



Fundamentos y mejores prácticas de modalidades flexibles en atención a la primera infancia



**Fundamentos y mejores prácticas de modalidades
flexibles en atención a la primera infancia**
© CAF 2024

Este documento ha sido publicado bajo la Presidencia Ejecutiva de Sergio Díaz-Granados y la Vicepresidencia Corporativa de Programación Estratégica de Christian Asinelli.

AUTORES

Constanza Liliana Alarcón Párraga, especialista en derechos de la niñez.

CAF

Gerencia de Desarrollo Social y Humano

Luis Carrera, coordinador del proyecto.

Marcela Bautista y Bibiam Díaz, editoras, especialistas en educación.

GESTIÓN EDITORIAL CAF

Dirección de Comunicación Estratégica

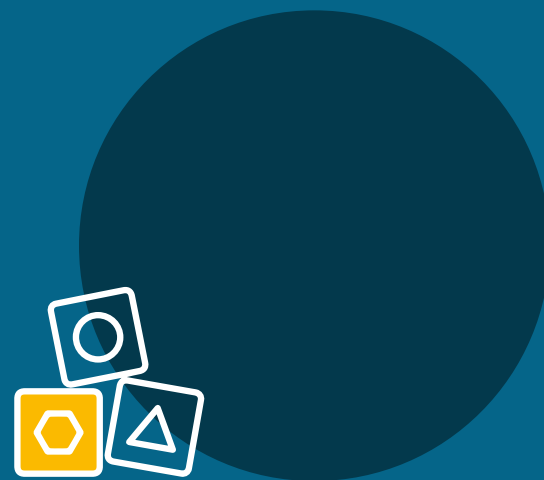
DISEÑO GRÁFICO

holasimple.com



Publicación disponible en [Scioteca \(caf.com\)](https://scioteca.caf.com) con acceso abierto bajo la licencia [CC BY-NC-ND 4.0 Deed | Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional | Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Las ideas y opiniones expresadas en esta obra son las de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de CAF ni comprometen a la Organización. Los términos empleados y la presentación de los datos que en ella aparecen no implican toma alguna de posición de parte de CAF en cuanto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o regiones ni respecto de sus autoridades, fronteras o límites.



Presentación

La evidencia ha demostrado de manera contundente que los primeros años de vida representan una oportunidad irremplazable para el desarrollo integral de los seres humanos, ya que durante este período crítico, se sientan las bases neurológicas, cognitivas, emocionales y sociales que moldearán el bienestar y las capacidades de cada niño y niña a lo largo de su evolución.

América Latina y el Caribe ha mostrado grandes avances en su compromiso político y técnico para asegurar que niños y niñas tengan acceso a servicios que respalden su crecimiento desde el nacimiento. Sin embargo, persisten grandes desafíos, especialmente para aquellos que residen en contextos socioeconómicos desfavorecidos, vulnerables, privados de servicios básicos e inseguros. Para algunos no existen oportunidades de recibir una atención adecuada en esta etapa crucial, e incluso las privaciones comienzan desde la gestación, ya que muchas mujeres reciben atención médica insuficiente durante el embarazo y sufren de carencias y tensiones en su entorno social.

Por esta razón, invertir en la primera infancia no solo es una cuestión ética, sino una estrategia clave para garantizar el desarrollo sostenible de nuestras sociedades. El trabajo de CAF busca cerrar estas brechas y asegurar que cada niño y niña acceda a servicios de calidad que promuevan su bienestar y desarrollo pleno.

Este documento espera aportar elementos que faciliten el análisis y construcción de soluciones a los desafíos regionales para poner en marcha ofertas de atención integral a la niñez que sean flexibles y que respondan a las condiciones y contextos de cada país o territorio, ampliando las oportunidades de acceso en aquellos con restricciones presupuestales, asegurando de esta forma el ejercicio pleno de sus derechos desde el comienzo.

Reconocer los marcos para la gestión de iniciativas que han logrado la flexibilización de la oferta de atención integral a la primera infancia en la región es un camino en la reducción de las brechas mencionadas y en la mitigación de situaciones de inequidad que impiden el desarrollo integral de los niños y las niñas en sus primeros años de vida.

Con esta publicación, CAF reafirma su compromiso de apoyar a los países en la formulación de políticas, programas y proyectos que aseguren que toda la infancia, sin distinción, cuente con las oportunidades para desarrollarse a plenitud, contribuyendo a la construcción de sociedades prósperas y justas.

Pablo Bartol
Gerente de Desarrollo Social y Humano

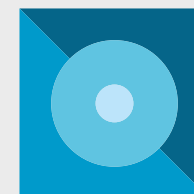


Tabla de contenido

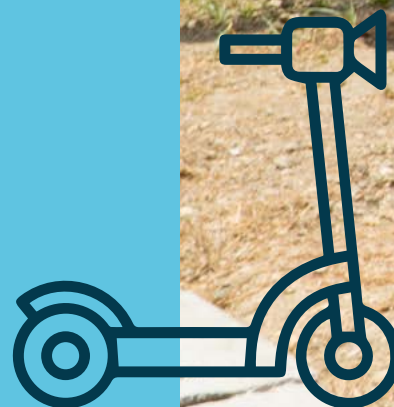


Resumen	05	Alcance
Introducción	06	Experiencias relacionadas
Condiciones de contexto que demandan flexibilidad en la oferta de atención a la primera infancia	08	Análisis de situación de la primera infancia para el diseño de la oferta
La situación de los niños y niñas en primera infancia		Alcance
Acuerdos y enfoques frente a una atención integral, pertinente y oportuna		Experiencia relacionada
La perspectiva de derechos como marco de referencia		Monitoreo y evaluación
Acuerdos y consensos globales y regionales		Alcance
Decisiones de política basadas en evidencia científica		Recomendaciones y comentarios finales para avanzar en la definición de políticas públicas de primera infancia flexibles y adaptadas a las condiciones de cada contexto
Marco de referencia conceptual y técnico		51
Reconocimiento de la diversidad a través de una atención flexible		Bibliografía
Aproximación al concepto de flexibilización		57
Acercamiento a miradas comprensivas del desarrollo infantil en la implementación de políticas públicas		Anexo 1
Experiencias de política pública en la región que favorecen una oferta flexible para la primera infancia	20	62
Gobernanza y marco regulatorio		Figuras
Alcance		Figura 1 Atributos flexibles de la oferta
Experiencias relacionadas		Figura 2 Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes República Dominicana
Enfoque y estructura operativa que enmarca una oferta flexible		Figura 3 Esquema de gestión Chile Crece Contigo
		Figura 4 Esquema de gestión intersectorial a nivel nacional y territorial

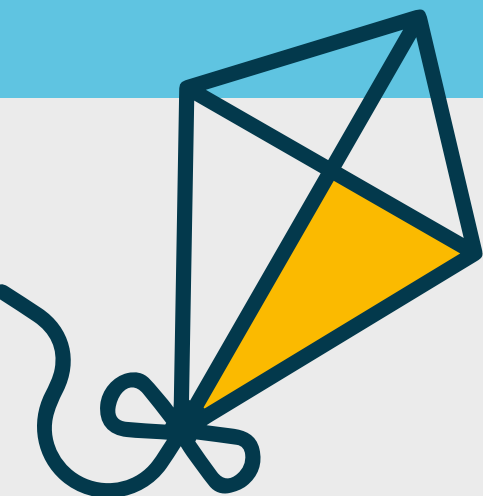
Resumen

Invertir en los primeros años de un ser humano es un imperativo para cualquier país que busque aumentar el bienestar de sus ciudadanos. En los últimos veinte años la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han destacado por expresar su compromiso ético político con la promoción del desarrollo integral de las niñas y los niños en primera infancia. Este documento refleja el interés de CAF por profundizar en la comprensión de los avances y desafíos que tiene la región en cuanto a contar con ofertas programáticas flexibles que respondan a las condiciones y contextos de cada nación, que aseguren el ejercicio pleno de los derechos de niñas y niños desde el inicio de la vida.

Palabras clave: primera infancia, política pública, desarrollo integral, gestión intersectorial, oferta programática, gobernanza; oferta flexible; derechos del niño; sostenibilidad; experiencias exitosas.



Introducción



En las últimas dos décadas la mayoría de los países de América Latina y el Caribe han destacado por su compromiso ético y el despliegue político, técnico y financiero para la promoción del desarrollo integral de las niñas y los niños en primera infancia.

Los retos asumidos para generar las condiciones que contribuyan a este proceso de manera equitativa e incluyente, han llevado a la diversificación y flexibilización de la oferta de atención integral, en función de fortalecer su pertinencia y de viabilizar el acceso de quienes enfrentan brechas, y ha hecho evidente la necesidad del relacionamiento intersectorial y la sinergia entre políticas que comprometen la articulación técnica, presupuestal y operativa entre programas y estrategias de atención a la primera infancia con sistemas de economía del cuidado, seguridad alimentaria, salud al hogar, acceso a vivienda, entre otras.

Invertir en los primeros años de un ser humano es un imperativo para cualquier país que busque aumentar el bienestar de sus ciudadanos; asegurar que sus habitantes encuentren oportunidades para realizar y proyectar sus vidas; reducir la pobreza; y mejorar las economías a través de la diversificación e innovación.

Consciente de que las realidades en las que nacen y crecen muchos niños y niñas en la región retan a las arquitecturas institucionales así como a las modalidades y formas de operación de la oferta de atención integral, CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe – ha asumido el compromiso de apoyar a los países en el desarrollo de una gestión que asegure que todas las niñas y niños, sin distinción, cuenten con las oportunidades para desarrollarse a plenitud en sociedades prosperas y justas.

En sintonía con sus líneas estratégicas para: (i) aumentar el acceso a la atención inicial en salud, nutrición, cuidados y a la educación inicial, con énfasis en la población de menores recursos; (ii) mejorar la calidad de los servicios de todos los sectores dirigidos a niñas y niños en primera infancia; y (iii) fortalecer institucionalmente a los servicios y programas para este grupo poblacional, CAF encontró de gran valor identificar el marco de la gestión que ha respaldado la flexibilización de la oferta de atención integral a la primera infancia en la región, a partir de una aproximación a iniciativas con prácticas que ilustran caminos para reducir brechas en el acceso y mitigar situaciones de inequidad.

El presente documento recoge el resultado del proceso de exploración y análisis realizado a la gestión de las políticas públicas, mediante el cual se identificaron y caracterizaron componentes y atributos que contribuyen a la flexibilización de la oferta de servicios.

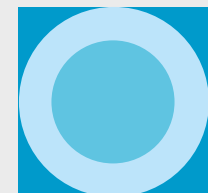
El ejercicio comprendió un primer momento de indagación que permitió aproximarse al estado de formulación de la política pública de primera infancia de varios países de la región de América Latina y el Caribe¹, sus fines, el rango de edad de la población objetivo y el sector o instancia responsable de liderar su diseño, implementación y monitoreo. Para ello, además de la exploración documental, se adelantaron entrevistas semiestructuradas con especialistas en primera infancia de cada país, con quienes fue posible profundizar en los propósitos que enmarcan los esfuerzos encaminados a promover el desarrollo de niñas y niños de manera pertinente, e indagar sobre las mayores fortalezas que se destacan de cada política que han derivado en buenas prácticas.

Con base en lo anterior, se identificaron elementos en la implementación de las políticas con incidencia en la flexibilidad de la oferta que fueron organizados bajo cuatro categorías de análisis a saber: Gobernanza y marco regulatorio; Enfoque y estructura operativa que enmarca una oferta flexible; Análisis de situación de la primera infancia para el diseño de la oferta; y Monitoreo y evaluación.

Para cada una de estas categorías se seleccionaron experiencias de gestión de algunos países que ilustran buenas prácticas, con innovaciones que han contribuido al cierre de brechas e inequidades en la atención integral a niñas y niños en primera infancia, que pueden ser de utilidad para enriquecer los esfuerzos adelantados por otras naciones.

Antecede al análisis de estas experiencias, un contexto que retoma los acuerdos y enfoques relacionados con lo que significa una atención pertinente, oportuna y flexible, reconocedora de la diversidad.

Finalmente, se presenta un apartado que recoge recomendaciones y comentarios sobre los elementos de contexto, así sobre como lo encontrado en las experiencias descritas, que busca aportar elementos para tomadores de decisión en materia de diseño e implementación de políticas de atención integral a la primera infancia.

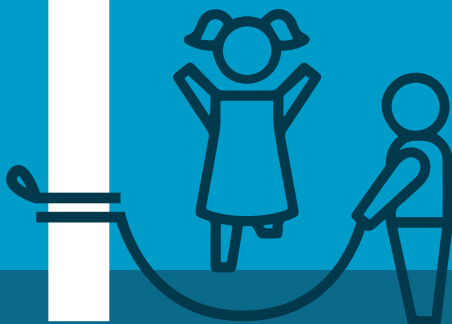


¹ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.



1

Condiciones de contexto que demandan flexibilidad en la oferta de atención a la primera infancia



La situación de los niños y niñas en primera infancia



Según cifras oficiales del UNICEF y otros organismos internacionales², América Latina contaba con alrededor de 188 millones de niñas, niños y adolescentes en el 2020, de los cuales cerca de 90 millones tenían entre los 0 y 8 años. Entre 2000 y 2020 disminuyó el número de muertes de la población menor de 5 años casi a la mitad y la prevalencia de niñas y niños en estas edades con retraso en el crecimiento debido a la desnutrición se redujo en un tercio. También se reporta que hubo 4,7 millones menos de muertes anuales de niñas y niños de este grupo poblacional (UNICEF, 2023).

La realidad que vive hoy la región de América Latina y el Caribe evidencia que, a pesar de los esfuerzos y la firme decisión de los gobiernos de contar con iniciativas de atención en la primera infancia, aún hay millones de niñas y niños menores de 8 años de edad que no alcanzan su máximo potencial (UNICEF, 2023) debido a la malnutrición derivada de la falta de acceso de sus familias a los alimentos y a las inadecuadas prácticas de preparación y consumo de estos; a la limitada oferta de servicios de educación inicial y cuidado de calidad; así como a la exposición prolongada a situaciones de violencia, abuso físico o emocional, o de negligencia por parte de sus cuidadores principales; y a las dificultades económicas familiares.

Persisten profundos desafíos relacionados con la eliminación de barreras de acceso a servicios de salud, agua potable, vivienda, educación y protección, tanto por parte de las familias como de niñas y niños (UNICEF, 2020); y con la superación de brechas en materia de calidad de la oferta. Estas situaciones de inequidad se acentúan en países de bajos ingresos y con alta población rural, migrante y con presencia de comunidades étnicas. El documento Visión para Cada Niño (Unicef, 2023),

indica que los países de ingresos bajos y medios en el mundo reportan que más de 250 millones de niñas y niños menores de cinco años están en riesgo de no alcanzar su potencial de desarrollo debido a la pobreza y al retraso en su crecimiento. Adicional a esto, refiere que en el mundo solo el 60% de la población entre los tres y los seis años de edad acceden a una educación inicial, y que del total de la población en primera infancia más de 40% no accede a servicios de cuidado o educación, perdiendo con ello la oportunidad de participar en experiencias que contribuyen al potenciamiento de sus capacidades y a su aprendizaje.

El panorama anterior se complejiza en los países de más bajos ingresos, considerando que solo uno de cada cinco niños y niñas tiene acceso a la educación preescolar. Esta proporción se profundiza para quienes han enfrentado el desplazamiento, siendo uno de cada 200 niños y niñas quien accede a la educación preescolar, situación que impacta en su proceso de desarrollo, de configuración de su identidad y en el ejercicio de su ciudadanía.

La OMS, UNICEF y el Banco Mundial (2018) señalan que las niñas y los niños que viven en situación de pobreza extrema y en condiciones de conflicto armado, desastre o desplazamiento forzado están en mayor riesgo que aquellos que no están expuestos a estas situaciones. Los adultos afectados por algún tipo de adversidad en la primera infancia y que no recibieron ninguna atención, en promedio ganan casi un tercio menos en su adultez.

² Niños y niñas en América Latina y el Caribe. Panorama 2020. Plegable Unicef elaborado con Publicaciones y datos oficiales UNICEF, Banco Mundial, UNESCO, CEPAL y otras organizaciones de naciones unidas, octubre de 2020.

Acuerdos y enfoques frente a una atención integral, pertinente y oportuna

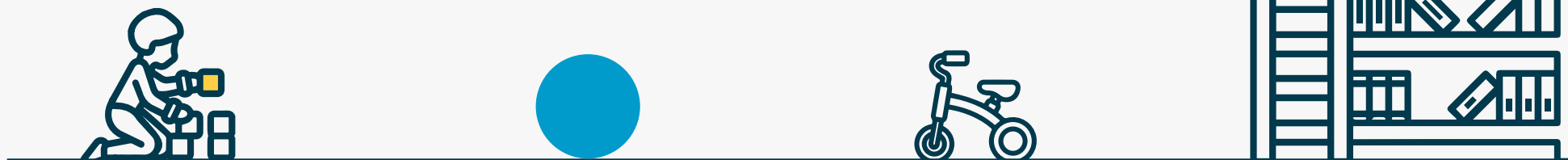
La perspectiva de derechos como marco de referencia

Desde la adopción de la Convención Sobre los Derechos del Niño por parte de la Asamblea de las Naciones Unidas en 1989, los Estados han avanzado de manera significativa en el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos y de la protección que se requiere en la niñez para que el desarrollo ocurra en las mejores condiciones y se traduzca en oportunidades para la construcción autónoma de una vida auténtica y significativa tanto en la esfera personal como social.

La universalidad de los derechos implica su vigencia para todo el género humano, en todo tiempo y lugar, sin distinción por motivos de edad, sexo, raza, ideas, cultura, condición social o política. Su progresividad reconoce el carácter evolutivo del sentido que los seres humanos van dando a su existencia, la ampliación de sus posibilidades de realización, y la nuevas condiciones sociales que van determinando la vigencia de otros derechos.

La Observación General Número 7 del Comité de los Derechos del Niño del 2006, centrada en la primera infancia, surge como respuesta a las comprensiones a cerca de este momento de la vida y a la necesidad de profundizar sobre las implicaciones de hacer vigente lo dispuesto en la Convención en los primeros años de vida.

El ejercicio de los derechos requiere de condiciones que no solo preservan la existencia. Gozar efectivamente de ellos desde la primera infancia implica su reconocimiento por parte de quienes tienen la responsabilidad de garantizarlos; el aseguramiento de las condiciones afectivas, sociales y materiales que son indispensables y óptimas para su realización; y el aseguramiento de oportunidades reales y concretas para materializarlos y hacerlos ciertos.



Acuerdos y consensos globales y regionales

Las declaraciones internacionales, incluida la Declaración Mundial sobre Educación para Todos, establecida en Jomtien, Tailandia en 1990, que destacó que “el aprendizaje comienza al nacer”, y el Foro Mundial sobre Educación de 2000 en Dakar, Senegal, que comprometió a la comunidad internacional a “ampliar y mejorar la atención y la educación integrales de la primera infancia, especialmente para los niños más vulnerables y desfavorecidos”, derivaron en una movilización social de iniciativas y declaraciones a nivel internacional y regional.

Con la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible por parte de la Organización de Naciones Unidas, los países alrededor del mundo asumieron un plan que contempla asegurar las condiciones que promueven el desarrollo en la primera infancia, soportados en su incidencia en el cierre de brechas de aprendizaje, la superación de inequidades y del círculo de la pobreza, y la configuración de sociedades más prosperas y pacíficas.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) explicitan los compromisos y metas relacionados con la generación de servicios de calidad y entornos propicios para el desarrollo integral y el goce efectivo de los derechos desde el inicio de la vida. Se hace consciencia de que avanzar decididamente en el logro de las metas planteadas en los ODS, asegura el desarrollo en la primera infancia y se concretan los principales desafíos en cuanto a la población de la primera infancia en:

- Asegurar condiciones que contribuyan a la reducción de la pobreza infantil, a través el fortalecimiento de los sistemas que garantizan el pleno ejercicio de los derechos de niñas y niños.
- Generar entornos seguros y protectores que promueven el desarrollo de niñas y niños en condiciones de calidad, con especial énfasis en el entorno educativo.
- Movilizar en favor de una sociedad consciente y protectora que actúa ante cualquier tipo de violencia y discriminación en contra de las niñas y niños.
- Promover acceso y permanencia en el sistema educativo con el fin de favorecer el éxito escolar, el desarrollo de habilidades para la vida, la equidad de género, y el cuidado y preservación del medio ambiente.

Así, la Agenda 2030 representa una oportunidad para movilizar el firme compromiso de los gobiernos con la promoción del desarrollo desde la primera infancia y a lo largo del ciclo vital, mediante la generación de condiciones que le son favorables y la puesta en marcha de



estrategias que permiten avanzar de forma significativa en el cierre de brechas, la superación de inequidades y la reducción y erradicación de la pobreza.

Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF y el Banco Mundial, en colaboración con la Alianza para la Salud de la Madre, del Recién Nacido y del Niño, la Red de Acción por el Desarrollo en la Primera Infancia (ECDAN) y otros, han planteado el marco para el cuidado cariñoso y sensible, que fue presentado en la Asamblea Mundial de la Salud en mayo del 2018. Este planteamiento impulsa el conocimiento sobre la forma en la que niñas y niños en primera infancia se desarrollan y la importancia del rol de las familias y comunidades para su promoción. En tal sentido, se orienta que las inversiones deben dirigirse a la creación de entornos protectores y servicios de calidad como mecanismos para reducir la inequidad, la pobreza y la injusticia social.

El marco del cuidado cariñoso y sensible involucra a todos los actores de la sociedad y propone el establecimiento de alianzas entre las familias, la sociedad civil, la academia y los gobiernos nacionales y locales, con el fin de asegurar que cada niña y niño sea acogido por su comunidad y se sienta bienvenido a tomar parte en la construcción y transformación de un mundo más equitativo, en el que encuentre oportunidades para consolidar su proyecto de vida.

De igual manera, la Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia: Declaración de Tashkent y Compromisos de Acción para Transformar la Atención y Educación de la Primera Infancia, 16 de noviembre de 2022, reconoce el imperativo de que los países no solo de la Unión Europea, sino alrededor del mundo

aseguren una atención integral a niñas y niños inclusiva y de calidad que favorezca su bienestar, pleno desarrollo, aprendizaje, e impulse la equidad social y de género.

Se insta a que los servicios de primera infancia sean accesibles, es decir, al alcance de todas las niñas y todos los niños sin excepción, y que se adaptan a sus condiciones de vida, priorizando a aquellos que están en desventaja, en vulneración y marginados por la sociedad.

Esta Declaración propone principios y estrategias transformacionales para el fortalecimiento de la educación y el cuidado de este grupo poblacional, que acoge niñas y niños hasta los 8 años de edad, relacionadas con:

- Servicios de atención integral a la primera infancia de calidad, equitativos e inclusivos para todos.
- Talento humano calificado.
- Innovación para avanzar en la transformación.
- Política, gobernanza y finanzas.

La CEPAL hace referencia a cinco componentes de cuidado: buena salud, nutrición adecuada, atención receptiva, protección y seguridad, y oportunidades para el aprendizaje temprano, que al ser interdependientes y relacionarse entre sí deben estar presentes para el despliegue del potencial de desarrollo de niños y niñas (Castillo, C. 2023).

Decisiones de política basadas en evidencia científica

Contar con evidencia científica es fundamental al tomar decisiones de política relacionadas con la promoción del desarrollo durante la primera infancia, ya que proporciona una base sólida y objetiva para diseñar intervenciones efectivas. Al ser primera infancia una etapa crucial en el desarrollo humano, las decisiones políticas que inciden en este momento del ciclo vital tienen impacto en el resto del curso de vida de una persona. Basar decisiones en evidencia científica ayuda a identificar las intervenciones más apropiadas y a comprender cómo estas afectan positivamente a las niñas, niños y sus familias. Además, permite evaluar la eficacia de las políticas implementadas y ajustarlas según sea necesario.

Tomar decisiones soportadas en información debidamente analizada, maximiza la probabilidad de lograr resultados positivos y garantiza una inversión efectiva de recursos, contribuyendo así al desarrollo de sociedades más justas y equitativas.

La mayor ventana de oportunidad en el desarrollo social, cultural y económico de un país se encuentra en aprovechar las posibilidades y potencialidades que brinda la inversión en la primera infancia. Sobre esto disciplinas como la neurología, la psicología, la sociología, la economía, la pedagogía, entre otras se han encargado de generar evidencia y conocimiento robusto alrededor de los impactos que tiene esta inversión.

Cuanto más afectivos, seguros, protectores y estimulantes son los entornos en los que se desarrolla un niño o niña en la primera infancia, más conexiones neuronales se producen en su cerebro. Por el contrario, su exposición a situaciones de negligencia, abuso, maltrato y disciplina violenta por parte de los adultos a cargo de su cuidado genera afectaciones en la arquitectura cerebral y en su desarrollo (Rozengardt, A., 2014).

Lo anterior es uno de los sustentos que impulsan a las políticas públicas sobre primera infancia, a poner en el centro de su gestión a niñas y niños, y a dirigir acciones de fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de las familias, cuidadores principales y comunidades que promueva el buen trato, la crianza cariñosa y sensible, el buen vivir, el bienestar, así como la consolidación de entornos protectores.

Varios investigadores, y en especial, el Centro del Niño en Desarrollo de la Universidad de Harvard, han destacado la relevancia de las interacciones en la primera infancia, dado que son determinantes en la arquitectura cerebral, la configuración de la personalidad de las niñas y los niños, la promoción de sus capacidades, y en su construcción como sujetos sociales; es así como los familiares, cuidadores principales, educadores, personal de salud, etc., tienen un rol preponderante en asegurar que las interacciones sean de calidad, es decir, que se caractericen por ser afectivas, frecuentes, receptivas y recíprocas (servicio y devolución)

Los aportes de Piaget, Vygotsky, Brunner y Winnicott, entre otros, permitieron, a través de sus teorías, comprender la reciprocidad que existe entre el desarrollo cognitivo, motriz, socioemocional, personal, comunica-

tivo, espiritual, estético, ético, entre otras áreas. Estos y otros sustentos técnicos plantean la imposibilidad de fragmentar el desarrollo y sustentan la imperante necesidad de plantear un enfoque de atención integral que permita que la oferta comprensiva que genera acciones intencionadas que promueven el desarrollo integral y moviliza la articulación de los diferentes sectores y actores para lograr la complementariedad entre los servicios de salud, educación, nutrición, prácticas de crianza, patrimonio cultural, recreación y el ejercicio de la ciudadanía.

Las ciencias económicas han impactado favorablemente la priorización de la primera infancia en las agendas públicas de los países, con base en los resultados obtenidos en las investigaciones de Amartya Sen y James Heckman, premios Nobel de economía en los años 1998 y 2000 (Rozengardt, A., 2014), quienes evidenciaron la relación costo-beneficio que supone la inversión en programas de desarrollo de la primera infancia, como una apuesta estratégica que fomenta la equidad, la justicia social, la disminución de la pobreza, el cierre de brechas y el crecimiento económico.

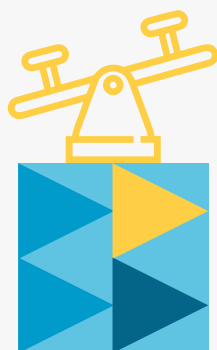
De manera particular, Heckman indicó que la inversión en la primera infancia es preventiva y genera las más altas tasas de retorno frente a cualquier otra inversión social que se realice; por lo que la oferta dirigida a niñas y niños más desfavorecidos reportan beneficios muy superiores a los de las intervenciones en una fase posterior. De acuerdo con Landers, (1991), citad por CEPAL, UNICEF, SECIB, (2001) “Se ha demostrado que los programas preventivos pueden producir ahorros al reducir la necesidad de una costosa atención de salud curativa, mejorar la eficacia de los sistemas educativos, aminorar las tasas de deserción y repitencia escolar, y disminuir

la incidencia de la delincuencia juvenil, el abuso de las drogas y el alcohol, y otras formas de conducta social dañina” Por lo que, las razones de eficiencia económica de la inversión, se acompañan de planteamientos éticos que indican que la inversión impulsa el efectivo cumplimiento de los derechos de los niños.

Otros análisis de orden económico, consideran que la única forma de romper el ciclo intergeneracional de la pobreza es a través de las políticas orientadas a promover el desarrollo infantil, lo que supone que un buen comienzo en la vida aporta contundentemente en la reducción de las brechas de inequidad (Sen & Brundtland 1999), siendo imperante entonces, asegurar la calidad de la oferta de programas y servicios, para que realmente sean eficaces y efectivos.

Importante tener en cuenta que los modelos que han sido evaluados y han mostrado impactos importantes en su implementación, no necesariamente se comportan de la misma manera al llevarlos a contextos diferentes, su impacto disminuye de manera significativa. Otro argumento más para comprender la importancia de tener una postura flexible al momento de implementar políticas de primera infancia.

Marco de referencia conceptual y técnico



Reconocimiento de la diversidad a través de una atención flexible

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 expresa en su artículo primero que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

La dignidad humana, como atributo universal de las personas, exalta su condición excepcional de tener conciencia de sí, de los otros y de todo aquello que configura sus entornos y contextos, así como la de estar dotadas de un conjunto de capacidades que les permiten discernir y orientar sus vidas hacia propósitos personales y sociales valorados, desde el ejercicio de su libertad y autonomía.

Esta singularidad inherente a los seres humanos constituye la razón de ser de sus derechos, por cuanto de su efectividad depende que las personas puedan desarrollarse a plenitud y asumir el lugar trascendental que les corresponde en el direccionamiento de sus vidas, así como en la construcción de la sociedad.

Reconocer la dignidad humana desde el comienzo de la vida, conlleva entender que – en medio del dinamismo de las interacciones que establecen las niñas y los niños consigo mismos, con los otros y con su entorno – cada uno hace uso de sus capacidades para construir su concepto de sí y su propia versión de lo que significa una vida auténtica, plena y satisfactoria; y vislumbrar que ello ocurre en el marco de las oportunidades y restricciones propias de las situaciones y contextos presentes en su realidad.



Lejos de uniformar o de desconocer la singularidad que se manifiesta en cada niño y cada niña, el reconocimiento de su dignidad y derechos a todas y todos por igual insta a asumir el compromiso decidido con la protección integral de estas titularidades para todas y todos sin excepción.

El aseguramiento de condiciones que permitan a cada uno ser quien es y sostener interacciones que promuevan sus capacidades y posibiliten su autodeterminación, requiere de una institucionalidad sensible a las características e intereses de cada individuo, a las particularidades de su comunidad, así como a las realidades que muestran sus contextos y circunstancias, que cuente con la flexibilidad necesaria para configurarse de acuerdo con estas comprensiones.

Consecuente con lo anterior, corresponde que la oferta se diseñe y se nutra de la diversidad proveniente de: las características y condiciones particulares de cada niña y cada niño, lo cual implica considerar su edad, capacidades, género, pertenencia étnica, entre otras; la particularidad de los entornos y territorios; y de los hechos históricos, culturales, sociales, económicos y demográficos particulares en los que están inmersos.

Lo anterior se convierte en una oportunidad estratégica para superar situaciones de discriminación, exclusión, disparidad o brechas asociadas al género, la pertenencia étnica, las capacidades diversas, las circunstancias económicas, a la ubicación en contextos rurales o dispersos, a la procedencia, entre otras.

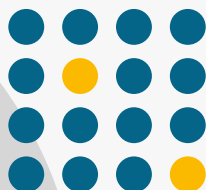
Aproximación al concepto de flexibilización

Para que niñas y niños alcancen su máximo potencial, se requiere que los Estados, la sociedad y las familias en su conjunto – desde el ejercicio de su rol particular – encaminen sus esfuerzos a asegurar que en todos aquellos escenarios en los que participan, encuentren condiciones sociales, materiales y humanas que les permitan desplegar el conjunto de sus capacidades y habilidades.

La oferta de programas y servicios dirigidos a la población en primera infancia y sus familias hace parte de los mecanismos estratégicos utilizados por los gobiernos (nacionales y locales) y la sociedad para generar estas condiciones y favorecer el ejercicio de pleno de sus derechos.

A lo largo de su historia estos programas y servicios se han diversificado, transformado su visión, y con ella las maneras en las que se configuran y operan. Han transitado de propósitos benéficos o asistenciales, hacia otros que responden al ejercicio de la responsabilidad estatal y social de asegurar oportunidades favorables al proceso de desarrollo y a la realización de los derechos de la niñez. Han logrado extenderse, permitiendo que un importante porcentaje de la población sea atendida, al tiempo que han profundizado en las estrategias que favorecen la calidad.

La sensibilidad alcanzada en tiempos recientes con respecto a la diversidad presente en la singularidad de los sujetos; en la particularidad y pluralidad de los contextos y territorios; y en las formas propias en las que se dan las interacciones entre las personas, sus entornos, situaciones y contextos; ha confrontado pretensiones re-



lacionadas con estandarizar ofertas y con ello la creación de una oferta excluyente.

Contar con servicios contextualizados, adaptables, capaces de garantizar que toda la población de niños y niñas en primera infancia, sin distinción, pueda participar de ellos sin limitaciones o barreras, se ha convertido en un imperativo, que ha convocado a considerar la flexibilidad como un atributo que debe caracterizar la oferta de atención integral a la primera infancia, así como la gestión que la sustenta y viabiliza.

Se entiende como oferta flexible, aquella que tiene la capacidad para reconocer las características e intereses niñas y niños de primera infancia y sus familias, así como sus contextos e interacciones, y con base en ello propone una estructura técnica, operativa y financiera capaz de adaptar sus servicios y dinamizarlos con la debida oportunidad y pertinencia. La flexibilidad imprime un matiz a los atributos de la calidad de la oferta.

Así las cosas, una oferta intencionada permeada por la flexibilidad, enfatiza su propósito de promover el desarrollo de las niñas y niños, en cuidar que sus acciones estén al servicio de todos sin excepción, es decir, fortalece en ellas la sensibilidad para reconocer, respetar y promover las características propias de cada ser humano, su manera de estar en el mundo, sus cosmovisiones, creencias, historia, cultura, etc.

En lo que corresponde a la operatividad de la oferta, la flexibilidad se manifiesta en la variación de tiempos, estructuras organizacionales, roles y los recursos que se requieren y disponen para lograr la prestación del servicio y su continuidad. Se trasciende entonces la

idea de estructuras convencionales y tradicionales que han funcionado homogéneamente, para avanzar hacia servicios en los que los desafíos de tiempo, espacio, equipos y materiales se constituyen en oportunidades para encontrar respuestas a la medida, innovadoras, costo-eficientes, que funcionen y cumplan con el propósito de promover el desarrollo integral de niñas y niños en su primera infancia.

Afirmar que una oferta es flexible, implica que sus acciones contribuyen a expresar la concurrencia de las prestaciones o atenciones que cada niño o niñas recibe, en tanto no atiende un solo aspecto, sino que tiene como principio la búsqueda permanente de responder a la integralidad en el desarrollo de niñas y niños en el servicio que se brinda, y propende por la interacción y articulación entre los actores responsables de la garantía de los derechos de niñas y niños en la primera infancia para asegurar la complementariedad en la atención.



La flexibilidad contribuye a la accesibilidad porque permite superar cualquier barrera que impida que algunas niñas y niños, gocen de las oportunidades que ofrece el servicio para su desarrollo integral, adaptándose y respondiendo con calidad ante cualquier situación, condición, o acontecimiento particular, al tiempo que involucra a la familia y a la comunidad como actores centrales en este proceso.

En el siguiente esquema se aprecian los atributos de la flexibilidad mencionados anteriormente.



Figura 1 - Atributos flexibles de la oferta. Elaboración propia

Lo anterior, conduce a reconocer que la flexibilidad de los programas y servicios, resulta de la disposición de los sectores para dar a sus estructuras la maleabilidad que hace posible la acción intersectorial; la superación de la intervención fragmentada, sectorial o atomizadas; y de la concurrencia en el diseño y puesta en marcha de estrategias que permiten a los actores involucrados trabajar juntos para ir más allá de sus capacidades y competencias particulares y asumir los desafíos propios de avanzar en un ordenamiento centrado en las personas, la realización de sus derechos y su desarrollo integral, lo cual trasciende la misionalidad y capacidad de cualquier sector.

Acercamiento a miradas comprensivas del desarrollo infantil en la implementación de políticas públicas

Existen consensos globales en que la comprensión del niño y de la niña como sujetos de derechos es fundamental en el desarrollo de sociedades justas y equitativas. Reconocerles de esta manera – desde el momento mismo de su nacimiento – implica que deben ser tratados con respeto y dignidad. Más allá de un listado de obligaciones, la perspectiva de derechos marca pautas diferenciales en la definición de políticas públicas, líneas programáticas y servicios.

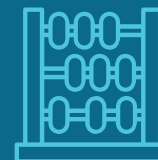
Este tránsito conlleva un cambio en el enfoque frente al diseño e implementación de políticas y modalidades de atención en la primera infancia que superan posturas centradas solo en problemas o necesidades y orientan su propósito hacia la promoción del desarrollo de todas las niñas y niños desde una perspectiva que reconoce la



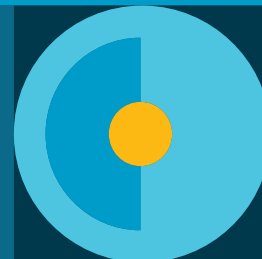
integralidad y multicausalidad de este proceso, y la particularidad de su ocurrencia en cada sujeto, producto de las características individuales y de la interacción de variables de diferente naturaleza que marcan los contextos y condiciones que le rodean.

Lo anterior supera visiones del desarrollo que suponen su ocurrencia de manera lineal, secuencial, acumulativa, siempre ascendente, homogénea, prescriptiva e idéntica en todas las niñas y niños, así como miradas que homogenizan a la población en primera infancia y que desconocen la singularidad de los sujetos y la particularidad de los contextos y situaciones.

Se transita entonces hacia comprensiones que dan cuenta de que el proceso de desarrollo se comporta como un sistema en el que se integran, relacionan, y conectan elementos de orden individual, relacional, experiencial, situacional y contextual que estructuran la esencia y singularidad de la persona.



Experiencias de política pública en la región que favorecen una oferta flexible para la primera infancia





Este apartado se centra en el análisis de los marcos políticos desarrollados en varios países de Latino América y el Caribe dirigidos a niñas y niños en primera infancia, que permiten comprender los aspectos que inciden en el diseño e implementación de una oferta flexible que actúa en coherencia con los retos actuales de cada población, territorio y situación en relación con el cierre de brechas de acceso y la inclusión de niñas y niños tradicionalmente marginados en la oferta.

Para efectos de este documento se asume como **buen práctica** a las maneras de gestionar e implementar acciones de política, que han contribuido al cierre de brechas e inequidades en la atención integral a la primera infancia mediante mecanismos, estrategias y herramientas innovadoras, orientadas a fortalecer y flexibilizar la oferta, que sirven de ejemplo para inspirar o robustecer la gestión de los países en la región de Latinoamérica y el Caribe al servicio del desarrollo de todas las niñas y los niños en sus primeros años.

En el marco del ejercicio adelantado se exploraron iniciativas de varios países del continente americano³ entre las cuales se seleccionaron aquellas que contaban con elementos que permitían identificarlas como buenas prácticas. Las experiencias seleccionadas cuentan con buenas prácticas que pueden servir de apoyo para ampliar los marcos de comprensión y el diseño de ofertas flexibles que respondan a la diversidad de cada contexto de manera pertinente. Los elementos que aquí se brindan surgen de la revisión documental de estudios que se han adelantado en algunos países, de resultados de evaluaciones, y de relatos de experiencias que ilustran posibles caminos a transitar para potenciar la oferta de los países desde el apoyo de organismos multilaterales como CAF.

El **Anexo 1** permite apreciar que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan con algún tipo de instrumento normativo o político que refrenda su compromiso con la primera infancia, y que aquellos que aún no lo registran se encuentran en el proceso de formulación o de aprobación. Esto evidencia que hay una movilización de los gobiernos por legitimar y hacer sostenible las iniciativas en favor de la promoción del desarrollo de infantil.

Para ampliar la comprensión sobre los aspectos políticos y de gestión que soportan el diseño y puesta en marcha de una oferta flexible dirigida a la primera infancia, se proponen en este documento unas categorías que buscan orientar el análisis de aquellos elementos comprendidos en la implementación de las políticas que redundan en la posibilidad de contar con servicios que respondan de manera pertinente a la diversidad de poblaciones, situaciones y acontecimientos que demandan una atención diferencial para asegurar que todas las niñas y niños sin excepción, accedan a estos.

A continuación, se presentan las categorías propuestas para el análisis:

Gobernanza y marco regulatorio

Alcance

Esta categoría permite visualizar las maneras como los países de América Latina y el Caribe han puesto al servi-



³ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Jamaica, México, Perú y República Dominicana



cio del cierre de brechas y de inequidades en la atención integral a las niñas y niños en primera infancia, su arquitectura institucional y capacidad política y de gestión, en dinámicas de trabajo intersectorial a través de instancias coordinadoras a nivel nacional y local. De igual forma, explora de qué manera la articulación de diferentes sectores y actores involucrados favorece el engranaje de acciones para lograr mayor efectividad en los procesos que se agencian y en el uso de los recursos disponibles; y el marco regulatorio que ha dado sustento a este tipo de gestión y a los fines y metas que se persiguen.

La gobernanza da cuenta de las relaciones que se tejen entre el conjunto de actores públicos y privados involucrados en las políticas de primera infancia para llevar a cabo las diversas acciones que contemplan su diseño, implementación y evaluación. Incluye los modelos de gestión intersectorial mediante los cuales se adelantan los procesos de coordinación intra e interinstitucional requeridos para asegurar la atención integral a toda la población en primera infancia.

El ordenamiento de las relaciones entre los actores se soporta en un marco regulatorio que permite precisar quiénes son los involucrados; definir la instancia de articulación; establecer los acuerdos de funcionamiento para operar; y delimitar cuáles son las responsabilidades que se asumen a nivel nacional y local, para lograr los resultados comunes cuyo buen logro requiere del esfuerzo colectivo.

A nivel global se han definido en las últimas décadas mecanismos normativos e institucionales que permiten al Estado dar respuesta a las nuevas perspectivas y comprensiones éticas y científicas sobre el desa-

rollo infantil en la primera infancia. Esta producción normativa y regulatoria ha permitido que los países de la región avancen en la implementación de políticas y programas flexibles dirigidos a la atención integral a este grupo poblacional.

En general, las regulaciones parten del reconocimiento de la perspectiva de derechos como paradigma orientador de las políticas de primera infancia; acogen lo establecido en los instrumentos jurídicos y de política que ratifican la adhesión a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y se concretan en una normatividad específica que responde a las condiciones particulares del desarrollo en la primera infancia.

Como ilustración del proceso antes descrito, en el Anexo No 1 se referencian los instrumentos normativos o de política que cada país ha definido. Las condiciones en las que estos desarrollos se dan, así como la interpretación y apropiación de los principios y postulados de la protección integral por parte de los equipos de gobierno, marcan rutas diferentes en las acciones de política pública, su alcance y nivel de cumplimiento.

Si bien contar con una ley o un marco de política no garantiza el cumplimiento de las acciones, sí constituyen una ruta preestablecida que facilita la transición y continuidad de las acciones entre los gobiernos o una herramienta que permite a los actores hacer exigible el cumplimiento de las condiciones definidas y reguladas.

El análisis de estos avances permite ver cómo los países de América Latina y el Caribe han puesto la arquitectura institucional y la capacidad de gestión, del orden nacional y local en lógica intersectorial, al servicio de acciones

de política dirigidas al cierre de brechas e inequidades en la atención integral a las niñas y niños en primera infancia, y apreciar cómo esta articulación de sectores y actores favorece el engranaje de acciones para lograr mayor efectividad en los procesos que se agencian y en el uso de los recursos disponibles.

En términos generales, la arquitectura institucional está referida a la estructura organizativa y funcional del gobierno a cargo del diseño, implementación, gestión y evaluación de la política pública. Sin embargo, existen casos en los que la sociedad civil hace parte de estas estructuras de manera oficial. Por su parte, se observa que las estructuras intersectoriales pueden ser una decisión acertada siempre y cuando sean coherentes con los propósitos, alcances y objetivos de una política. Su adecuado funcionamiento requiere de roles definidos, criterios unificados, un liderazgo claro, mecanismos de interacción entre los sectores y actores y una gobernanza reconocida.

Asegurar la realización de los derechos desde el comienzo de la vida demanda una aproximación sistémica y coordinada y estrategias multisectoriales que superen el abordaje fragmentado.

Experiencias relacionadas

En la región existen experiencias que permiten ejemplificar los avances en materia de gobernanza y marcos regulatorios, entre ellas están las de México, Brasil, Chile, República Dominicana y Colombia. Para ilustrar

los temas de esta primera parte se revisará la experiencia de Colombia en la arquitectura institucional y la de República Dominicana en materia regulatoria.

Colombia y la instancia intersectorial que articula la gestión de su política pública al servicio del desarrollo integral en la primera infancia

Colombia cuenta con un sistema administrativo de carácter nacional, responsable de la promoción de la gestión de las políticas públicas de infancia y adolescencia, creado por la Ley 7 de 1979 y organizado mediante el Decreto 1137 de 1999, denominado el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Sus propósitos son la articulación y el fortalecimiento de las entidades responsables de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, y la coordinación de sus acciones relacionadas con la prestación del servicio público de bienestar familiar.

Está conformado por todas las entidades del Estado responsables de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas, en particular las políticas de primera infancia, infancia y adolescencia. A su interior deben generarse instancias intersectoriales y de orden mixto que incorporen la participación de otros actores de la sociedad civil, generen trabajo en red con organizaciones sociales, barriales y comunitarias unidas en el objetivo central de la política y la estrategia de atención.

La Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre” (Ley 1804 de 2016) resulta de un proceso de movilización social que emerge de los avances de la Estrategia Nacional de Atención



Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre” (2011) que refiere a un conjunto de acciones planificadas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.

La Ley 1804 de 2016 reconoce en la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia (CIPI)⁴ a la instancia responsable de establecer los lineamientos técnicos que deben aplicarse para la implementación nacional y territorial de la Política, y de articular y definir los mecanismos de trabajo conjunto con las diferentes entidades, agencias, organismos, sociedad civil y comisiones intersectoriales o espacios de concertación de grupos sociales, étnicos o de trabajo interinstitucional que aborden temas relacionados con la primera infancia.

La coordinación de la CIPI es ejercida por un miembro de alto gobierno, nombrado por la Presidencia de la República, quien se encarga de movilizar acciones planificadas, en las que participan las entidades que representan los sectores de salud, educación, protección social, recreación, cultura, planeación nacional, vivienda, hacienda, entre otros.

La Comisión le ha permitido a Colombia, contar con un escenario de alto nivel que lidera y respalda la planeación, coordinación, reporte y seguimiento de los resultados y avances en la implementación de la política pública. Su

formalización facilitó la continuidad en los procesos derivados de la normatividad, la focalización conjunta de poblaciones atendidas, la priorización de inversiones, su marcación o identificación en el presupuesto nacional, así como la implementación articulada de acciones y el uso de herramientas comunes de seguimiento niño a niño frente al cumplimiento de las atenciones, ligadas a los derechos. Como mecanismo de control a su gestión, cada sector reporta sus acciones procurando la confluencia y complementariedad que exige la atención integral a la primera infancia.

De los acuerdos logrados en esta instancia coordinadora en Colombia se derivaron ajustes institucionales, definición conjunta de lineamientos técnicos, apropiación de la política y un esquema unificado para llegar a los territorios.

Una instancia de coordinación como la CIPI favorece el despliegue de las líneas de acción de la política pública: (i) la gestión territorial y fortalecimiento de capacidades locales; (ii) la calidad y pertinencia en las atenciones según las particularidades de la primera infancia y su contexto; (iii) el seguimiento y evaluación a la implementación; y la (iv) movilización social y participación de actores, entre ellos los niños y las niñas.

República Dominicana: regulación de la arquitectura institucional al servicio del cierre de brechas e inequidades en la atención integral durante la primera infancia

República Dominicana ha dado pasos importantes hacia una oferta flexible para la población infantil en los

⁴ Instancia integrada por: el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o su delegado, que deberá pertenecer al nivel directivo; en el caso de los ministerios de Salud y Protección Social de Educación Nacional, de Cultura; y de Vivienda Ciudad y Territorio (Agua y Saneamiento) deben asistir los ministros o en su defecto deben ser delegados viceministros. En el caso de los departamentos administrativos como el Nacional de Planeación – DNP, el de la Prosperidad Social – DPS, el del

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas el del Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre (Coldeportes); en estos casos los delegados deben ser del nivel directivo, con capacidad de tomar decisiones.

territorios. Este proceso inicia con la suscripción⁵ de la Convención Sobre los Derechos del Niño y el reconocimiento de su rango constitucional desde julio de 1991. En este marco se han establecido e implementado normas, políticas y programas relacionados con la niñez.

Desde la perspectiva normativa e institucional se pueden resaltar tres hitos: (i) la promulgación del Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, Ley 136-03, y la armonización de su legislación con los postulados de la Convención; (ii) la definición del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; y (iii) la formulación de Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia con el nombre “Quisqueya Empieza Contigo”.

El Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, es la instancia integrada por actores gubernamentales y no gubernamentales a cargo de coordinar y gestionar de manera intersectorial e interinstitucional las políticas, programas y acciones, en los ámbitos nacional, regional y municipal; se estructura de la siguiente manera:

Figura 2 - Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes República Dominicana. Elaboración propia.



⁵ 8 de agosto de 1990.

Como órgano rector del Sistema el Código designa al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia – CONANI⁶, desde donde se impulsa la conformación de un subsistema nacional de protección y atención a la primera infancia para impactar los niveles de cobertura, calidad, integralidad y sostenibilidad de las políticas, programas y servicios dirigidos a este grupo poblacional.

En este marco el Ministerio de la Presidencia, a través de la Dirección General de Programas Especiales, lideró una consulta con sectores de la sociedad civil, la Mesa Consultiva de Primera Infancia auspiciada por el CONANI y la Mesa No.4 de la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad apoyada por el Ministerio de Educación, que permitió definir los lineamientos del Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia con el nombre “Quisqueya Empieza Contigo”, aprobados por el Decreto 102-13 que declara de alta prioridad a la población menor de cinco años.

El Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia tiene como objetivos el establecimiento de un sistema de protección y atención integral; la definición e implementación de un modelo de intervención de calidad con atención directa; y el aumento de la cobertura de servicios. Los componentes del modelo de intervención de calidad del Quisqueya Empieza Contigo son:

- Atención directa a niñas y niños desde la gestación hasta los 4 años y 11 meses.
- Atención Integral de base familiar y comunitaria.

⁶ Presidente o presidenta del Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia. Representantes de la Secretaría de Estado de Educación, la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, la Secretaría de Estado de la Mujer, la Secretaría de Estado de Trabajo, la Procuraduría General de la República, la Liga Municipal Dominicana. Dos representantes de Organizaciones no Gubernamentales del

- Fortalecimiento de recursos humanos para la provisión de servicios dirigidos a niñas, niños, familias y comunidades.
- Fortalecimiento de competencias de las familias para la protección y atención integral de sus hijas e hijos.
- Atención a necesidades especiales.

Además de la educación inicial, el modelo de intervención previsto por el Plan incorpora componentes como: servicios de salud y nutrición, detección y atención temprana de necesidades educativas especiales y condición de discapacidad, protección de abuso y violencia, registro de nacimiento e identidad, participación de la familia y comunidad y sensibilización y movilización social.

Bajo el principio de articulación, esta Ley convoca a los organismos e instituciones prestadoras de servicios a coordinarse para garantizar la atención integral de las niñas, niños hasta los cinco años y mujeres gestantes y con el propósito de respaldar este trabajo conjunto establece el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia.

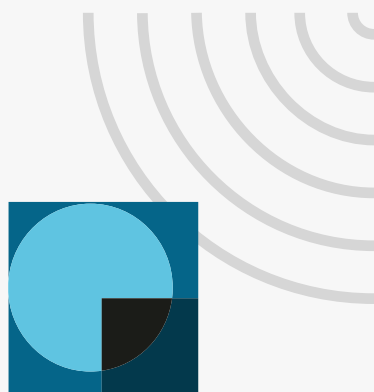
La responsabilidad de brindar los servicios de atención integral a la primera infancia es asignada por la Ley 342-22 al Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI), creado como organismo descentralizado del Estado, adscrito al Ministerio de Educación, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera y técnica.

Actualmente República Dominicana destina el 4% de los recursos del sector educativo al desarrollo de los servi-

cios de educación inicial. La decisión de enmarcarlos en la atención integral ha permitido orientar estratégicamente estas prestaciones para que su quehacer se enfoque en la generación de condiciones que, reconociendo la edad y características de cada niño y niña y considerando el contexto y las situaciones que están presentes en sus vidas, aseguren su pertinencia en el favorecimiento del proceso de desarrollo.

En general, la **gobernanza** de las políticas implica aspectos como:

- Creación de instancias de articulación inter y multisectorial con capacidad de convocar a los actores a nivel nacional y local para que actúen en favor del desarrollo integral en la primera infancia de manera coordinada, complementaria y solidaria, lo que supone compartir recursos, responsabilidades y tomar decisiones y acciones conjuntamente.
- Definición de un marco ético, político y técnico compartido que compromete al Estado, la sociedad y las familias con unas formas específicas de actuar e interactuar con la primera infancia para asegurar las condiciones humanas, sociales y materiales para su pleno desarrollo.
- Generación de indicadores y metas conjuntas que permitan evidenciar la cooperación de los sectores para asegurar la atención integral, como mecanismo de gestión para garantizar los derechos de niñas y niños.
- Interrelación de sistemas y políticas para un abordaje comprehensivo de la primera infancia y sus familias desde la oferta disponible en los territorios.



- Articulación entre los niveles nacional, regional, departamental y municipal que permita estructurar una oferta programática basados en las realidades de las familias con niñas y niños en primera infancia, los contextos sociales, económicos y geográficos.
- Establecimiento de un trazador presupuestal para el registro y seguimiento de los recursos financieros destinados a la implementación de la política de primera infancia, que sirvan de insumo para evidenciar la sostenibilidad e incremento progresivo de la inversión, así como para derivar análisis posteriores frente al costo eficiencia de los programas.
- Planeación de una agenda de evaluación conjunta que permita valorar los avances e identificar los retos y posibles actuaciones para superarlos basados en evidencias.

Enfoque y estructura operativa que enmarca una oferta flexible

Alcance

Organizar la oferta programática es uno de los principales desafíos que enfrenta un país al momento de definir e implementar políticas y programas de atención a la primera infancia. Son varias las decisiones que un equipo de gobierno debe tomar para alcanzar una atención pertinente, oportuna y en condiciones de calidad, a través de una oferta programática sostenible, eficiente, que tenga impacto y esté dirigida a transformar las condiciones de vida de los niños, niñas y sus familias, así como a potenciar sus capacidades desde los primeros años.

Cuando se habla de una oferta programática flexible se hace referencia al conjunto de prestaciones, atenciones, servicios, intervenciones y actividades diseñadas de manera planificada y estructurada para responder a los propósitos de una determinada apuesta de política de primera infancia. Es un reto de la gestión evitar duplicidad, ineficiencia e inoportunidad en la oferta, pues se requiere armonía y articulación al momento de llegar directamente a las familias y los niños y niñas.

Tal como se abordó en un apartado anterior, la experiencia de cada país varía dependiendo de sus condiciones políticas, técnicas, financieras y operativas. Actualmente es reconocido que la voluntad política de un gobierno para invertir en primera infancia es determinante al definir el enfoque, alcance e inversión a realizar.



Las instancias de articulación previstas han permitido el relacionamiento de los actores públicos y privados del orden nacional y territorial involucrados en la gestión de las políticas, planes y programas para la protección y atención integral de la población en primera infancia. Estos han construido una visión compartida y criterios y objetivos comunes para definir los mecanismos de implementación y las responsabilidades y establecer los vínculos necesarios para la toma de decisiones conjuntas propias de la gestión intersectorial.

En este sentido, Vegas, E. y Silva, V (2011) en el texto Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe proponen una categorización de los programas en cuatro grupos que sirven para comprender la evolución y grados de desarrollo de las políticas; estos son:

- **Sectoriales:** prestan un servicio específico a algunos o todos los niños y niñas;
- **transversales:** prestan servicios de desarrollo infantil temprano a algunos grupos de niñas y niños (poblaciones específicas);
- **multisectoriales:** ofrecen igualdad de oportunidades a los niños y niñas para que alcancen su máximo potencial en la vida; y
- **comprensivos:** aseguran que todas las niñas y niños alcancen su máximo potencial en la vida.

Esta aproximación permite comprender que el esquema propuesto para organizar la oferta programática siempre va a estar asociado al objetivo de política definido (centrado en los niños) y que los diferentes tipos de programas pueden coexistir en el marco de una misma política.

Es común que los planificadores de política se encuentren de manera permanente con discusiones técnicas que no se deben subestimar. Una de ellas referida a la relación existente entre la ampliación de la cobertura y la garantía de la calidad del servicio y la segunda enfocada a la importancia de la generación de evidencia de un modelo determinado a partir de su implementación, antes de ampliar la cobertura.

Los expertos coinciden en que la garantía de condiciones de calidad es indiscutible y que debe primar sobre cualquier decisión de política. Es común que se sacrifiquen aspectos o inversiones dirigidas a mejorar la calidad por ampliar la cobertura; al final el resultado no es el esperado ni el mejor para la población.

Los debates en materia de escalabilidad, cada vez más, dan cuenta de la importancia de diseñar la oferta programática bajo un enfoque de calidad que sea flexible y adaptable. Las condiciones de contexto, las particularidades culturales, la capacidad de gestión son aspectos relevantes al momento de replicar experiencias que han mostrado éxito en otros entornos.

Independientemente del tipo de modalidad en que se preste el servicio, es necesario contar con unas condiciones básicas referidas a garantizar (i) personal formado y cualificado, con perfiles deseables acorde con el modelo definido, (ii) espacios físicos que cumplan condiciones higiénico-sanitarias y de seguridad, (iii) ambientes y proyectos pedagógicos acordes con las propuestas curriculares, (iv) programas innovadores, flexibles con apoyo de tecnologías que faciliten el trabajo con las familias, (v) suministro de una alimentación que responda a los requerimientos nutricionales y condiciones de cada niña y niño, entre otras.

La flexibilidad lejos de comprometer la calidad de la oferta, permite ajustarse a las diferentes realidades, adaptarse al contexto y lograr así mayor efectividad y consecución de logros.



Experiencias relacionadas

Como se dijo anteriormente, una de las decisiones que deben analizar cuidadosamente los hacedores de política, es cómo priorizar a la población en la prestación de servicios. En la región se han implementado varios esquemas:

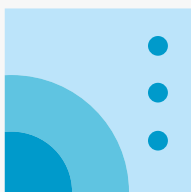


- **Prestación de servicios universales** a través de paquetes de atenciones incorporadas al presupuesto y a la oferta programática; es el caso de Chile con prestaciones desde el sector salud para toda la población.

- **Prestación de servicios con cobertura nacional**, que por razones presupuestales y de capacidad instalada debe avanzar progresivamente hacia la universalización. Este es el caso de Colombia que inicia en el 2010 con una cobertura de atención integral de cerca de 350 mil niñas y niños en primera infancia y luego de tres periodos de gobierno llega a un poco más de 1.900.000, de un universo de 2.700.000 aproximadamente que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

- **Focalización de territorios según condiciones de vulneración** o priorización acorde con las políticas definidas por un gobierno determinado. Es el Caso de Perú con Cuna Más.

- **Focalización específica para posteriormente ampliar la cobertura incluyendo más territorios**, como es el caso de Criança Feliz en Brasil.



Las políticas “Chile Crece Contigo”⁷ y “De Cero a Siempre” de Colombia son experiencias que si bien tienen procesos de construcción y puntos de partida diferentes, logran responder a miradas comprensivas del desarrollo integral a la primera infancia que han planteado desafíos interesantes en cuanto la definición y estructura de su oferta programática.

Chile Crece Contigo una manera de acompañar la trayectoria de niñas y niños

Desde el 2007, Chile cuenta con el Sistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo” (ChCC), que busca cerrar las brechas de desigualdad a través de un modelo comprensivo de la gestión intersectorial y un trabajo colaborativo entre redes comunales en el territorio nacional (Castillo. C., Quezada. S., Valenzuela P., y Silva V., 2018). Este Sistema planteó el seguimiento nominal como mecanismo para identificar aquello que debe garantizarse a las niñas, niños y sus familias desde la gestación hasta los 4 años de vida, rango definido inicialmente que actualmente se ha ampliado hasta los 9 años. Las acciones del Sistema incluyen acompañamiento a la gestación, durante el nacimiento del bebé y el puerperio, con programas de salud, formación a padres, madres y cuidadores principales y acceso a educación inicial, entre otros.

El avance de Chile en la región en materia de cobertura es significativo, pues aunque inicialmente Chile Crece Contigo se asoció a una estrategia de cierre de brechas y disminución de la pobreza, progresivamente el Estado garantizó la su financiación y estableció el trabajo colaborativo en la totalidad de sus territorios. Esta política plantea un esquema de acompañamiento personalizado

7 De acuerdo con la implementación de la Ley 21.430, actualmente Chile Crece Contigo transita hacia Chile Crece Mas como estrategia para lograr la implementación comprensiva de la política no solo en Primera Infancia, sino en Infancia y Adolescencia.



**Figura 3 - Esquema de
gestión Chile Crece Contigo.**
Elaboración propia

a la trayectoria del desarrollo de niños y niñas durante la primera infancia, en el cual define unas atenciones universales, es decir, para toda la población en primera infancia, y otras especializadas que orientan la actuación de las entidades de gobierno cuando se identifican situaciones de vulnerabilidad.

La coordinación nacional de Chile Crece Contigo está bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social, entidad responsable de la oferta programática del sistema, la cual designó una instancia con funciones intersectoriales para convocar y articular a las instituciones con responsabilidad en la promoción del desarrollo en la infancia. Bajo un esquema de convenios de transferencia

esta instancia ejecuta el presupuesto y lo asigna a los sectores de salud y educación, que a su vez gestionan localmente la prestación de los servicios. El Ministerio de Desarrollo Social está a cargo del monitoreo de los recursos e indicadores de las políticas implementadas por los sectores de salud y educación.

A nivel administrativo Chile cuenta con un nivel nacional, uno provincial y regional y otro local, donde están las redes comunales coordinadas en cada territorio por un delegado de la municipalidad. La red local está integrada por órganos especializados como son: el Sistema Público de Educación y de salud, la Oficina de Estratificación (Registro Social de hogares), responsable de la



identificación de las familias socio económicamente vulnerables; la Oficina de Protección de Derechos; el Subsistema Chile Seguridades y Oportunidades; y los servicios municipales gestionados por oficinas de vivienda, discapacidad, intermediación laboral, entre otras. Adicionalmente, las secretarías regionales ministeriales de desarrollo social junto con las instancias regionales de salud y educación dan soporte a la red comunal que, a nivel local, también es integrada por los prestadores de los servicios.

El sistema de registro, derivación y monitoreo (SRDM) es una herramienta para los territorios que permite monitorear el proceso de desarrollo de las niñas y los niños desde la gestación, así como hacer seguimiento a las acciones y prestaciones intersectoriales que se dan en el marco del programa, suministrando información para la toma de decisiones a nivel local. A continuación, se ilustran los niveles de gestión, roles y su interacción en Chile Crece Contigo.

Las prestaciones definidas para la primera infancia establecen que cada contacto de las niñas, niños y familias con los servicios son una oportunidad para identificar riesgos psicosociales, familiares y biomédicos, que a su vez activan el sistema de atenciones especializadas para asegurar la oportuna intervención del sector de salud o de otros actores. Particularmente en Chile, el acompañamiento a la trayectoria del desarrollo de niños y niñas se realiza a través del Programa de “Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial” (PADB), reconocido como pilar del Sistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo por ser su puerta de entrada. La vinculación de niñas y niños ocurre cuando las mujeres en gestación asisten al primer control prenatal, brindado por el sistema

de salud. A partir de ese momento inicia la atención, el seguimiento al desarrollo y el monitoreo de las condiciones que favorecen o limitan el acceso a la oferta desde el comienzo de la vida.

El programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial está integrado por un conjunto de prestaciones asociadas a la gestación, el nacimiento, y los controles de salud del niño. Tiene dos funciones principales: por un lado, asegurar el acceso equitativo a las prestaciones sanitarias universales fundamentales para el desarrollo infantil; y por otro, adelantar el monitoreo del desarrollo infantil y la identificación de riesgos a través de la aplicación de un set de instrumentos que permiten determinar los casos en los que se requiere activar la oferta de servicios especializados.

Nores, M., (2018) describe que Chile optó por coordinar los servicios ofrecidos por diferentes sectores a través del Ministerio de Desarrollo Social y hace la integración intersectorial en los territorios a través de un paquete de prestaciones dirigido a todos los niños y sus familias. Afirma la misma autora “Si bien ningún enfoque único para la integración o coordinación intersectorial es superior, un liderazgo nacional claro con respecto a los objetivos de desarrollo infantil es fundamental para brindar servicios integrales de cuidado y desarrollo de la primera infancia”.

De Cero a Siempre un trabajo intersectorial para fortalecer la calidad, pertinencia y oportunidad de la oferta programática.

Colombia al igual que Chile incorpora la mirada integral y comprensiva del desarrollo que ha implicado la definición de instancias de coordinación intersectorial como



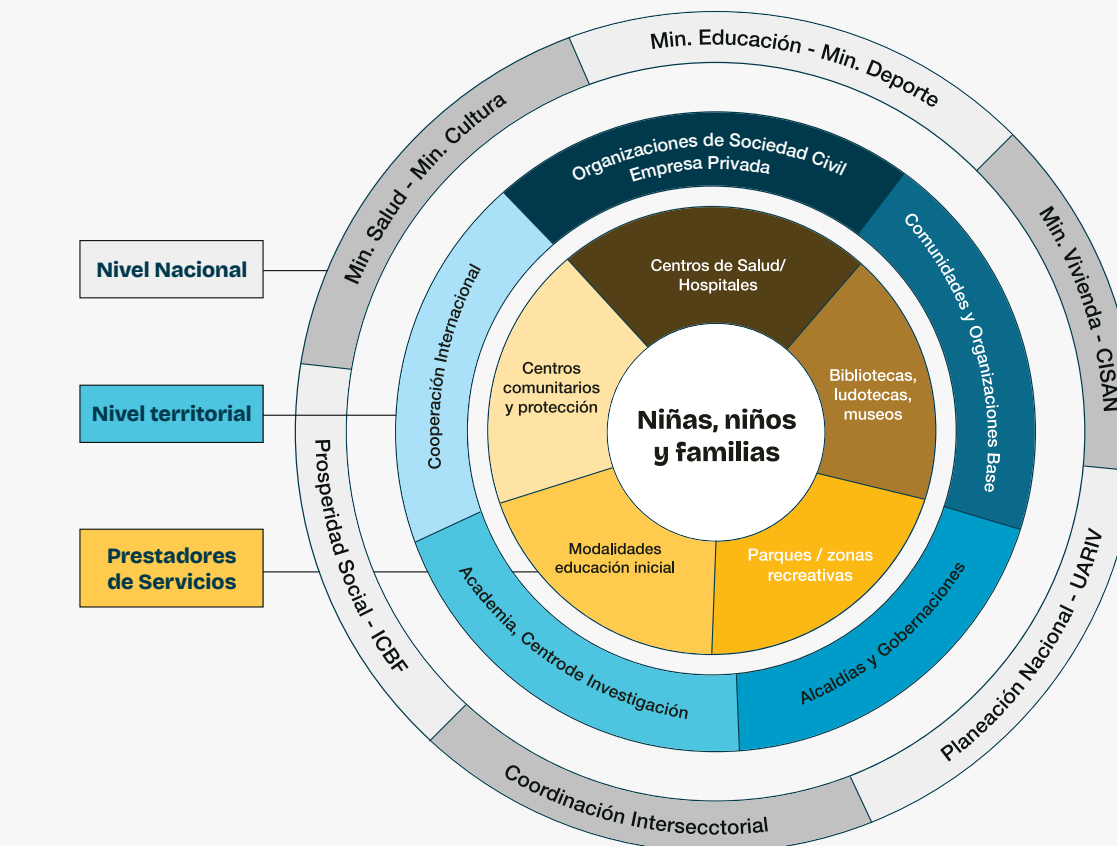
se describió en el apartado sobre gobernanza. En el caso colombiano, el Código de la Infancia y la Adolescencia definió que las autoridades del orden nacional, departamental y municipal son las encargadas de liderar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a todas las niñas, niños y adolescentes. Por consiguiente, en cada territorio debe existir una instancia de articulación responsable de la política para la primera infancia, la infancia y la adolescencia.

Las entidades que integran la Comisión Intersectorial de Atención Integral a la Primera Infancia junto con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF)⁸, cuentan a nivel departamental, distrital y municipal con entidades que representan a cada sector o con las cuales se articula la gestión. Estas suelen ser las secretarías de salud, educación, cultura, recreación y deporte, centros regionales y zonales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar⁹, entre otras. En cada territorio la organización del gobierno local varía, lo que hace que, en algunas ocasiones, en una secretaría o instituto con un orden administrativo distinto se fusionen procesos relacionados con educación y cultura o desarrollo social.

Pese a esta disparidad en la estructura de cada gobierno local, es una constante tener referentes de cada sector en el Consejo Municipal de Política Social¹⁰ o en las mesas de primera infancia, infancia y adolescencia. Estas dos son instancias de coordinación a nivel local encargadas de implementar intersectorialmente la política De Cero a Siempre, teniendo en cuenta las realidades sociales,

⁸ El Sistema Nacional de Bienestar Familiar en Colombia es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación, para dar cumplimiento a la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, y al fortalecimiento familiar en el ámbito nacional, departamental, distrital y municipal.

⁹ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es la entidad del Estado colombiano en cargo de la prevención y protección integral de la primera infancia, infancia y adolescencia, el fortalecimiento de los jóvenes y las familias en Colombia, actuando especialmente cuando se presentan situaciones de amenaza, inobservancia o vulneración de los derechos.



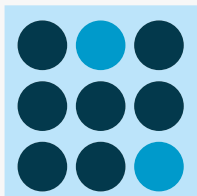
condiciones del contexto, capacidades institucionales, recursos disponibles y la oferta existente en el territorio.

En la gráfica se ilustra la coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial mediante la cual se implementa la política De Cero a Siempre.

El Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI) de De Cero a Siempre busca

¹⁰ El Consejo Municipal de Política Social tiene la responsabilidad de la articulación entre las Entidades Nacionales y las Territoriales al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, incorporando la participación de la sociedad civil organizada del territorio.

Figura 4 - Esquema de gestión intersectorial a nivel nacional y territorial. Elaboración propia



monitorear la concurrencia de atenciones ofrecidas por los diferentes sectores, para cada niña y cada niño, así como movilizar la cooperación efectiva entre los sectores. Este sistema es liderado por el Ministerio de Educación Nacional en Colombia, entidad que articula la información producida por los actores involucrados en la atención integral, lo que permite contar con datos para gestionar eficiente y efectivamente los recursos en favor de la primera infancia. Al encontrar alguna situación relacionada con la falta de acceso de algún niño a un servicio, el sistema de información emite una alerta al referente del sector en los territorios, para que se tomen las acciones pertinentes.

Tal como lo afirma Nores, M. (2018), existen varios enfoques para la integración de servicios, Colombia, organizó la oferta en un solo esquema de servicio, con criterios de calidad unificados y de manera integrada considerando la oferta de salud, educación, cultura, recreación y protección que se presta a través de diferentes modalidades, las cuales son flexibles a las condiciones de la población. En este caso la oferta programática fue planeada de tal forma que tuviera cobertura en todo el territorio nacional, reconociera la diversidad geográfica y poblacional¹¹, partiera de los avances que ya tenía el país principalmente a nivel local y definiera unos estándares y criterios de calidad de orden nacional con pertinencia territorial.

La primera herramienta que sirve de orientación para organizar la oferta programática es la Ruta Integral de Atenciones (RIA). Este instrumento de gestión busca responder al planteamiento central de la Política De Cero a Siempre, referida a asegurar las condiciones humanas, sociales y materiales que cada niño y niña requiere para su desarrollo pleno. Además de plantear unas atenciones

universales por grupos de edad¹², la RIA propone dos tipos de atenciones adicionales: las diferenciales y las especializadas. Las primeras hacen referencia al reconocimiento de las distintas formas de configurarse la diversidad y las segundas responden a situaciones específicas de vulneración o riesgo, relacionadas con: la detección, referenciación, acompañamiento, tratamiento, rehabilitación y/o restablecimiento de los derechos de niñas y niños, y de las mujeres en gestación.

En Colombia los niños y niñas en primera infancia (nacimiento hasta los 6 años) son atendidos en diferentes modalidades. La definición y ajuste de estas modalidades responde a las condiciones geográficas, poblacionales y territoriales. Si bien cada modalidad tiene una estructura y funcionalidad propia, todas responden a unas orientaciones técnicas y pedagógicas, a unos estándares de calidad y a un sistema de seguimiento nominal a nivel nacional.

La Educación Inicial en el marco de la atención integral se identifica en el marco programático como la manera en que en un mismo servicio confluyen los diferentes componentes de la atención (salud, alimentación y nutrición, acompañamiento a las familias en el cuidado y crianza, la recreación, procesos educativos y pedagógicos). Estos servicios en el caso de Colombia son prestados por el sector social (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) y el sector de educación (Secretarías de Educación), así como también por el sector privado, y se organiza a través de varias modalidades que se encuentran en revisión y ajuste permanentemente:

- **Modalidad Institucional:** dirigida prioritariamente a niños y niñas desde los dos hasta los seis años de edad, quienes tienen edades entre los 3 meses y

¹¹ De acuerdo con las proyecciones basadas en el censo DANE 2018, en Colombia para el 2023 hay alrededor de 52.215.503 personas, de las cuales 1.905.617 pertenecen a comunidades indígenas, 4.671.160 se auto-reconocen como Afrodescendientes, Raízales, Palanqueros o Negros, y tan solo 2.649 son de la comunidad Gitana o Rrom.

¹² Los destinatarios de las atenciones son las niñas, los niños y sus familias y cuidadores, por tal razón la Ruta Integral de Atenciones se organiza según en estos cinco grupos de edad a saber: i) preconcepción, ii) gestación, iii) nacimiento a primer mes, iv) primer mes a tres años y v) tres a seis años.



los dos años pueden ser atendidos siempre y cuando el prestador cuente con las condiciones necesarias para hacerlo. Como su nombre lo dice es una modalidad que se presta en una infraestructura especializada, con jornada diaria de 6 a 8 horas.

La atención a la población entre 3 y 6 años puede ser ofrecida actualmente por el sector social o el sector educativo. Las niñas y niños entre los 5 y 6 años asisten a instituciones educativas oficiales o privadas al grado de transición, que se constituye en el primer grado obligatorio del sistema educativo.

En los últimos 5 años Colombia ha venido transformando la oferta que presta en las Instituciones Educativas Oficiales en los niveles de preescolar (prejardín, jardín, transición) hacia el esquema de educación inicial en el marco de la atención integral. La meta actual es lograr que el 100% de la oferta en el sector oficial ya tenga las condiciones de calidad que define De Cero a Siempre. Esto significa garantizar las atenciones niño a niño que define la política.

Colombia ha venido ajustando su oferta para lograr cada vez mayor pertinencia en la atención. Actualmente el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF revisa las modalidades propias y el Ministerio de Educación avanza en la implementación de un esquema de maestro itinerante que se encuentra vinculado a un establecimiento educativo, el cual se desplaza a los hogares o realiza encuentros educativos grupales con niñas y niños entre los 3 y los 6 años de zonas rurales y rurales dispersas del país.

- **Modalidad Familiar:** es un modelo itinerante que une la atención en el hogar y en espacios comunitarios del territorio. Su propósito es promover el desarrollo de niñas y niños desde la concepción, por lo cual atiende a mujeres en gestación. Si bien originalmente fue pensada para atender a niñas y niños menores de 2 años, las condiciones geográficas y poblacionales de las regiones han llevado a acoger a niñas y niños hasta los 5 años de edad.

- **Modalidad Comunitaria:** se brinda a niñas y niños desde los 18 meses hasta los 5 años de edad. Atiende población de zonas urbanas y rurales que cumplen con los criterios de focalización establecidos de acuerdo con cada contexto. Este servicio acontece en la casa de una madre o padre comunitario que cumple con un perfil específico y que es reconocido en su comunidad como una persona líder y con capacidad para asumir la atención de la primera infancia. El servicio se brinda en su hogar, el cual ha sido adecuado para brindar procesos educativos en condiciones de salubridad, seguridad y protección.

- **Modalidad Propia e Intercultural:** está dirigida especialmente a niñas y niños de grupos étnicos. Tiene el propósito de promover el desarrollo integral de niñas y niños y la atención a mujeres en gestación, a través de procesos educativos que fortalezcan la pervivencia cultural y de la lengua propia, en los que participan las autoridades tradicionales y la comunidad. De acuerdo con la concentración o dispersión de la población, se configuran frecuencias en la atención, así como esquemas de equipos interdisciplinarios e inter-



culturales que se acercan a los hogares de las familias y a sus comunidades.

Independiente de la modalidad, las metas que se han planteado en los últimos 4 periodos gubernamentales (16 años) están orientadas a que cada niña y niño atendido cuente con:

1. Registro civil de nacimiento.
2. Afiliación vigente a salud.
3. Esquema de vacunación completo.
4. Controles de crecimiento y desarrollo.
5. Valoración integral de salud (incluye el seguimiento nutricional).
6. Familias que participan en procesos de formación.
7. Acceso a colecciones de libros de literatura infantil o contenidos culturales especializados.
8. Requerimiento nutricional
9. Talento humano que cumple con el perfil y participa en procesos de cualificación.
10. Ambientes pedagógicos propicios para el desarrollo infantil.
11. Acceso a programas de recreación.

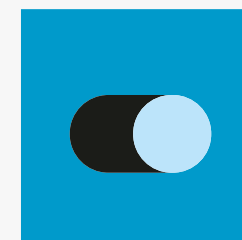
12. Asistencia a educación inicial en el marco de la atención integral.

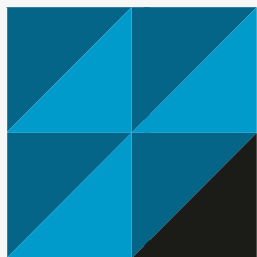
Como se puede apreciar, Colombia y Chile representan modelos de intervención intersectorial, que han implicado enlazar la oferta programática para llegar de forma unificada y organizada a atender integralmente a las niñas y los niños valorando inmensamente su diversidad y las características territoriales.

En general, los **enfoques y estructuras operativas que enmarcan una oferta flexible** implican aspectos como:

- Compromiso de los Estados para ordenar la oferta programática en respuesta a las características de las niñas y los niños, y la pluralidad de familias y situaciones que se presentan en los primeros años, por lo cual esta será de carácter flexible, variada y con capacidad de adaptación.
- Relacionamiento de los actores públicos y privados del orden nacional y territorial involucrados en la gestión de las políticas, planes y programas para la protección y atención integral de la población en primera infancia.
- Realización de análisis situacionales, mapa de actores y establecimiento de instancias de concertación interinstitucional a nivel local que organicen la oferta de acuerdo con cada territorio y grupo poblacional.

Potenciar las capacidades institucionales, sociales, comunitarias y familiares que aseguren condiciones que promuevan el desarrollo integral de niñas y niños a través





de la prestación de servicios con calidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y efectividad, será un imperativo en cada una de las políticas dirigidas a la primera infancia. Se trata de responder al principio de flexibilidad a través de propuestas que atienden la particularidad de las poblaciones y territorios mediante mecanismos diferenciados que se adaptan a los contextos, por lo cual no existe ni existirá una única forma de atender a niñas y niños.

Análisis de situación de la primera infancia para el diseño de la oferta

Alcance

En esta categoría se examinan las condiciones, los contextos o situaciones que generaron la necesidad particular de flexibilizar la oferta bajo un esquema específico debido a que las propuestas que existían originalmente, no se ajustaban o no respondían efectivamente a lo que se requería en el momento. De igual forma se evidencia cómo las decisiones de política pública sobre la oferta en la primera infancia han surgido de procesos de análisis poblacional y situacional a partir de los cuales se definen objetivos y se diseñan estrategias para hacer frente a los desafíos identificados. El contexto social, político, cultural, histórico, económico y geográfico, brinda elementos para construir el mapa de actores, sectores, recursos y servicios que intervienen y que requieren ser fortalecidos, rediseñados, ampliados o transformados para responder con oportunidad, pertinencia y calidad a la población.

El análisis situacional resulta de una revisión metódica y periódica del estado de la realización de los derechos de las niñas y niños, de las condiciones y situaciones que viven junto con sus familias y comunidades en los territorios y entornos que habitan, así como de las fortalezas y barreras presentes en la institucionalidad para garantizar la oferta o para asegurar la calidad y el acceso a la misma. Sus apreciaciones y conclusiones son el referente desde el cual es posible valorar opciones y planear el camino a seguir para alcanzar el propósito de asegurar que cada niña y cada niño vive una vida en la que encuentra oportunidades para disfrutar del ejercicio pleno de sus derechos, profundizar en sus capacidades y configurar su vida conforme a sus intereses.

Este ejercicio contribuye a la conciencia del dinamismo propio de los sujetos y sus realidades, y por consiguiente a la importancia de mantener la flexibilidad como atributo de la calidad que favorece la capacidad para hacer los cambios que sean necesarios para asegurar la pertinencia de la oferta para las niñas y niños en primera infancia, el cierre de brechas y la superación de las inequidades.

Contar con el análisis del estado actual de la situación de niñas y niños se convierte para cualquier país, en el punto de partida para identificar qué indicadores presentan alerta o generan rezagos, así como para hacer una autoevaluación frente a las acciones con las cuales se busca asegurar el ejercicio pleno de sus derechos en la primera infancia.

En la región de Latinoamérica y el Caribe hay enormes desafíos en términos de nutrición, salud, educación y protección de las niñas y los niños. Pese a los grandes

esfuerzos de cada gobierno, son enormes las brechas de inequidad que se han generado y que requieren de una inversión importante para lograr transformar esa realidad, en una que asegure mejores condiciones para la niñez en general.

La mayoría de los países de la región se caracterizan por ser pluriétnicos y multidiversos, así como por contar con recursos geográficos, sociales y económicos variados. Si bien de allí proviene su riqueza, también se originan los grandes retos para contar con una oferta de servicios que valore la diversidad y flexibilice las maneras como se prestan las atenciones.

Experiencia relacionada

Contribución de los análisis situacionales para configurar una oferta flexible: las experiencias de Brasil y Bolivia. Por una Criança Feliz en Brasil

De acuerdo con el Censo 2022 del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística - IBGE, la población del país alcanzó los 203.062.512 habitantes. De ella, 12.704.860 (6.25%) eran niñas y niños entre los 0 y los 4 años y 13.749.440 (6.77%) niñas y niños entre los 5 y 9 años.

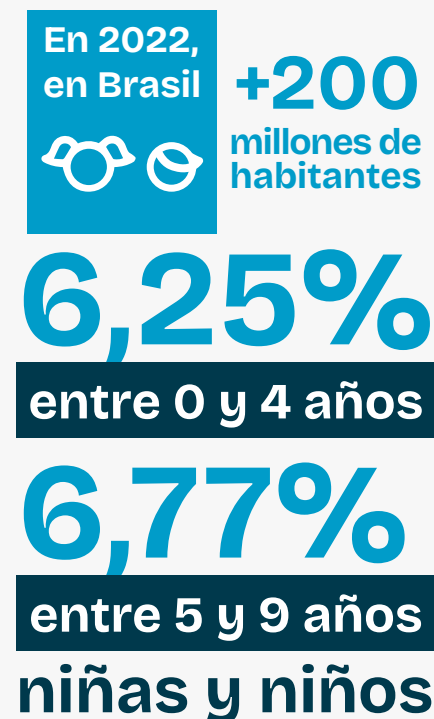
Atendiendo al referente de las líneas de pobreza propuestas por el Banco Mundial, se estableció que en el año 2021 alrededor de 62,5 millones de personas (29,4% de la población del Brasil) estaban en situación de pobreza y que de ellas un número próximo a los 18 millones (8,4% de la población) se encontraban en situación de pobreza extrema¹³.

Cerca del 62,8% de las personas que vivían en hogares con mujeres cabeza de familia, sin cónyuge y con hijos menores de 14 años se ubicaban por debajo de la línea de pobreza, así como el 46,2% de la población menor de 14 años y el 37,7% de la población afrobrasileña. En las regiones del Nordeste y el Norte se encontraron las proporciones más altas de personas en pobres en su población, 48,7% y 44,9% respectivamente.

En su estudio sobre las múltiples dimensiones de la pobreza en la infancia y la adolescencia en Brasil, UNICEF (2023) señala que aproximadamente 32 millones de niñas, niños y adolescentes viven en la pobreza¹⁴, número que representan el 63% de este grupo poblacional.

Análisis iniciales de la fase de prueba y evaluación de un estudio adelantado por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE en el 2023 en el que se evaluaron indicadores no monetarios de pobreza y calidad de vida a partir de los datos de la edición 2008-2009 y la edición 2017-2018 de la Encuesta de Presupuestos Familiares, revelaron que la población de personas en algún grado de pobreza disminuyó significativamente, por cuanto en el periodo 2008-2009 este grupo representó el 44,2% de la población mientras que en el periodo 2017-2018, correspondió al 22,3%.

No obstante lo anterior, al enfocarse en los casos que involucran las pérdidas más severas e identificar las intensidades de pobreza de cada grupo estudiado, se evidencian diferencias significativas en aspectos tales como la situación que presenta en zonas rurales y urbanas pues en 2017-2018, el porcentaje de la población rural en algún grado de pobreza correspondió al 51,1% mientras que en las zonas urbanas fue del 17,3%; así como las desigualda-



¹³ Actualmente la línea internacional de pobreza se encuentra establecida en USD 2,15. Quienes disponen de un valor menos para atender sus necesidades diarias se reconocen en situación de pobreza extrema.

¹⁴ El estudio presenta datos con corte 2019 sobre trabajo infantil, vivienda, agua, saneamiento e información, sobre ingresos y alimentación hasta 2021 y sobre educación para el año 2022.

des reveladas por el índice de pobreza multidimensional no monetaria en las regiones del Norte y Nordeste en contraste con las demás.

Asumir la responsabilidad de erradicar la pobreza, es una tarea compleja en la que las desigualdades asociadas a la edad, etnia, género, territorio se entrelazan con situaciones de orden económico, social y ambiental que plantean múltiples desafíos, entre ellos el que representa la movilidad intergeneracional en relación con la dinámica del cambio en las distribuciones del bienestar de madres, padres e hijos.

Análisis de CAF (2022) sobre las desigualdades heredadas evidencia que en América Latina y el Caribe, las personas cuyos padres se sitúan en el 50 % inferior de la distribución de años de educación tienen solo un 21 % de probabilidad de acceder al 25% superior de la distribución de años de educación de su generación.

Brasil ha sido pionero en el desarrollo de estrategias de lucha contra la pobreza. Su programa de transferencias monetarias condicionadas Bolsa Familia de cobertura nacional, creado por el gobierno federal a finales de 2003 y convertido en ley desde el 2004, viene desde entonces apoyando a familias en situación de pobreza o extrema pobreza y promoviendo su responsabilidad con la garantía de los derechos a salud y educación de niñas, niños y adolescentes. Dada su naturaleza, el programa ha priorizado el acceso de las poblaciones más afectadas por la discriminación y las brechas. Familias quilombolas (pertenecientes a antiguas comunidades de afro-brasileros), indígenas, aquellas que realizan labores de reciclaje o en las que se ha identificado trabajo infantil, entre otras.

El posicionamiento de la importancia de actuar con decisión para garantizar que las niñas y niños en primera infancia crezcan en las condiciones más favorables para su desarrollo, llevó a Brasil a crear mediante el Decreto 8869 de 2016 el programa intersectorial Criança Feliz bajo el liderazgo del Ministerio de Desarrollo Social, con el propósito de promover el desarrollo integral de este grupo poblacional, considerando su familia y su contexto de vida.

Atendiendo a la necesidad de priorizar la generación de tales condiciones en los grupos de mayor vulnerabilidad, el programa se desarrolla con familias inscritas en el programa Bolsa familia o beneficio de prestación continuada, que tienen entre sus miembros a mujeres gestantes y a niños y niñas hasta los 6 años, y con las niñas y niños menores de seis años retirados de la vida familiar por aplicación de una medida de protección y sus familias.

A través de visitas domiciliarias periódicas, Criança Feliz llega a los hogares para desarrollar procesos tendientes al fortalecimiento de las capacidades familiares involucradas en el cuidado de la gestación y en el desarrollo de su labor parental, a fin de asegurar que en su intencionalidad se contribuye con el proceso de desarrollo de las niñas y niños.

El equipo de visitadores domiciliarios es un grupo interdisciplinario con formación en atención para el desarrollo infantil que le habilita para brindar información y desarrollar actividades orientadas a promover mejores interacciones con las niñas y los niños en primera infancia y el fortalecimiento de habilidades parentales, la vigilancia del estado nutricional y de la salud de niños y niñas, así como para apoyar a la mujer embarazada en su experiencia de gestación.





Las visitas a los hogares están organizadas teniendo en cuenta su configuración, de modo que el acompañamiento necesario y su periodicidad se adapten a las necesidades particulares. Así, para los hogares con mujeres gestantes se prevé una visita mensual, para los que tienen niñas y niños de 0 a 3 años una visita por semana; y para aquellos con niñas y niños de 3 a 6 años, una visita cada 15 días.

La condición de intersectorialidad del programa obedece a que éste contempla el desarrollo de iniciativas encaminadas a fortalecer y apalancar los objetivos, metas y estrategias de las políticas regionales relacionadas con asistencia social, salud, educación, cultura, derechos humanos y derechos de la niñez y la mediación del acceso de las mujeres embarazadas a la atención perinatal y de las niñas y niños a la oferta de servicios que requieren. De allí que su implementación de manera descentralizada por los estados y municipios sea estratégica. Actualmente el programa llega a los hogares de las familias más vulnerables en 3000 municipios del país.

Finalmente vale resaltar que el programa contribuye al análisis de situación de población en primera infancia del Brasil, por cuanto los datos recabados en el marco de su gestión se convierten en una fuente importante sobre la distribución de la población por edad y sexo que alimenta indicadores poblacionales con los cuales es posible evaluar transformaciones y tendencias en el perfil demográfico y apoyar la planificación de políticas públicas así como proporcionar parámetros orientadores a ser considerados en los procesos de evaluación de diversos programas sociales y económicos.

Por la pervivencia de las lenguas originarias, Nidos Bilingües en Bolivia.

De acuerdo con los datos arrojados por el censo 2012, la población de Bolivia era de 10.059.856 de habitantes. De ella, 30.8% correspondía a niñas, niños y adolescentes entre los 0 y 14 años (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

A mediados de la primera década del siglo XXI, quienes estaban en la primera infancia representaban el 20% del total de la población, siendo 2,1 millones niñas y niños entre los 0 y los 8 años. El 41% de los hogares tenían al menos un integrante de esta edad y el 84% pertenecían a hogares encabezados por una pareja (Unesco 2019).

En el Censo 2012, 41,7% de las personas declaró pertenecer a una de las naciones y pueblos indígenas originarios, y alrededor del 23,3% se declaró como afrobolivianos. Las proyecciones de población realizadas por la CEPAL para 2018 estimaron que la población total era de 11,2 millones de personas.

En su carta constitucional de 2009, el Estado plurinacional de Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico (artículo 1); reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios (artículo 2); y declara 36 lenguas originarias como oficiales, en paridad con el castellano, definiendo que en razón al uso, conveniencia, circunstancias, necesidades y preferencias de la población, tanto el gobierno plurinacional como los gobiernos departamentales, deben utilizar además del castellano uno de los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos oficiales (Artículo 5).



La ubicación territorial de algunos pueblos indígenas, el descenso de su población, la disminución de la transmisión de sus lenguas y tradiciones orales, así como la expansión de otras culturas o la migración interna hacia las zonas urbanas en donde existen prácticas discriminatorias que generan en los integrantes de pueblos vergüenza por su pertenencia étnica y su lengua, son algunas de las causas del fenómeno de pérdida de las lenguas originarias y por ende de la cultura.

El interés por la revitalización y pervivencia de las lenguas originarias, la preservación de la cultura, tradiciones, símbolos, costumbres y cosmovisiones de las naciones indígenas motiva la promulgación de la Ley No. 269 de 2012 Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas, a fin de impulsar en el país el reconocimiento, protección, promoción, difusión, desarrollo y la regulación los derechos lingüísticos individuales y colectivos de sus habitantes; así como la generación de políticas públicas y obligaciones institucionales para su implementación; y el desarrollo de estrategias para recuperar, vitalizar, revitalizar y desarrollar los idiomas oficiales en riesgo de extinción.



Esta ley reconoce a las personas su derecho a usar su idioma materno en forma oral y escrita al interior de su comunidad lingüística y en otros ámbitos socioculturales; y a las comunidades y grupos lingüísticos su derecho a recibir educación en su lengua materna y segunda lengua con su respectiva pertinencia cultural. En consecuencia, todos los subsistemas y niveles educativos son responsables de garantizar una educación intracultural, intercultural y plurilingüe.

Ley 070, Ley de la Educación “Avelino Siñani – Elizardo Pérez” de 2010 entrega al Instituto Plurinacional de Estu-

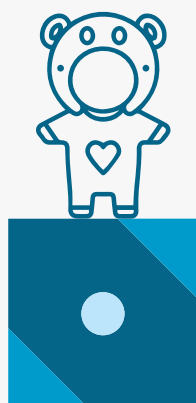
dio de Lenguas y Culturas – IPELC – la responsabilidad de crear en cada nación o pueblo indígena originario campesino institutos de lenguas y culturas (artículo 88).

En el marco de tal responsabilidad, el IPELC recoge el proceso exploratorio iniciado por los Consejos Educativos de Pueblos Originarios sobre los nidos de lengua del pueblo Maorí en Nueva Zelanda, como iniciativa de revitalización lingüística, y luego de aproximarse a experiencias del contexto latinoamericano como los Nidos de Lengua en los pueblos indígenas de México, construye las bases conceptuales y metodológicas con las que inicia en 2014 la implementación de los Nidos Bilingües como estrategia para promover la transmisión natural e intergeneracional de la lengua en las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios de Bolivia.

IPELC (2017) define los Nidos Bilingües como:

“...espacios de encuentro intergeneracional y comunitario donde se comparten saberes, conocimientos, valores y formas de sentir el mundo, mediante la transmisión oral de los idiomas indígenas originarios y el castellano. Su objetivo principal es revitalizar las lenguas indígenas originarias a través de la transmisión intergeneracional del idioma de manera natural, con especial atención a las y los niños de 0 a 4 años, en espacios donde puedan escuchar y hablar su idioma, al mismo tiempo de compartir el castellano, y ser parte viva de sus saberes y conocimientos.” (p. 15).

Por su naturaleza y la población a la cual están dirigidos, los Nidos Bilingües exaltan que la cotidianidad del cuidado y crianza de las familias se constituye en el ámbito



primordial en el cual se transmite la lengua y que en estas interacciones es posible fortalecer el desarrollo integral de las niñas y niños.

En consecuencia, orientar el aprendizaje natural de las lenguas indígenas originarias ha requerido la realización de trabajo de campo para recoger información sobre las prácticas que se desarrollan en relación con las niñas y niños en sus primeros años: la alimentación, el cuidado, la concepción y tratamiento de enfermedades, el reconocimiento de etapas e hitos asociados a este momento de la vida, los espacios de socialización y enseñanzas propios del contexto social y espiritual.

Documentar esta aproximación a las pautas culturales de crianza a las niñas y niños menores de 4 años en las Naciones y Pueblos Indígenas Originarios permite que sean referente de las prácticas cotidianas que tienen lugar en los Nidos Bilingües y que su articulación con los lineamientos y orientaciones metodológicas para la educación inicial tenga en cuenta estos criterios.

Los Nidos Bilingües son diversos por cuanto se configuran de acuerdo con contexto social y lingüístico de cada comunidad y las decisiones de las comunidades, en relación con sus formas de transmisión de las lenguas a las nuevas generaciones. A partir de los compromisos y acuerdos establecidos con las comunidades y los demás actores involucrados se define la modalidad de su implementación. Actualmente existen tres modalidades: familiares, comunitarios e institucionales.

En los nidos familiares una o varias unidades domésticas emparentadas comparten y destinan tiempos de su cotidianidad para la transmisión de la lengua. Puede ser durante el

desarrollo de actividades domésticas como la preparación de los alimentos, las comidas, los momentos aseo personal o la limpieza del hogar; así como otras actividades especiales en las que se comparten cuentos, juegos, canciones tradicionales y otras actividades de esparcimiento o celebración. Los espacios de este compartir pueden ser los hogares, los chacos, las huertas, u otros espacios del territorio donde las abuelos y abuelas, madres y padres y otros parientes que dominan el idioma originario acompañan las actividades.

Los nidos comunitarios se priorizan en las comunidades donde existen pocos hablantes de la lengua originaria y la lengua no se transmite de generación a generación. Allí, abuelos, bisabuelos u otras personas asumen la transmisión natural intergeneracional del idioma originario a un grupo de niños y niñas (seis o un poco más) en ambientes no-escolarizados. Los espacios de encuentro pueden ser las casas de las personas que asumen este compromiso, o espacios de la comunidad como el cabildo, una sala de un nido institucional, la huerta comunitaria entre otros. En un horario y días acordados, las niñas y niños tienen la oportunidad de escuchar e interactuar con quien domina la lengua originaria compartiendo actividades como la lectura de un cuento, la preparación de un alimento, un juego, etc.

La modalidad institucional tiene lugar en los centros infantiles de educación inicial responsables del cuidado de niños y niñas menores de 4 años. La transmisión de la lengua está a cargo de las educadoras quienes también involucran a personas de la comunidad que sean hablantes de la lengua originaria.

En las diferentes modalidades de nidos bilingües se privilegia la participación de hablantes de las lenguas originarias no solo para garantizar la transmisión natural de

la lengua, sino para preservar valores sociales y comunitarios y prácticas culturales del contexto al que pertenecen las niñas y los niños.

Finalmente, cabe resaltar que en su calidad de estrategia para recuperar, vitalizar, revitalizar y desarrollar las lenguas originarias, la gestión del conocimiento es un pilar fundamental en la configuración y desarrollo de los nidos bilingües, que supone la documentación de las prácticas lingüísticas y de crianza para generar y difundir el conocimiento necesario para garantizar la transmisión natural de la lengua y con ella la socialización y desarrollo de las niñas y niños desde las prácticas culturales de su pueblo originario.

En general, el análisis de situación de la primera infancia para el diseño de la oferta implica aspectos como:

- Recolección de información confiable acerca del estado de la primera infancia a nivel nacional y local que permita identificar los avances logrados, así como los aspectos frágiles que requieren de mayor atención e inversión para asegurar que todas las niñas y todos los niños sin excepción tengan el mejor comienzo en la vida.
- Definición de una matriz de indicadores que permita hacer seguimiento permanente del estado de avance de las metas específicas relacionadas con la promoción de los derechos de niñas y niños, en el que se puede desglosar datos para focalizar la acción en aquellas atenciones que requieren de un mayor esfuerzo por parte de los gobiernos, familias y comunidades para revertir los impactos negativos en el desarrollo infantil.

Monitoreo y evaluación

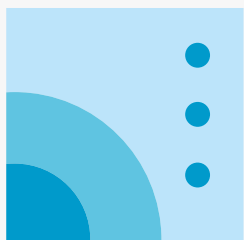
Alcance

Esta categoría analiza el ejercicio de recolección, análisis y uso de datos que contribuyen a la toma de decisiones hacia la efectividad de la oferta basada en evidencias relacionadas con: la incidencia de las estrategias en el desarrollo infantil, el cierre de brechas y la reducción de inequidades, a partir del registro sistemático y análisis de información de orden cuantitativo y cualitativo sobre el proceso de desarrollo de las niñas y niños, la concurrencia de la oferta enmarcada en la atención integral que debe asegurarse a cada niño y cada niña y sobre la gestión misma de la oferta, que favorece el fortalecimiento y ajuste de los objetivos de las ofertas, el marco de acción de los servicios para su continuidad, expansión o escalonamiento según sea el caso.

El monitoreo y la evaluación se presentan como procesos inherentes a la gestión, que permiten identificar las fortalezas y las oportunidades de mejora, se constituyen en la base para la toma de decisiones informadas en las que se analizan aquellos aspectos o servicios que deben ser ajustados o rediseñados, así como aquellos que por sus resultados deben ser escalados o expandidos a otros escenarios, dado que contribuyen a garantizar un mayor acceso a servicios de alta calidad para la primera infancia, ya que se son valoradas como experiencias exitosas y replicables.

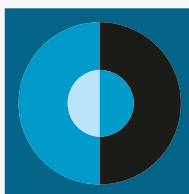
Esto refiere a la importancia de contar con datos precisos, consistentes y confiables que permitan analizar la oferta programática implementada y los resultados obtenidos





en un tiempo específico que garanticen la fidelidad de los modelos de intervención definidos, así como las maneras en que se responde a los fines de la política pública y se afrontan las variables de orden social, político, económico o cultural que inciden en la ejecución de los servicios y que exige la adaptación y ajuste durante la intervención de los programas para atender con flexibilidad las nuevas o transitorias condiciones, dinámicas o necesidades.

Adelantar acciones de monitoreo y evaluación permite entrar en sintonía con la mejora continua en la que se asume una actitud crítica y de autoevaluación permanente que permite encontrar oportunidades para aprender continuamente, fortalecer y redefinir los procesos, ampliar y profundizar en otros desarrollos no contemplados originalmente en el diseño, así como generar mayores impactos en el desarrollo de niñas y niños, al contar con sistemas de valoración del desarrollo, modelos de medición de la calidad y estudios longitudinales que permitan determinar los avances y desafíos.



En un documento reciente de la Comisión Europea denominado Mejorar la gobernanza del seguimiento y evaluación de la calidad en la Primera Infancia Educación y Cuidados (EAPI) (2023) se afirma que, para mejorar la calidad de la oferta, no es suficiente con la existencia de un sistema de monitoreo y seguimiento de la política. Se requiere que los diseños de estos sistemas sean coherentes, coordinados y optimizados en los niveles verticales y horizontales de un sistema de atención integral. Para lograrlo recomienda:

- Establecer una comprensión compartida de la calidad de la atención integral como punto de partida.

- Consultar con los usuarios finales para comprender qué datos serían más útiles para respaldar la mejora de la calidad.
- Recopilar datos sobre dimensiones de calidad que permitan que surjan las perspectivas de los niños los padres y el personal.
- Desarrollar herramientas de recopilación de datos que combinen las dimensiones estructurales y de calidad de los procesos de forma complementaria.
- Desarrollar una infraestructura tecnológica para respaldar la recopilación y el análisis sistemático de datos.

Experiencia relacionada

La evaluación y el monitoreo una herramienta de gestión para crear una cultura de la mejora continua y de toma de decisiones informadas.

Las experiencias en materia de evaluación, monitoreo y seguimiento de las políticas varían en relación con su madurez y tiempo de implementación, así como de los sistemas de información con los que cuenta cada país y los objetivos propuestos en el marco de los procesos evaluativos.

Para adelantar una evaluación se requiere precisar el para qué, el qué, el cómo, el con quién se realizará; invertir tiempo suficiente; recursos, entre otros aspectos, que

permiten darle sentido y utilidad a la información que se derive de estos ejercicios. Países como Perú con Cuna Más, Jamaica con Reach Up, Chile con Chile Crece Contigo y Colombia con De Cero a Siempre han mostrado interés en avanzar hacia ejercicios que permiten contar con información que documente los procesos y el efecto e impacto de las políticas planteadas, con el fin de generar una cultura de toma de decisiones basadas en evidencia e instalar dinámicas que permitan fortalecer las intervenciones del Estado para lograr mayor efectividad y optimización de los sistemas, la gestión y recursos a nivel nacional y territorial.

Particularmente, Perú ha mostrado un interés por contar con información que le permita identificar el impacto del Programa Cuna Más, que desde el 2012 fue establecido por el gobierno con el propósito promover el desarrollo de niñas y niños menores de 3 años de edad, y fortalecer las prácticas de cuidado y crianza de sus familias, particularmente de aquellas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

En este programa las comunidades tienen un rol protagónico en la implementación al tomar parte de los comités de gestión, los cuales están encargados en el ámbito local de su implementación, lo que incluye la administración de los recursos financieros y el aseguramiento de las condiciones para su operación. La oferta que se deriva de Cuna Más se organiza en dos servicios: el primero denominado Cuidado Diurno (SCD) y el segundo el Acompañamiento a Familias (SAF).

Teniendo en cuenta que el Programa hace parte del presupuesto oficial del Estado Peruano desde el 2013 y con el fin de medir su efectividad, se propuso adelantar

en 2016 una evaluación del servicio de acompañamiento familiar y otra en el 2017 para el servicio de cuidado diurno. Los dos servicios diseñados persiguen los mismos objetivos:

- Incrementar el desarrollo cognitivo, social, físico y emocional de niñas y niños.
- Mejorar los conocimientos y prácticas de las familias para el cuidado y aprendizaje de sus niñas y niños.
- Fortalecer el vínculo afectivo madre-padre-cuidador – niña o niño

Estos se constituyen en el centro de las evaluaciones que buscan identificar cómo la intervención del Programa aporta significativamente en el desarrollo infantil. Cabe anotar que la evaluación de impacto del servicio diurno tomó como unidad de análisis a niñas y niños entre los 30 y 36 meses de edad, en un grupo se encuentran aquellos que asisten al servicio y en el otro aquellos que no participan en ningún programa.

Los resultados de la evaluación mostraron un impacto positivo en el desarrollo de niñas y niños que participan del servicio, lo que llevó al gobierno peruano a dar continuidad a las acciones trazadas en este programa. Es decir, se cumplió el objetivo desde el cual se diseñó este proceso.

Derivadas de las conclusiones de este estudio surgieron otras recomendaciones que sirven como punto de reflexión para tener en cuenta en el marco de la implementación de procesos de evaluación. Por ejemplo, frente al desarrollo infantil se evidencian desempeños superiores



en los procesos comunicativos que hacen pensar sobre la efectividad del programa. Sin embargo, una de las recomendaciones que llama la atención se relaciona con la necesidad de incluir un mayor número de ítems para cada dimensión, con el fin de apreciar resultados más integrales.

El diseño de Cuna Más es un ejercicio de escalonamiento del programa de Jamaica Reach Up, el cual, si bien evidenció desempeños superiores en su evaluación frente a su propia línea de base, el impacto mostrado en la evaluación fue significativamente menor. Según expertos las condiciones de contexto tan diferentes, así como ajustes que hicieron en el esquema de visitas buscando costo-eficiencias pudieron afectar los resultados.

Otro ejemplo que se deriva de la evaluación de impacto de Cuna Más permite ilustrar cómo estos procesos de análisis visibilizan aspectos de la gestión que determinan los ajustes que se deben adelantar en ciertas instancias para lograr mayor engranaje. Es el caso del modelo de cogestión que plantea el empoderamiento y la participación de la comunidad en la implementación del programa a nivel local que, de acuerdo con los resultados obtenidos, evidencia que su funcionamiento requiere del establecimiento de ciertos incentivos dirigidos a los líderes voluntarios, para que exista un real involucramiento de estas personas en los comités que se refleje en tiempos específicos destinados a la coordinación del programa.

Esta experiencia muestra la importancia de contemplar estudios que determinen la efectividad de las actuaciones de orden nacional, regional, local y en las prestaciones de los servicios en cuanto a la promoción del desarrollo infantil. Estas evaluaciones deberían asumir un enfoque holístico que contemple todos los aspectos

que intervienen en la atención integral, para lograr identificar las fortalezas y los aspectos que requieren mayor atención o transformación con el fin de obtener mejores resultados y optimizar la inversión de recursos en aquellos elementos que son determinantes en el desarrollo integral desde la evidencia que genera cada país.

Jamaica es otro país de la región que cuenta con un programa dirigido a la primera infancia con una trayectoria de más de 30 años, ampliamente valorado alrededor del mundo. Sus inicios se cimientan en la necesidad de asegurar un buen desarrollo a niñas y niños que nacían en hogares con altos índices de pobreza. Así el entorno hogar se convierte en una unidad de especial de atención para el gobierno jamaicano, en la que se fortalecen las habilidades parentales en la promoción del desarrollo integral, mediante visitas domiciliarias que realiza personal capacitado.

Dada la magnitud y relevancia del escalamiento a nivel nacional e internacional de Reach Up, se han llevado a cabo diferentes evaluaciones. Unas, de procesos que miden el uso de los instrumentos de supervisión y el monitoreo de las visitas domiciliarias, otras sobre el impacto en el desarrollo de los niños y el entorno familiar; y otras que buscan entender la relación costo-efectividad para hacer seguimiento a la inversión y los resultados obtenidos.

Los efectos a largo plazo del programa han comprobado sus aportes en cuanto al desarrollo personal y social de quienes han participado. El economista James Heckman realizó seguimiento a una de las primeras cohortes de niñas y niños que participaron en Reach Up, con lo que logró identificar contribuciones significativas en el desarrollo cognitivo, éxito escolar y reducción de invo-

lucramiento en delitos violento. Estudios como éste han consolidado información contundente que posiciona la iniciativa jamaquina como una de las apuestas con mayor efectividad de la región.

Las evaluaciones de impacto además de arrojar resultados sobre la efectividad de las intervenciones necesariamente deben dirigir acciones relacionadas con la gestión de conocimiento, a través de las cuales se pueda profundizar en los aspectos que requieren ser cualificado en los servicios con el fin de diseñar estrategias de fortalecimiento que permitan obtener mejores puntuaciones en los aspectos y dimensiones que se evalúan. Sumado a estos, se hace necesario contar con estudios longitudinales que evidencien a lo largo del tiempo, las reales contribuciones al capital humano y social, y que determinen el efecto en la reducción de la pobreza y el cierre de las brechas de inequidad.

La medición y la evaluación mecanismos que promueven el mejoramiento de la calidad

Colombia es líder en la región en cuanto al diseño e la implementación de un Modelo de Medición de la Calidad de la Educación Inicial¹⁵, que tomó como base la iniciativa de Medición de la Calidad y los Resultados del Aprendizaje Temprano (Measurement of Early Learning Quality Outcomes, MELQO, por sus siglas en inglés), la cual propone una medición basada en la población a nivel nacional y la producción de herramientas de medición tanto para el desarrollo y el aprendizaje de niñas y niños como para la calidad de los entornos de aprendizaje (UNICEF; World Bank; Brookings Institution (USA). Center for Universal Education; la UNESCO, 2017).

¹⁵ Modelo liderado por el Ministerio de Educación Nacional en alianza con la Universidad de los Andes y entidades de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, que contó con la participación de un grupo de asesores internacionales expertos en el tema como son: Hirokazu Yoshikawa de la Universidad de Nueva York, Sharon Lynn Kagan de la Universidad de Columbia y Angélica Pongutá de la Universidad de Yale.

El Modelo fue adaptado con la intención de que correspondiera con los planteamientos éticos, políticos y técnicos de De Cero a Siempre. Su objetivo principal es la generación de información que posibilite el seguimiento a las condiciones de calidad estructurales y de proceso que organizan la oferta de la educación inicial en el marco de la atención integral, permitiendo la toma de decisiones de política basadas en evidencia frente a las acciones que requieren especial inversión y fortalecimiento para promover el desarrollo integral de la primera infancia de forma efectiva en el entorno educativo.

Este modelo cuenta con dos componentes: el primero corresponde a la valoración del desarrollo infantil de niñas y niños entre los 3 y los 6 años a partir de 5 dominios¹⁶, que se adelanta a través de una batería de instrumentos en los que se incluye un ejercicio de observación en el aula por parte de una persona que ha sido entrenada para este fin. Los instrumentos usados toman como referencia los propuestos por la Evaluación Internacional sobre Aprendizaje Temprano y Desarrollo (The International Development and Early Learning Assessment, IDELA por sus siglas en inglés), a estos se le efectuaron algunos ajustes de acuerdo con el contexto colombiano. Adicionalmente se cuenta con los cuestionarios para familias y educadores que recopilan información sobre el estado de desarrollo y los factores que influyen en él, especialmente se busca indagar sobre las interacciones entre niñas y niños, educadores y el ambiente.

Esto hace que este modelo no se centró en cuántos niños y niñas son atendidos en las modalidades de educación inicial, sino en indagar por las condiciones que se aseguran y las interacciones que se promueven en estos escenarios.

¹⁶ Desarrollo socioemocional, comunicativo, motor y de pensamiento lógico-matemático y lógico-espacial, funciones ejecutivas y autorregulación.





El segundo componente refiere a la valoración de las condiciones de calidad de la educación inicial, como son las estructurales, que se relacionan con los procesos administrativos, de talento humano, salud y nutrición, ambientes educativos y protectores, y de proceso que refieren a los componentes de familia, comunidad y redes, y al proceso pedagógico, que incluye las transiciones educativas. Los instrumentos cuentan con una guía de observación en el aula, y cuestionarios para familias, educadores y directivos que indagan sobre aspectos a nivel de grupo e institución.

Hasta el momento se han adelantado dos mediciones a nivel nacional, una en 2017 que se centró en la modalidad institucional liderada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la otra en cabeza del Ministerio de Educación nacional en 2021, que se focalizó en el grado de transición (primer grado obligatorio del sistema educativo del país que acoge a niñas y niños entre los 5 y los 6 años edad) en instituciones educativas oficiales en todo el país.

Los resultados que presenta el modelo son de corte descriptivo de tendencia, a través de frecuencias¹⁷ y de porcentajes¹⁸, así como de asociación¹⁹ y de índice²⁰. Estos resultados se representan en términos de puntos porcentuales (PP); es decir, la medida en que varía el desarrollo infantil en relación con una valoración de la condición estructural o de proceso particular. Especialmente, los ítems de la guía de observación de aula se califican en una escala de 1 a 4, en la que los puntajes menores a 2 indican un nivel bajo de calidad, entre 2 y 3 un nivel medio y superiores a 3 corresponde a un nivel alto. (Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2022).

Además de ser presentados a nivel nacional, los resultados derivan en ejercicios territoriales de análisis en los que participan diferentes actores y sectores para que, junto con el conocimiento de lo que sucede en ese contexto específico, se revisen aquellos aspectos que requieren ser fortalecidos. Al estar planteadas las condiciones de calidad, tanto de proceso como estructurales, desde la comprensión de la atención integral, la información recolectada y los resultados no solo suministran elementos al sector educativo, sino que logran retroalimentar la gestión intersectorial requerida para promover el pleno desarrollo de niñas y niños; por lo que convocan a la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) a definir acciones conjuntas que mejoren la calidad de la educación inicial.

Algunas consideraciones sobre este tipo de evaluaciones se centran en la necesidad de llevar a cabo procesos investigativos que permita adelantar la valoración realista de las diversas formas de operar las modalidades de educación inicial. La mayoría de las mediciones ocurren en modalidades institucionales y en aulas de preescolar como en el caso de Colombia; por lo que uno de los desafíos estará en desarrollar herramientas e instrumentos que permitan captar información en otros tipos de modalidades que atienden prioritariamente a la población rural, rural dispersa y de grupos étnicos, que a su vez combinan visitas en el hogar y encuentros grupales; así como también modalidades no convencionales como las que se llevan a cabo en el marco de programas como pedagogía hospitalaria.

Se trata de crear iniciativas de evaluación y monitoreo para asegurar la sostenibilidad de las apuestas locales,

¹⁷ Se refiere al número de veces en las que se repite una opción de respuesta.

¹⁸ Frecuencia de una opción de respuesta sobre el total de las respuestas.

¹⁹ Medida que se usa para resumir un conjunto de datos que organiza de forma jerárquica.

²⁰ Número que representa un conjunto de características particulares de manera categórica.

por lo cual se puede apreciar que, tanto en el caso peruano como en el colombiano, si bien se cuenta con modelos, escalas y batería de instrumentos internacionalmente validados, se hace necesario generar adecuaciones y adaptaciones para que estos reflejen los valores y los contextos culturales y políticos propios de cada país, que influyen en la calidad de los servicios.

Desde la iniciativa MELQO se invita a los países para que diseñen o adecuen herramientas que permitan analizar la calidad de la educación en la primera infancia, teniendo en cuenta los factores culturales y contextuales que permitan comprender con mayor precisión la relación entre la calidad y el desarrollo de niñas y niños. La articulación con investigadores y la academia local impulsará la generación de conocimiento y la sostenibilidad de este tipo de evaluaciones en el tiempo, para que logren ser sistemáticas, y así, contar con información confiable sobre los avances y desafíos de la política.

UNICEF; World Bank; Brookings Institution (USA). Center for Universal Education y la UNESCO (2017) plantean la importancia de garantizar que las experiencias locales y regionales relativas a la evaluación y la mejora de la calidad sean compartidas alrededor del mundo, con el propósito de mejorar la comprensión acerca de qué aspectos de la calidad que son comunes a los distintos países y culturas, y cuáles son específicos y requieren un tratamiento diferencial en razón a su contexto.

Sistemas nominales de seguimiento a la trayectoria en la primera infancia

Otras formas de evaluación se centran en el monitoreo de las acciones que motivan que la gestión local esté al ser-

vicio del desarrollo infantil. Este es el caso de Chile Crece Contigo, que, atendiendo a su finalidad de que niñas y niños desarrollen su máximo potencial, ha diseñado un sistema nominal para realizar el seguimiento a la trayectoria de su desarrollo.

Los datos que se recogen sobre cada gestante, niña o niño en el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM) permiten identificar factores de riesgo asociados a su desarrollo. Estos datos analizados por la Red Comunal generan la activación de los apoyos y atenciones requeridas de la oferta de servicios de cada sector, por lo cual este sistema se considera como la fuente principal para determinar el avance en los indicadores del Chile Crece Contigo a nivel local, lo que contribuye al seguimiento de las actuaciones de las entidades.

En el marco del Panel de Expertos para la Revisión y Recomendación de Mejoras Estratégico-programáticas de Chile Crece Contigo realizado en 2021, se indicó que el sistema de información cuenta con un grupo de indicadores para realizar el monitoreo de la gestión de las redes comunales, pero es limitado en cuanto al seguimiento a la trayectoria del desarrollo de niñas y niños, especialmente de aquellos que se encuentran entre los 4 a 9 años de edad.

Basada en la experiencia chilena, Colombia diseñó el Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia (SSDIPI), que es el resultado de un trabajo intersectorial de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial para la Primera Infancia, en el marco de la Política De Cero a siempre. La base de este sistema es la Ruta Integral de Atenciones, en la cual se describen las atenciones que favorecen el desarrollo integral de cada niña y cada niño para la realización de sus derechos.



Cada sector pone al servicio de la política su propio sistema de información, y en el marco de acuerdos interinstitucionales, se genera la articulación de la información producida por los distintos actores involucrados en la atención integral a la primera infancia, con el propósito de realizar un seguimiento individual a cada niño y niña. A partir de los datos acopiados se identifican rezagos en la prestación de un servicio o atención que son gestionados a través de alertas preventivas que permiten contar con una mirada integral de la atención.

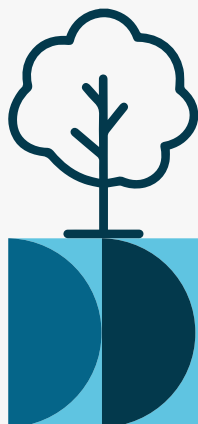
Las experiencias de Chile y de Colombia dejan en evidencia la imperante necesidad de contar con sistemas de información de seguimiento al desarrollo infantil que no solo se concentren en el monitoreo de la gestión local o nacional, sino que realmente permitan monitorear la trayectoria de niños, niñas y sus familias, y actuar con oportunidad y pertinencia ante situaciones de vulneración, barreras de acceso o cualquier otra situación que afecte su pleno desarrollo y el goce efectivo de sus derechos. Estos sistemas de base individual deben contar con la autorización de las familias y la aplicación de la normatividad de cada país en cuanto al manejo de la información personal.

En general, el monitoreo y la evaluación de las políticas implica aspectos como:

- Valoración de las evaluaciones de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia como una oportunidad para generar información que permita avanzar hacia el mejoramiento de la calidad de la oferta, la organización y estructura operativa de la misma, la verificación de la fidelización en la implementación de modelos o programas y la optimi-

zación de las inversiones, así como en el fortalecimiento de la gestión intersectorial de los gobiernos.

- Definición de modelos de evaluación y escalas de valoración que sean coherentes con el enfoque de cada política y las comprensiones que se tienen sobre el desarrollo infantil. En el mundo existe una amplia variedad de pruebas y escalas con validez internacional, que se han construido con el propósito de “medir” el desarrollo y que son usadas para estimar la efectividad de los programas. Hay valoraciones del desarrollo que proponen enfoques integrales, otras están interesadas en medir individualmente dominios, áreas o dimensiones, las cuales se alejan de la mirada holística del desarrollo que tienen actualmente las políticas, pero que en algún momento pueden ser usadas para focalizar la mirada en ciertos aspectos de interés.
- Posicionamiento de la evaluación desde su carácter investigativo que posibilita observar y analizar si el problema o la necesidad que originó la política se ha revertido o de qué manera han mejorado los indicadores que presentaban mayor desafío. La información que se genera a partir de estos procesos de monitoreo debe ser confiable, para que se inserte en los enfoques de gestión y movilice acciones concretas que aseguren la efectividad de las políticas.
- Difusión de los resultados de las evaluaciones para que sirvan como referente a otros gobiernos en su gestión de las políticas. Así como, adelantar mayor acompañamiento técnico para que los gobiernos locales se apropien y hagan uso de esta información, dado que en muchos de los casos estos



reportes quedan como experiencias demostrativas a nivel internacional, pero poco son usadas en el ámbito interno de los países.

- Diseño de sus propias escalas o adaptación de escalas internacionalmente probadas que permitan contar con esquemas de valoración del desarrollo de niñas y niños adaptadas al contexto, ante lo cual debe advertirse sobre los costos, tiempos de desarrollo que implican los procesos de validación y la estandarización de instrumentos, para lograr contar con una batería que brinde objetividad en la recolección de información y por ende confiabilidad.
- Movilización de acciones relacionadas con la gestión de conocimiento, a través de las cuales se pueda profundizar en los aspectos que requieren ser cualificados en la oferta, con el fin de diseñar estrategias de fortalecimiento que se traduzcan en mejores puntuaciones en los aspectos y dimensiones que se evalúan. Sumado a esto, se hace necesario contar con estudios longitudinales que evidencien a lo largo del tiempo, las reales contribuciones al capital humano y social, y que determinen el efecto en la reducción de la pobreza y el cierre de las brechas de inequidad.

- Involucramiento de la academia, grupos de investigación, organizaciones de la sociedad civil y otros actores estratégicos de cada país para que, por una parte, aprovechen los datos recolectados en las evaluaciones que permitan para profundizar en los aspectos de interés y, por otra parte, acompañen al Estado en la toma de decisiones informadas.



03



**Recomendaciones y
comentarios finales para
avanzar en la definición
de políticas públicas de
primera infancia flexibles y
adaptadas a las condiciones
de cada contexto**



En este apartado se recogen los principales aprendizajes de las experiencias analizadas y se plantean recomendaciones para la toma de decisiones en materia de formulación e implementación de políticas integrales de primera infancia que promueven la flexibilidad de la oferta como mecanismo para el cierre de brechas y barreras que generan exclusión.

Gobernanza y marco regulatorio



Aunque la región de América Latina ha experimentado avances significativos en la formulación de normas y en la mejora de la atención a la primera infancia, persiste una marcada brecha social que impide cubrir integralmente la totalidad de la población menor de 6 años. A pesar de los esfuerzos normativos, aún existen desigualdades sustanciales en el acceso a servicios de calidad, especialmente para aquellos en situaciones de vulnerabilidad.

Es imperativo avanzar hacia la implementación de políticas integrales que trasciendan las fronteras sectoriales y que aborden los factores sociales, económicos y culturales que impactan el desarrollo infantil. Estas políticas deben tener una visión de largo plazo, reconocer a las niñas y los niños como sujetos de derechos, y basarse en evidencia científica para garantizar su efectividad. Solo a través de un compromiso sostenido, con la creación y ejecución de políticas que aborden las particularidades de la primera infancia, se podrá cerrar la brecha existente y construir un futuro más equitativo y próspero para todos los niños y la niñas en primera infancia en la región.

Las políticas integrales se soportan en la evidencia científica que ha demostrado la importancia de la primera infancia como ventana de oportunidad para el desarrollo

humano y en la protección integral de derechos como la gestión que permite generar las condiciones que lo favorecen. Este enfoque no solo implica un cambio conceptual, sino también la necesidad de que los países de la región avancen en la formulación de marcos normativos sólidos que reflejen esta visión.

A partir de las comprensiones y decisiones que orientan la definición de los marcos normativos y de política, se estructura y organiza la oferta programática requerida. Si bien, esta oferta responde a las condiciones y contextos particulares, parte de consensos globales logrados en las últimas décadas los cuales hacen referencia a:

- Reconocer a los niños y niñas como sujetos de derechos, indivisibles, seres sociales y culturales que hacen parte de un entramado social y como tal, deben tener un lugar prevalente en las decisiones y gestiones de política pública.
- Soportar las decisiones, relacionadas con la definición de la oferta programática a nivel técnico, operativo y presupuestal, en evidencia científica y en sistemas de evaluación y monitoreo.
- Asumir una postura comprensiva sobre el desarrollo infantil, reconocer su carácter multidimensional y el abordaje integral de su atención.
- Garantizar y materializar condiciones para definir una oferta programática bajo criterios de calidad y mejoramiento continuo.

Es esencial incorporar también las cuestiones fiscales y presupuestales de manera estratégica, asignando

recursos adecuados que respalden la prestación de servicios de calidad en la primera infancia. Este compromiso financiero debe ir de la mano con el establecimiento de una institucionalidad intersectorial eficiente, que coordine y articule los esfuerzos de diversas áreas gubernamentales.

Hacer sostenible en el tiempo la ampliación progresiva de la cobertura, la calidad de los servicios, así como la garantía de la financiación, es uno de los mayores desafíos de los formuladores de política en primera infancia. Son varios los países de la región que ven interrumpida la implementación de políticas debido a cambios de administración o al agotamiento de las fuentes de financiación; en algunas experiencias se encontró que un acierto ha sido trazar una hoja de ruta de largo plazo a partir de la definición del marco normativo que, si bien no es garantía absoluta, sí respalda las apuestas y decisiones que un se toman en este sentido.

Es importante destacar la relevancia que tiene la voluntad política de los equipos de gobierno para lograr una inversión sostenible en primera infancia, teniendo en cuenta las condiciones de calidad. Para esto se sugiere adelantar procesos de movilización que permitan brindar información clara, precisa y concreta a los gobernantes frente a la evidencia científica sobre el impacto de la inversión en primera infancia.

Otro elemento enunciado anteriormente es la institucionalidad, es decir, la definición de roles, relaciones y responsabilidades asignadas a los sectores que hacen parte de una propuesta de implementación de política. Disponer la institucionalidad para un trabajo colaborativo entre sectores se puede lograr a través de diferentes

esquemas o sistemas; lo central es garantizar que haya gobernanza, liderazgo, voluntad política y claridad frente a los objetivos de la política. Es necesario transitar de esquemas donde solo se suman acciones, a diseños intersectoriales donde todos los sectores atienden, desde su misionalidad, las particularidades de cada niño.

El aporte del trabajo intersectorial radica en la capacidad para abordar integralmente la complejidad del desarrollo de un niño en sus primeros años de vida. La combinación de esfuerzos, conocimientos e inversiones de cada sector y las intersecciones en la gestión hacen de la política una opción de mayor impacto, pertinencia, alcance y costo-eficiencia. Aunque esto requiere un mayor esfuerzo de coordinación, articulación y liderazgo, la evidencia muestra también que se aumenta el beneficio cuando las propuestas programáticas integran las acciones de salud, educación, cultura, asistencia social y otras.

La mirada comprensiva frente al sujeto, su desarrollo y las condiciones que lo favorecen, demanda un abordaje integral en los esquemas de atención, donde servicios, prestaciones o acciones en materia de educación, salud, alimentación y nutrición, recreación, participación y ejercicio de su ciudadanía, protección, saneamiento básico, disfrute del patrimonio cultural, entre otras, se entrelacen para generar intervenciones efectivas que contribuyan al desarrollo integral de cada niño y cada niña en primera infancia.

Adicionalmente, la colaboración entre sectores facilita la optimización de recursos al evitar duplicidades y la eficiencia en la prestación de servicios. La interacción entre áreas también fomenta la creación de políticas públicas más integradoras y sostenibles. En última instancia, el trabajo intersectorial en las políticas de primera infancia





se presenta como una práctica esencial para garantizar un desarrollo integral y equitativo.

Finalmente, y no menos importante, es la vinculación de actores de la sociedad civil que se apropien y apoyen el marco ético, conceptual y operativo de la política. Se ha encontrado en los casos estudiados, que estos son soporte en los procesos de transición y cambios de gobierno; actúan como una “memoria programática” que favorece la continuidad en la implementación de las acciones de política. Dar valor al rol de la sociedad civil resulta una acción estratégica para la sostenibilidad.

Enfoque y estructura operativa que enmarca una oferta flexible

La atención integral durante la primera infancia se reconoce como mecanismo para materializar las acciones contempladas en los marcos de política y líneas programáticas definidas por los gobiernos, que propende por una gestión articulada de los actores involucrados y una oferta de calidad a partir del reconocimiento de las características, realidades y contextos particulares de cada niño, niña, familia, comunidad y territorio.

No existe una única manera de organizar la oferta programática; un país puede optar por programas sectoriales, transversales, multisectoriales y comprensivos. En este sentido, lo recomendable es garantizar que cualquier iniciativa esté acorde con los objetivos de la política y que en su definición se considere lo que la evidencia ha mostrado: que las propuestas multisectoriales y comprensivas tienen mayor impacto. Se sugiere que los países centren sus esfuerzos en desarrollar una estrategia

clara y sostenible que les permita contar con una oferta programática que se desarrolle con oportunidad, sin duplicidades e ineficiencias.

Es esencial reconocer que no hay esquemas homogéneos en materia de modalidades de atención a la primera infancia. Cada experiencia evaluada como exitosa, surge de un contexto particular y se configura por factores únicos. La recomendación a partir de las experiencias revisadas es que, en lugar de buscar una solución universal, se priorice la identificación de factores de éxito específicos que han contribuido al impacto positivo de una iniciativa en particular. La clave radica en examinar detenidamente los resultados respaldados en la evidencia y comprender cómo estos factores pueden adaptarse y replicarse en diversos contextos. Al hacerlo, se fomenta una aproximación más centrada en la efectividad, permitiendo que los aprendizajes se traduzcan en políticas y programas de atención a la primera infancia igualmente exitosos en distintos entornos.

El enfoque basado en la flexibilidad aborda y aprovecha las realidades y desafíos que cada comunidad enfrenta, para garantizar el máximo impacto positivo en el desarrollo integral de los niños y las niñas. Sobre este tema Nores, M. (2018) afirma que “un enfoque prescriptivo de los sistemas de salud y educación de la primera infancia sería inadecuado. Es más probable que se produzcan impactos exitosos a nivel de la población en contextos que apoyan los principios clave de una atención y educación de la primera infancia (AEPI) efectivas, entendiendo que el contexto influye en la integración, la programación, la gobernanza y las asociaciones, entre otras cosas”.

La flexibilidad de la oferta debe ser vista como un mecanismo de adaptación a las diversas realidades y con-





textos, sin comprometer la calidad de los servicios. Por el contrario, la atención meticulosa a los estándares de calidad es esencial para asegurar que cada niño y niña en la primera infancia reciba una atención integral que respalde su desarrollo de manera efectiva y equitativa. En resumen, la combinación de flexibilidad contextual y rigurosidad con la calidad determinan una política pública efectiva y sostenible en el ámbito de la primera infancia.

A partir del análisis y revisión detallada de los esquemas que diseñan los países para su oferta programática se encuentran múltiples posibilidades para su definición. La evidencia científica generada hasta ahora da cuenta de la efectividad e impacto de algunas modalidades de atención. Aun así, en el marco de políticas públicas, los temas de escalabilidad, calidad, financiamiento y sostenibilidad siguen siendo un gran desafío.

Análisis de situación de la primera infancia para el diseño de la oferta

Ya se ha hecho énfasis en la importancia de comprender la flexibilidad como atributo central para lograr calidad, impacto, sostenibilidad y pertinencia en la oferta programática de una política pública. Es recomendable que los formuladores de política cuenten con herramientas que permitan hacer un análisis de situación de la niñez en primera infancia y sus familias de manera periódica y sistemática.

Contar con indicadores poblacionales de calidad y actualizados facilita el estudio y la comprensión de la situación de este grupo poblacional y sus familias. Este es el punto de partida para lograr una política pertinente y con impacto. De un buen análisis de las condiciones iniciales

(sociales, económicas, culturales, fiscales, geográficas, entre otras) depende el ajuste y la adaptación que los hacedores de política proponen en el diseño de los modelos. Adicionalmente, conocer la situación permite establecer un marco comparativo y medir los avances alcanzados por las intervenciones desarrolladas.

Desconocer aspectos como las condiciones en las que se presta la atención, la carencia de servicios básicos, la falta de acceso a tecnología, la discriminación a determinado grupo poblacional, las prácticas y costumbres de una comunidad, la variedad lingüística, la condición de pobreza, entre muchas otras variables, pueden ser factores que afecten la aceptación o pertinencia de una oferta programática y por ende su impacto.

Es muy importante tener en cuenta que mejorar las condiciones de vida de las familias y los niños excede el alcance de una oferta programática centrada en la atención de los niños. La coordinación con ofertas relacionadas con programas para disminuir la pobreza, transferencias condicionadas, sistemas de cuidado, entre otros, el fundamental para generar sinergias.

Definir con precisión los mecanismos de priorización y focalización de la oferta es otro elemento importante. Algunos esquemas plantean iniciar el trabajo con población identificada por algún nivel de vulneración específico, condiciones de pobreza, beneficiarios de un programa determinado, situación de desnutrición, entre otros. Otros modelos optan por esquemas territoriales, es decir, por iniciar implementando la oferta con una perspectiva geográfica (municipios con mayor nivel de afectación por alguna condición). Estos últimos modelos permiten mayor vinculación del tejido comunitario, así

como generar capacidades de gestión en la institucionalidad local, lo cual sería conveniente para la sostenibilidad de la oferta.

Es recomendable que los formuladores de política además de revisar y conocer evidencia relacionada con los objetivos trazados en el marco de la política, estudien y analicen con profundidad las condiciones particulares de contexto. Hoy es reconocido que la escalabilidad de los programas está mediada por la adaptación y flexibilización de las propuestas a cada caso y situación específica.

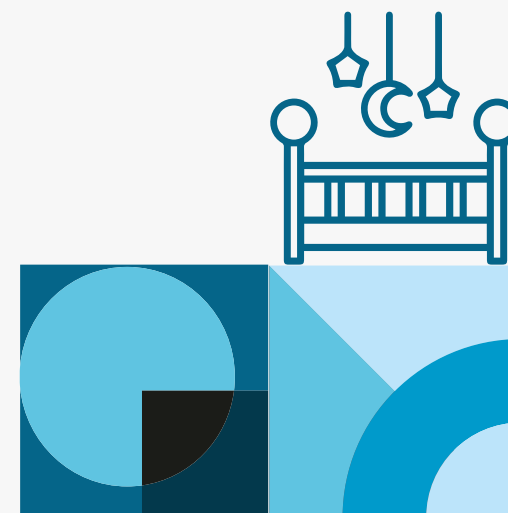
Monitoreo y evaluación

Se observa pertinente desarrollar y mantener sistemas efectivos de monitoreo y evaluación que no solo recojan datos cuantitativos y cualitativos sobre el desarrollo infantil y la oferta programática, sino que también analicen la concurrencia de la oferta, asegurando una atención integral para cada niño. Este proceso constante de revisión y evaluación se presenta como la piedra angular para identificar fortalezas y oportunidades de mejora. Se debe poner especial énfasis en la toma de decisiones informadas, ajustando o rediseñando aspectos o servicios según los resultados obtenidos. Además, la expansión de servicios exitosos debe basarse en una evaluación exhaustiva, un análisis de situación de la población infantil, y estar respaldada en datos precisos y confiables que permitan conocer y analizar el impacto de los modelos de intervención implementados.

Se destaca la importancia de contar con un sistema de monitoreo y seguimiento optimizado, coherente y coordinado con el esquema de atención. Para lograr esto, se

propone establecer una comprensión compartida de la calidad de la atención integral y consultar a los usuarios finales qué datos serían útiles. Se subraya la necesidad de recopilar datos que reflejen las perspectivas de los niños, los padres y el personal, y se insta a desarrollar herramientas de recopilación de datos que aborden las dimensiones estructurales y las de calidad de los procesos.

Finalmente, un sistema de seguimiento y monitoreo debe estar respaldado en una infraestructura tecnológica eficiente para que la recopilación y el análisis de los datos sea continua y oportuna, asegurando así una toma de decisiones fundamentada y una mejora continua en los servicios destinados a la primera infancia.





Bibliografía



Adhanom, T. (2018) El Cuidado Cariñoso y Sensible en el Centro de Iniciativas Globales para Mejorar la Salud y el Desarrollo Infantil. Consultado en: <https://bernardvanleer.org/app/uploads/2018/06/El-cuidado-cariñoso-y-sensible-en-el-centro.pdf>

Aguilar, C. (2017) Evaluar las Políticas Públicas: Una Aproximación. Universidad Autónoma Metropolitana. Ciudad de México.

Alarcón, C. y Suárez D. (2023) Desafíos de las Políticas Públicas de Primera Infancia en América Latina. Boletín Infancia No.15 by Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes OEA, Artículo Páginas 41-46.

Banco Mundial (2022) Ajuste en las líneas mundiales de pobreza en <https://blogs.worldbank.org/es/voces/ajuste-en-las-lineas-mundiales-de-pobreza>

Bernal. R., Ramírez. S., y Arias. L. (2017) Impactos de la estrategia “De Cero a Siempre” sobre el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia. Universidad de los Andes e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Bolivia. (2009) Constitución Política del Estado 2009 Bolivia.

Bueno, C., Osuna J. (2013) Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. Revista Andamios vol.10 no.21 Ciudad de México ene./abr.

CAF. (2018) 3 Tipos de Evaluaciones para Entender los “Por Qué” Tras el Impacto de Políticas Públicas. Consultado en: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/08/3-tipos-de-evaluaciones-para-entender-los-por-que-tras-el-impacto-de-politicas-publicas/>

Cardozo, M. (2006). La Evaluación de Políticas y Programas Públicos. México.

Castillo. C., Quezada. S., Valenzuela P., y Silva V. (2018) A Diez años de Chile Crece Contigo: Claves y Aprendizajes para la Construcción de Sistemas Comprehensivos de Apoyo al Desarrollo Infantil. Santiago de Chile.

Castillo, C., Marinho, M. (2023) Los impactos de la pandemia sobre la salud y el bienestar de niños y



niñas en América Latina y el Caribe La urgencia de avanzar hacia sistemas de protección social sensibles a los derechos de la niñez. CEPAL NU

Center on Developing Child. Harvard University. What Is Early Childhood Development? A Guide to the Science. Consultado en: <https://developingchild.harvard.edu/guide/what-is-early-childhood-development-a-guide-to-the-science/>

Center on Developing Child. (2015) Toxic Stress. Harvard University. Consultado en: www.developingchild.harvard.edu.

Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2013) Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. República de Colombia.

Corporación Andina de Fomento (2022) Desigualdades heredadas: El rol de las habilidades, el empleo y la riqueza en las oportunidades de las nuevas generaciones Bogotá, Colombia 2022

CEPAL, UNICEF, SECIB (2001). Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica. LC/G.2144/E. Consultado en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/2a541a04-cd1e-40d1-aa8b-997edec4805c/content>

Cortázar, A., Rivera, L., y Miranda, L. (2021) Aprendizajes sobre Mediciones de Calidad de la Educación Inicial en América Latina y el Caribe. Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, Dialogo Interamericano. Consultado en: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/11/Aprendizajes-sobre-mediciones-de-calidad-de-la-educacion-inicial-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Chile (2021) Panel de Expertos para la Revisión y Recomendación de Mejoras Estratégico-Programáticas del Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo. Chile

Dirección General de Programas Especiales Presidencia de la República Dominicana (2013) Lineamientos. Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia, Santo Domingo. República Dominicana.

Early learning Partnership (2016) Measuring the quality of early learning programs. Consultado en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/474431473958525937/pdf/108285-REVISED-PUBLIC-ELP-GN-MeasuringQuality-CEP.pdf>

Filming Interactions to Nature Development. Five Steps for Brain – Building: Serve and Return. Consultado en: https://harvardcenter.wpenginpowered.com/wp-content/uploads/2017/06/HCDC_ServeReturn_for_Parents_Caregivers_2019.pdf

Guzmán, D y Rodríguez L (2019) Experiencias de Revitalización Cultural y Lingüística. Fundación para la Educación en Contextos de Multilingüismo y Pluriculturalidad, Cochabamba, Bolivia Halim Antonio Girade (2018) ‘Criança Feliz’: um programa para quebrar o ciclo da pobreza e diminuir as desigualdades no Brasil en Early Childhood Matters, Bernard van Leer Fundation.



Instituto Dominicano de Evaluación e Investigación de la Calidad Educativa (2020) Mapa Servicios de Atención Integral a la Primera Infancia en República Dominicana, Santo Domingo, D.N. República Dominicana.

Instituto Nacional de Estadística (2015), Censo de Población y Vivienda 2012 Bolivia, Características de la Población. La Paz, Bolivia.

Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas IPELC (2017) Hablemos nuestro idioma con nuestros niños y niñas. La experiencia de los Nidos Bilingües en Bolivia, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Jaimes, A. (2021) Más allá del “binomio madre-niño”, reflexión actual sobre los roles en el cuidado de la niña y el niño. Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Consultado en: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/09/mas-alla-del-binomio-madre-nino-reflexion-actual-sobre-los-roles-en-el-cuidado-de-la-nina-y-el-nino/>

Ley 136-03, Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, del 7 de agosto de 2003, Gaceta Oficial No. 10234.

Ley N° 269, 02 de agosto de 2012 Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas, Bolivia.

Ley 342-22 que crea el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y crea el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI). Deroga el Dec. Núm. 102-13, del 12 de abril de 2013, Gaceta Oficial No. 11076.

López F. Marazzi V. Licheri M. 2022. ¿Cuál es el futuro de las políticas de primera infancia en América Latina y el Caribe? Primeros Pasos Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado en <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/cual-es-el-futuro-de-las-politicas-de-primera-infancia-en-america-latina-y-el-caribe/>

Maldonado., C., Yoshikawa, H., Escallon, E., Pongutá, A., Nieto, A. M., Kagan, L., Rey, C., Cristancho, J. C., Mateus., A., Caro, L. A., Aragón., C. A., Rodríguez., A.M. & Motta, A. (2021). Measuring the quality of early childhood education: Associations with children’s development from a national study with the IMCEIC tool in Colombia. Child Development, 1-15. DOI: 10.1111/cdev.13665

Mark, MM, Henry, GT y Julnes, G. (2000). Evaluación: Un marco integrado para comprender, orientar y mejorar políticas y programas. San Francisco: Jossey-Bass.

Martínez, R. (2015) La Institucionalidad y Gobernanza: ¿Nuevas Perspectivas para la Gestión Pública? Aportes para el Debate. Consultado en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/05%20%20Roberto%20Martinez%20Nogueira%20-%20La%20institucionalidad%20y%20gobernanza.pdf>

Mattioli, M. (2019) Análisis Comparativos de Políticas de Educación: Los servicios de atención y educación de la Primera Infancia en América Latina. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Oficina de América Latina.

Ministerio de Educación Nacional (2022) Principales Resultados de la Medición de la Calidad de la Educa-





ción Inicial en el Grado Transición. Boletín No. 1. Consultado en: https://www.colombiaaprende.edu.co/sites/default/files/files_public/2022-09/Boletin%201.pdf

Minujin, A. Bagnoli, V. Mercer, R. 2017. Pobreza e infancia en América Latina, lo esencial no puede ser invisible a los ojos. Primeros Pasos Banco Interamericano de Desarrollo. Consultado en: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/pobreza-e-infancia/>

National Scientific Council on the Developing Child (2005/2014). Excessive Stress Disrupts the Architecture of the Developing Brain: Working Paper No. 3. Updated Edition. Consultado en: www.developingchild.harvard.edu.

Nores, M., Barnett, S., (2019) Beneficios de las intervenciones en la primera infancia en todo el mundo: (Under) Invertir en los más jóvenes. Instituto Nacional de Investigación sobre Educación Temprana, Rutgers, Universidad Estatal de Nueva Jersey. Estados Unidos.

OMS, UNICEF, World Bank. (2018) Cuidado Cariñoso y Sensible para el Desarrollo en la Primera Infancia un Marco para Ayudar a los Niños a Sobrevivir y Prosperar para Transformar la Salud y el Potencial Humano.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (2019) Bolivia, Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina en [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_pi_bolivia_20190522.pdf#:~:text=Estaba%20conformada%20por%202%2C1,pareja%20\(SITEAL%20en%20I%20C3%ADnea\).](https://chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_pi_bolivia_20190522.pdf#:~:text=Estaba%20conformada%20por%202%2C1,pareja%20(SITEAL%20en%20I%20C3%ADnea).)

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura- UNESCO (2022) Conferencia Mundial sobre Atención y Educación de la Primera Infancia: Declaración de Tashkent y Compromisos de Acción para Transformar la Atención y Educación de la Primera Infancia, 16 de noviembre de 2022.

Orozco, C. (2020) ¿Por qué es Importante Medir la Calidad de la Educación Inicial? Universidad de los Andes. Consultado en: <https://uniandes.edu.co/es/noticias/educacion/por-que-es-importante-medir-la-calidad-de-la-educacion-inicial>

OMS, UNICEF, World Bank. (2018) Cuidado Cariñoso y Sensible para el Desarrollo en la Primera Infancia un Marco para Ayudar a los Niños a Sobrevivir y Prosperar para Transformar la Salud y el Potencial Humano.

Poehlma, S., Dowd, A., Pisani, L. (2018) IDELA: potenciando la evidencia centrada en los niños para cambiar las políticas, las prácticas y la inversión. Save the Children. Consultado en: https://earlychildhoodmatters.online/wp-content/uploads/2018/06/4.5-IDELA-1_es.pdf

Roth, A. 2009. Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Sexta Edición. Ediciones Aurora. Colombia.

Rozengardt, A. (2014) Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social. Consultado en: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6485/2/TFLACSO-2014AR.pdf>
UNICEF. (2017) La Primera Infancia Importa para cada Niño. Consultado en <https://www.uni->



cef.org/media/48896/file/UNICEF_Early_Moments_Matter_for_Every_Child_SP.pdf

UNICEF. World Bank., Brookings Institution Center for Universal Education., UNESCO. (2017) Overview: MEL-QO: Measuring Early Learning Quality and Outcomes.

UNICEF (2020) Ninas y niños en América Latina: Panorama 2020. <https://www.unicef.org/lac/media/21901/file/NNAenALC2020-a-una-pagina.pdf>

UNICEF (2022) Derecho a la Educación de Niños, Niñas y Adolescentes. Consultado en: <https://www.unicef.org/chile/media/7026/file/mod%202%20derecho%20educacion.pdf>

UNICEF Brasil (2023) As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil, Brasília.

UNICEF. (2023) Early Childhood Development: For Every Child, Early Moments Matter. Consultado en <https://www.unicef.org/media/145336/file/Early%20Childhood%20Development%20-%20UNICEF%20Vision%20for%20Every%20Child.pdf>

Unidad de Coordinación de Cooperación Técnica y Financiera, Ministerio de Economía y Finanzas y Banco Mundial. (2017) Informe Final de Evaluación de Impacto del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más. Perú.

Vegas, E., and L. Santibañez. 2010. The Promise of Early Childhood Development in Latin America. World Bank, Washington, D.C.

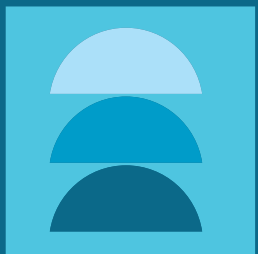
Vegas, E. y Silva, V (2011) Fortalecimiento de políticas públicas y programas de Desarrollo Infantil Temprano en América Latina y el Caribe. Consultado en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/302351468239372038/pdf/807130WP0S-PANI00Box379796B00PUBLIC0.pdf>

World Bank (2013) Jamaica: Early Childhood Development, SABER Country Report. Consultado en: http://wbfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/CountryReports/ECD/SABER_ECD_Jamaica_CR_Final_2013.pdf

World Bank (2013) Systems Approach for Better Education Results (SABER) Consultado en: <https://www.worldbank.org/en/topic/education/brief/systems-approach-for-better-education-results-saber>

World Bank. (2023) Early Childhood Development. Consultado en: <https://www.worldbank.org/en/topic/earlychildhooddevelopment>





Anexo 1



País	Nombre de la Política o Iniciativa	Población Objetivo	Normatividad	Sector o actor líder de la implementación
Argentina	Estrategia Nacional Primera Infancia Primero	Desde la etapa natal hasta los seis años de edad inclusive	Decreto 750/2019	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Bolivia	Política Pública Plurinacional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia “Contigo desde tus inicios-5”	Desde los cero a los cinco años de edad	Decreto Supremo N°4980, 6 de julio de 2023	Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional de Bolivia
Brasil	Plan Nacional para la Primera Infancia	Desde los cero a los cinco años de edad	Ley No. 13.257 del 8 de marzo de 2016.	Red Nacional de Primera Infancia (RNPI) – Sociedad civil, gobierno nacional, estatal y municipal, sector privado y organizaciones de orden no gubernamental y banca multilateral
Chile	Chile Crece contigo	Desde los cero hasta los nueve años	Ley 20379 septiembre de 2009, modificada por la Ley 21430 del 15 de marzo de 2022.	Sistema Intersectorial de Protección Social e Institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile Crece Contigo”
Colombia	De Cero a Siempre	Desde los cero hasta los cinco años de edad, incluye a mujeres gestantes y lactantes	Ley 1804 de 2016, Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia: “De Cero a Siempre”	Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia

País	Nombre de la Política o Iniciativa	Población Objetivo	Normatividad	Sector o actor líder de la implementación
Ecuador	La Estrategia Nacional Intersectorial para la Primera Infancia, Infancia Plena, alineada al Plan Nacional 2 del Buen Vivir 2017-2021	Desde los cero a los cinco años de edad	En proceso de Formulación Anteproyecto de Ley Orgánica de la Primera Infancia	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
El Salvador	Política Nacional de Apoyo Integral al Desarrollo Infantil Temprano “Crecer Juntos” Política Nacional de Educación y Desarrollo Integral para la Primera Infancia	Desde la gestación hasta cumplir los 8 años de edad	Ley Crecer Juntos Para la Protección Integral de la Primera Infancia, Niñez y Adolescencia Decreto Legislativo N°431 el 22 de junio de 2022	Comité Técnico de Primera Infancia
Jamaica	The National Strategic Plan for Early Childhood Development in Jamaica 2008-2023	Gestación a ocho años de edad	Sin información	Comisión de Primera Infancia
México	Política Integral Nacional de atención y desarrollo infantil de la primera infancia	Desde los cero a los cinco años de edad	Acuerdo SIPINNA04/2019	Comisión Primera infancia SIPINNA
Panamá	Política de Estado en Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano	Desde los cero años hasta los ocho años de edad	Ley 171 de 2015	Comisión de Alto Nivel para la Primera Infancia y un Consejo Consultivo de la Primera Infancia

País	Nombre de la Política o Iniciativa	Población Objetivo	Normatividad	Sector o actor líder de la implementación
Paraguay	Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2023 – 2030	Desde la concepción hasta los 8 años.	Decreto N°3938/2020 que crea el Equipo Nacional de Primera Infancia	Equipo Nacional de Primera Infancia / Comisión Nacional de Primera Infancia
Perú	Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) 2012-2021 Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental Orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano “Primero la infancia”.	Desde la gestación hasta los 5 años de edad,	Ley núm. 30362, de noviembre de 2015 Decreto Supremo N°003-2019-MIDIS. Aprueba la Estrategia de Gestión Territorial “Primero la Infancia”.	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - Comisión Multisectorial
República Dominicana	Plan Quisqueya Empieza Contigo Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia	Desde los cero a los cinco años de edad	Ley núm. 342-22 crea el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI)	El Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)
Uruguay	Plan Nacional de Primera Infancia Uruguay Crece Contigo	Niñas y niños menores de 4 años	Ley N° 19.353/15 crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)	Ministerio de Desarrollo Social. Intersectorialidad



FUNDAMENTOS Y MEJORES PRÁCTICAS
DE MODALIDADES FLEXIBLES EN
ATENCIÓN A LA PRIMERA INFANCIA