles de indicadores (que confunden) sino de contar con aquellos que den cuenta de los principales aspectos contenidos en la política de DIT, que sean simples, factibles, confiables y válidos.

Los indicadores se refieren a elementos relativos a la cobertura, la calidad, los resultados intermedios y el impacto, entre muchos otros posibles. Sólo a modo de ejemplo, podemos mencionar algunos:

- Número de niños de 1 a 3 años que asisten a jardín infantil del total de niños de 1 a 3 años en la localidad o país en cuestión.
- % de visitas domiciliarias integrales efectuadas por un equipo calificado.
- Número de niños de 18 meses cuya evaluación del desarrollo integral es normal respecto del total de niños de 18 meses beneficiarios del programa.

No siempre es posible tener una línea de base, pero es importante poder sistematizar la información secundaria existente sobre DIT, salud, educación y otros factores relacionados e identificar brechas de información que podrían requerir de esfuerzos de recolección o de sistematización de datos para construir la línea de base.

Cada día, son más requeridos y necesarios los análisis de costo-eficiencia y costo-efectividad que relacionan los costos de implementación de la política de DIT con la eficacia o el logro del objetivo (o si el logro de los objetivos se hizo con los estándares de calidad adecuados y al menor costo).

No solo es importante evaluar los resultados, sino también entender las razones que produjeron el logro o no logro de los objetivos propuestos. Esto, habitualmente, demanda un monitoreo permanente de los procesos y de la estructura.

A continuación se mencionan, a modo de ejemplo, algunos elementos de estructura y proceso que son considerados fundamentales en políticas de DIT y que pueden orientar las mediciones de calidad:

Estructura:

- Infraestructura física: tamaño y calidad de los centros de salud, de los establecimientos de educación temprana, de los jardines infantiles, de los centros comunitarios u otras formas propias de los distintos contextos.
- Infraestructura que brinde seguridad para los niños y niñas de modo de evitar accidentes, y que permita condiciones higiénicas y disposición apropiada de alimentos.
- Existencia de materiales didácticos o de juego (disponibilidad y pertinencia de estos) en los centros donde se realicen las actividades de educación o estimulación temprana.
- Características del personal profesional, técnico y de apoyo. Coeficientes de atención o número de niños a cargo de cada adulto. Existencia de un equipo con competencias para acompañar el proceso de crianza, supervisar el crecimiento y desarrollo,

trabajar con los padres en promover el DIT y detectar precozmente cualquier signo de retraso o rezago.

- Existencia de un marco normativo y programa o plan de trabajo para el logro de los objetivos en lo cognitivo, psicosocial, lenguaje y motricidad (proyecto pedagógico).

Estándares de calidad:

- Existencia de planes de salud que incorporen el acompañamiento del niño y su familia en el proceso de crecimiento y desarrollo integral. Protocolos y normas.
- Planes de perfeccionamiento y educación continua para el personal que atiende a los niños.
- Recursos operacionales suficientes.
- Alimentación programada de acuerdo a los requerimientos nutricionales.
- Supervisión y control sistemático de los establecimientos de salud, educación, cuidado y protección temprana.
- Existencia de mecanismos de reclamo o reconocimiento para conocer la satisfacción de los padres.
- Existencia de condiciones adecuadas para niños con necesidades especiales.

Procesos:

- Gestión global del establecimiento: liderazgo, cumplimiento de objetivos y plan de trabajo, recursos humanos y financieros.
- Relaciones colaborativas con la familia y la comunidad.
- Incentivos a la participación de las familias y la comunidad.
- Articulación con los sectores que proveen servicios sociales a la primera infancia en el contexto local: salud, educación, cultura, municipio, otros.
- Actividades conducidas y variadas de

acuerdo al currículo y los planes de DIT existentes.

- Evaluación periódica de los trabajadores de la salud, profesionales docentes o personal a cargo de la atención de los niños.
- Disponibilidad de material (libros, juguetes, mobiliario, instrumentos, materiales de tamizaje, material de promoción del DIT) adecuado para las actividades y usado permanentemente.
- Énfasis en las dimensiones socioemocional, de lenguaje, cognitivo y motor.
- Relaciones sensibles y cálidas entre los docentes o cuidadores y los niños, quienes son respetados y desafiados en su proceso de aprendizaje y desarrollo.
- Posibilidades de elegir actividades docentes o recreativas y oportunidad de tomar decisiones significativas para los niños.
- Actividades y materiales pertinentes a las etnias o culturas concurrentes.
- Actividades adecuadas para niños con necesidades especiales.
- Alimentación acompañada de actividades educativas en hábitos, higiene y estilos de

vida saludable.

- Momentos de alimentación con interacciones de calidad entre los adultos y los niños.
- Acompañamiento a la crianza con talleres específicos y evaluados.

Es importante considerar que para tener una evaluación completa de la atención integral de los niños y niñas no basta con contar con un análisis de la presencia de los elementos o dimensiones antes descritos. Además, es necesario poder hacer una evaluación que documente el seguimiento de las etapas y dinámicas de los procesos. Por ejemplo, un establecimiento de educación o salud puede acreditarse a través de un instrumento exigente. Sin embargo, se podría dar el caso de situaciones no deseadas en términos de trato, de falta de cumplimiento de normas o de entrega incompleta del servicio.

Algunas premisas importantes que se deben considerar en el ámbito de la evaluación de las políticas y programas de DIT son las que se mencionan en la Figura 4:

FIGURA 4.
PREMISAS PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DIT



Fuente: Las autoras.

En general no se puede evaluar todo porque es un proceso caro y extenso, y no indispensable. De ahí la importancia de identificar algunas preguntas clave y de generar los indicadores que midan las respuestas a esas preguntas específicas. Se evalúan aquellas áreas que son más sensibles a las fallas, las de mayor relevancia y las que entrañan mayores costos, siempre considerando cuál es el objetivo en términos del DIT y cuáles son los elementos que efectivamente impactan en el desarrollo infantil temprano a partir de la política o programa en cuestión.

A modo de ejemplo, algunas preguntas que se hacen para evaluar una política pública en DIT:

- ¿Qué actividades son fundamentales para la implementación de una política pública en DIT?
- ¿Se formularon indicadores de cobertura y calidad?
- La infraestructura física ¿permite desarrollar las actividades planeadas?
- Los recursos humanos ¿son suficientes en cantidad y calidad?
- ¿Se ha logrado una buena articulación intersectorial?
- ¿Existen indicadores relativos a la constitución de instancias de coordinación y articulación intersectorial así como de su operatividad?
- ¿Se analizan los procesos usando evaluación cualitativa?
- ¿Las familias y la comunidad han participado en la implementación? ¿Cuáles son los indicadores sobre niveles de participación?
- ¿Cuáles son los procesos y productos definidos en las distintas etapas del proceso de implementación?
- ¿Se ha logrado el impacto esperado?
- ¿Se requiere en general de una línea de base en cuanto a los niveles de desarrollo infantil

temprano, nutrición salud, educación, etc.?

- Si no se logró el resultado o impacto, ¿por qué?
- Si se logró, ¿cuáles son los factores críticos del éxito?

Tanto la evaluación formativa (que se realiza en el curso de la implementación del programa y que retroalimenta al equipo para mejorar la gestión en forma continua y permanente) y la evaluación sumativa (que se hace al final del periodo prefijado y que mide los resultados y el impacto de la implementación de la política) deben ser reportadas a través de informes difundidos a todos los grupos de interés: los financiadores, los sectores gubernamentales y no gubernamentales involucrados, la comunidad, los gobiernos locales, los medios de comunicación, entre otros.

Si la evaluación no es comunicada, no cumple con sus objetivos: aprender, mejorar, convencer, sostener la política, financiar la política, y rendir cuentas a la comunidad en general y a los organismos rectores.

Los grandes desafíos de la evaluación de políticas de DIT son:

- Transitar desde sistemas de información sectoriales a procesos de monitoreo con sistemas de información integrados.
- Desplazarse de la descripción de procesos al análisis crítico independiente.
- Desarrollar una cultura de evaluación y romper con la concepción punitiva.
- Desarrollar indicadores adecuados y factibles.
- Equilibrar las mediciones individuales con las poblacionales.
- Tratar de avanzar en la construcción de indicadores integrales.

3.2. Gestión para la calidad

La tarea de hacer gestión para la calidad está conectada con la función de gobernanza, en el sentido de que todo comienza con la definición de los estándares de calidad. Estos estándares deben ser establecidos por una entidad nacional de manera que se cumplan características homogéneas básicas en cuanto a lo que todo niño, niña y familia debe recibir en toda la extensión del país. Esto se logra con la definición de protocolos de atención, guías de trabajo, etc., que son difundidos a los diversos prestadores, públicos y privados, para que se alineen con estas políticas. A su vez, los efectos del cumplimiento o no de estos estándares sobre los prestadores deben tener consecuencias: derechos, sanciones, exigencias, incentivos, etc. Estos efectos también deben ser determinados en esta etapa y por la misma entidad.

Las políticas de DIT compiten con otras políticas que pueden dar resultados a corto plazo, lo cual suele ser más coincidente con los tiempos políticos y los ciclos electorales.

En la práctica, la acreditación y la certificación son las dos herramientas con las que se puede ejecutar la gestión para la calidad:

- La acreditación es el proceso periódico de evaluación del cumplimiento de estándares mínimos, de acuerdo al tipo de establecimiento o centro y a la complejidad de la prestación. Su cumplimiento puede asociarse al otorgamiento de licencias de funcionamiento o a la autorización de ser prestador en los programas de DIT.
- La certificación es un proceso en virtud

del cual se reconoce que un prestador individual domina un conjunto de conocimientos, competencias y experiencias, relevantes en un determinado ámbito de trabajo. Se entrega un certificado que dé fe de ese reconocimiento.

Los estándares de calidad deben considerar aspectos tales como las condiciones sanitarias y de seguridad de las instalaciones y equipos; la aplicación de técnicas y/o tecnologías apropiadas; el cumplimiento de protocolos de atención, de los contenidos y exigencias de los planes y programas de acuerdo a las definiciones curriculares, si corresponde al tipo de prestación, u otros instrumentos similares; las competencias de los recursos humanos involucrados en la prestación; los resultados en pruebas estandarizadas; la calidad de las interacciones entre los niños y el personal encargado de su atención; y, otros aspectos que indiquen calidad de las prestaciones.

La tarea de aplicar la supervisión a través de la acreditación y certificación puede ser realizada por alguna entidad pública (por ejemplo, una superintendencia) o llevarse a cabo a través de una asociación público-privada donde sean, por ejemplo, actores privados los que realicen las evaluaciones de calidad de los prestadores, para luego entregar la información a un ente público. También puede existir un monitoreo social por parte de organizaciones de la comunidad, reconocido formalmente dentro de la institucionalidad del sistema. Por ejemplo, se pueden crear “consejos ciudadanos” conformados por representantes de la ciudadanía y las autoridades, quienes rindan cuenta pública de los avances en las actividades de DIT. De esta manera se fortalece la transparencia y se recibe retroalimentación por parte de los usuarios de los servicios. El nivel de involucramiento e influencia de los usuarios en la toma de decisiones debe ser determinado de acuerdo a la cultura local.

3.3. Comunicación social

¿Cómo aunar apoyos y alinear voluntades?

Habiendo revisado los principales elementos asociados a la gestión de las políticas públicas de DIT y de su evaluación nos ha parecido importante al cierre de este módulo reflexionar sobre la gran relevancia que tiene hoy la comunicación social en la difusión de información, en hacer abogacía y en favorecer el empoderamiento de las familias y comunidades.

La comunicación social involucrada en las políticas de DIT debería considerar al menos:

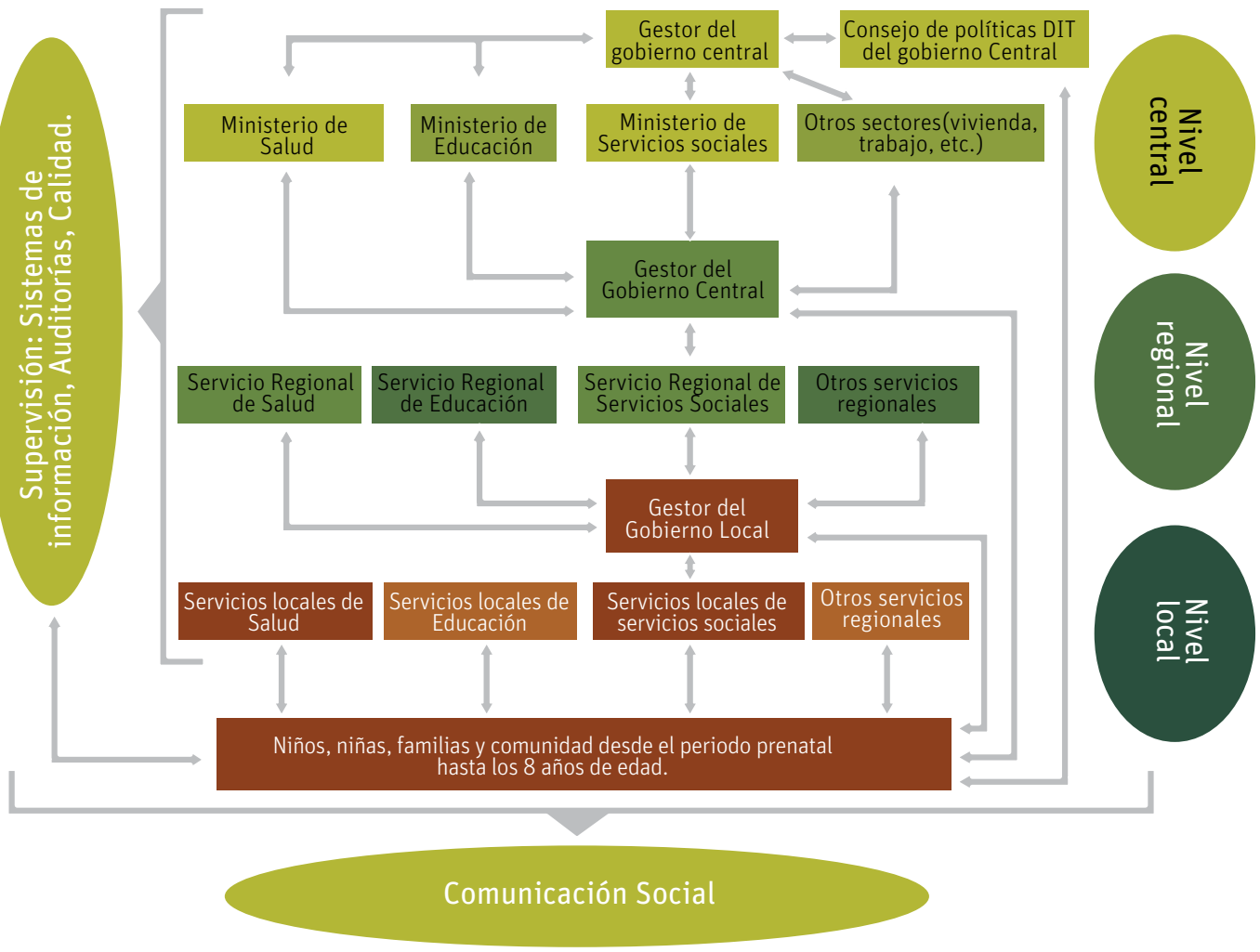
- La elaboración de mensajes claros y precisos que faciliten el compromiso y apropiación por parte de los equipos de la política y den cuenta de que lo que se espera que ellos aporten es una tarea clave.
- La construcción de “un relato” y una épica que permitan que todos se sientan parte de la tarea. Esto es importante para la instalación e implementación de la política.
- Una diferenciación entre el discurso y los mensajes que están dirigidos a la ciudadanía, al público objetivo y a los equipos de trabajo.
- El establecimiento de los mecanismos más apropiados para transmitir los mensajes, por ejemplo: uso de la página web, de redes sociales, de folletos (escritos, radiales, televisivos).
- El diseño de soportes comunicacionales apropiados y efectivos para los equipos de trabajo, que apoyen su labor cotidiana. Por ejemplo, elaboración de cápsulas de videos educativos, guías metodológicas, sistematización de experiencias exitosas, etc.
- En el caso del público objetivo, es importante que conozca en qué consiste la política, cuáles son sus componentes,

sus prestaciones y servicios, quiénes las otorgan y finalmente qué se espera lograr en el desarrollo de sus hijos/as. Se busca empoderarlos para que puedan demandar el cumplimiento de lo que se ha ofrecido.

- En el caso de la ciudadanía, junto con comunicar qué se está haciendo, se busca también sensibilizar a la población en temas relacionados con los derechos de los niños y la promoción de estilos de crianza respetuosa.

Como cierre de esta unidad y del cuarto módulo del curso, la Figura 5 presenta un modelo de gestión de políticas públicas de DIT que grafica las principales líneas de acción y la interacción de los diferentes actores en los niveles central, regional y local en beneficio de los niños, las niñas, sus familias y la comunidad.

FIGURA 5.
MODELO DE GESTIÓN PARA POLÍTICAS DE DIT



Fuente y diseño: Las autoras.

Síntesis de la Unidad

Las políticas de DIT compiten con otras políticas y, por lo mismo, resulta importante reconocer la evaluación como una herramienta de gestión que no solo permite identificar logros y/o errores, sino que también puede constituir un potente instrumento de abogacía de la política de DIT.

Generalmente, evaluar requiere comparar los resultados obtenidos con un parámetro preestablecido, pudiendo ser este una línea de base de los indicadores relativos al DIT o una meta prefijada. Lo importante es que al construir los indicadores, estos den cuenta de los principales contenidos de la política y que sean simples, factibles, confiables y válidos. Dentro de la evaluación, también es importante incorporar análisis de costo-eficiencia y costo-efectividad y sistemas de monitoreo permanente de los procesos y estructuras contenidos en la política de DIT.

La evaluación debe ser parte de la planificación de la política y es indispensable contar, desde el inicio, con un presupuesto asignado estable, que no dependa de voluntades y/o coyunturas políticas. Además debe responder a preguntas clave que permitan dar cuenta del logro de los objetivos propuestos. En el marco de políticas de DIT que buscan ser integrales, uno de los principales desafíos de la evaluación es cómo transitar desde sistemas de información sectoriales a procesos de monitoreo con sistemas de información integrados.

Por otra parte, es relevante que las políticas de DIT sean gestionadas con calidad. El punto inicial para realizar esta tarea es definir los estándares de calidad que deben cumplir las prestaciones y servicios que reciben los niños/as y sus familias, y los mecanismos para asegurar su cumplimiento. Dos herramientas aportan a la gestión para la calidad: la acreditación y la certificación.

Finalmente, dentro de las funciones para la gestión de las políticas de DIT, es importante poner de relieve la comunicación social como aspecto estratégico de la política, para difundirla, para hacer abogacía, para favorecer el empoderamiento de las familias y comunidades, y para educar en pautas de crianza y desarrollo infantil. Existen variadas herramientas disponibles para el efecto y es importante seleccionarlas y utilizarlas considerando el contexto particular de cada país y localidad.

Bibliografía de referencia

- Benguigui Y. y Molina H. (2004). Early Child development in the context of Millenium Development Goals. Serie OPS/FCH/CA 06/03.E
- Bochernitsan F.; Molina H. y Benguigui Y. (2006). To play for health and early child development. Serie OPS/FCH/CA/06/4.E
- Donnabedian A. (1966). Evaluating the quality of medical care. *Milbank Mem Fun Q*; 44(3): 166-206.
- Isuani, F. (2005). Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18-21 de octubre.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2005a). Experiencias Internacionales de Acreditación en Salas Cuna y Jardines Infantiles. Serie de documentos técnicos 35 años. Chile.
- Junta Nacional de Jardines Infantiles (2005b). Hacia un Sistema de Acreditación de Calidad de Salas Cuna y Jardines Infantiles. Chile.
- Korea Institute of Child Care and Education (2008). How Can Public Policy Improve Quality of Early Care and Education? *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol. 2, Nº 1, 1-14
- Molina, H.; Cordero, M. y Silva, V. (2008). De la sobrevida al desarrollo integral en la infancia. *Revista Chilena de Pediatría*, 79:11-17.
- Starfield B. (1973). Health services research: a working model. *New England Journal of Medicine*, 289(3):132-136.
- UNESCO (2010). Metas educativas 2021: Desafíos y oportunidades. Informe sobre tendencias

