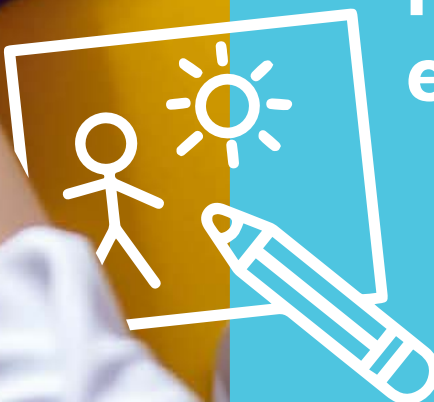




BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

Guía de implementación de modalidades flexibles en primera infancia



Guía de implementación de modalidades flexibles en 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

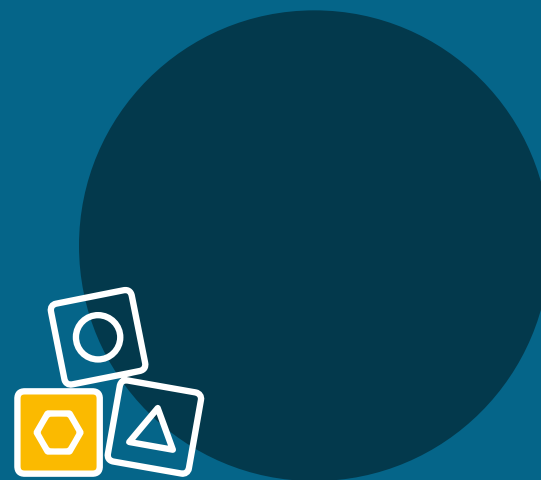
DISEÑO GRÁFICO

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

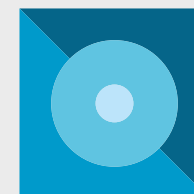
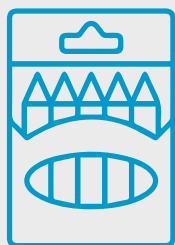


Tabla de contenido



Introducción ————— 05

Conceptos fundamentales ————— 07

Perspectiva de derechos en políticas
de primera infancia

Desarrollo infantil

Flexibilización como atributo en la
atención a la primera infancia

Integralidad de la atención

Generación y uso de evidencia en
políticas de primera infancia

Gestión de modalidades flexibles en el marco de una política de atención integral a la primera infancia ————— 12

Política y marco regulatorio

Propósito
Aspectos para tener en cuenta
Situación demostrativa

Gobernanza y condiciones institucionales

Propósito
Aspectos para tener en cuenta
Situación demostrativa

Análisis de situación de los niños y niñas

Propósito
Aspectos para tener en cuenta
Situación demostrativa

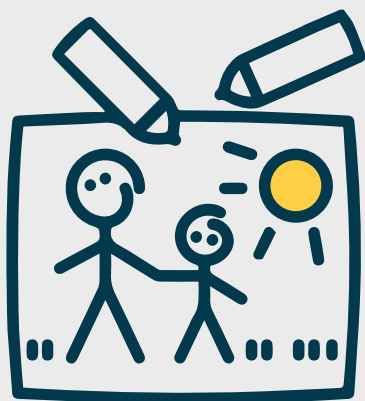
Oferta flexible, pertinente y de calidad

Propósito
Aspectos para tener en cuenta
Situación demostrativa

Procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento

Propósito
Aspectos para tener en cuenta
Situación demostrativa

Introducción



CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe – comprometido con el desarrollo integral de las niñas y los niños en primera infancia de los países de América Latina y el Caribe, así como con el crecimiento social y económico de la región, ha decidido fortalecer la gestión de las políticas públicas en favor de este grupo poblacional desde su nacimiento hasta los seis años, así como de las mujeres en gestación.

Ante los retos que plantea la primera infancia como ventana de oportunidad para cimentar las bases del desarrollo personal y social, así como con las realidades en las que nacen y crecen los niños y niñas de la región, CAF se encuentran interesado y comprometido con el impulso de una gestión que genere las condiciones que requiere esta población para desarrollarse a plenitud, en sociedades prósperas, incluyentes y justas. Por lo tanto, se busca fortalecer esta gestión desde las arquitecturas institucionales, las modalidades y formas de operación de la oferta de atención integral.

En sintonía con sus objetivos estratégicos de: (i) aumentar el acceso a la atención inicial en salud, nutrición, cuidados y educación inicial, con énfasis en la población de menores recursos; (ii) mejorar la calidad de los servicios

dirigidos a niñas y niños en primera infancia; y (iii) fortalecer institucionalmente los servicios y programas para este grupo poblacional, CAF encontró valioso identificar el tipo de gestión que se requiere adelantar para flexibilizar la oferta de atención integral a la primera infancia en la región, así como las iniciativas con prácticas que ilustran caminos para reducir brechas en el acceso y mitigar situaciones de inequidad.

Basados en la evidencia científica y en estudios económicos, CAF reafirma su intención de contribuir a que, los países de la región actúen decididamente en favor del desarrollo integral de la primera infancia. Convencidos del impulso que dan las alianzas entre Estado y la sociedad, se busca robustecer la capacidad técnica y operativa de los gobiernos para encontrar maneras propias de garantizar estrategias sostenibles, pertinentes, costo-eficientes y contextualizadas con los desafíos que cada gobierno afronta frente a la situación de su población en primera infancia.

Este documento ofrece orientaciones para el fortalecimiento de la gestión de políticas dirigidas a promover el desarrollo integral en la primera infancia, que logren asegurar que la estructura y operación de la oferta se adapte

a las características de las niñas y niños y sus contextos y garantice que todas y todos sin excepción, pueden acceder a servicios que protegen integralmente sus derechos y propician experiencias significativas para la realización plena de sus vidas.

En el primer apartado se abordan conceptos que ayudan a comprender y definir el sentido de las políticas, a respaldar la toma de decisiones y a motivar la articulación institucional requerida para asegurar la integralidad en la atención.

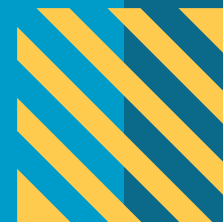
En el segundo apartado se plantean acciones para implementar en el marco de las políticas de primera infancia, en particular para la creación de una oferta flexible: la definición colectiva de propósitos y metas para tener un

marco de referencia compartido; los mecanismos de organización e interacción de los actores; la comprensión de las condiciones de vida de los niños y niñas en primera infancia; la exploración y análisis de los resultados que ofrecen los diferentes campos del saber y las iniciativas ya emprendidas; el diseño de una oferta pertinente y los aspectos relacionados con el monitoreo y seguimiento.

Se espera que este documento contribuya a la generación de escenarios de co-construcción, gestión inter y multi-sectorial, así como el involucramiento de los actores estratégicos en cada territorio para que de forma sinérgica prioricen a la primera infancia en la agenda pública y se avance en la definición de un plan de trabajo conjunto y su implementación con base en las potencialidades y características de los territorios.



Conceptos fundamentales



Los Estados en América Latina desempeñan un papel clave para asegurar que, durante la primera infancia, se protejan integralmente los derechos de los niños y se promueva su pleno desarrollo. Para lograrlo es esencial mantener el compromiso y aumentar la inversión en las condiciones que favorezcan un buen comienzo desde el nacimiento y a lo largo de la vida de sus ciudadanos.

Los gobiernos tienen un papel fundamental en liderar la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas a largo plazo. Esto implica establecer un marco normativo e institucional que guíe sus decisiones y asegure una gestión coordinada de los actores involucrados en brindar atención integral a los niños y niñas y en cerrar las brechas e inequidades que han afectado el acceso y la calidad de los servicios para muchos de ellos.

A continuación, se presentan algunos conceptos que inspiran la definición de criterios y lineamientos para que las políticas públicas de primera infancia pongan en el centro de la gestión a las niñas, los niños y sus familias.

Perspectiva de Derechos en Políticas de Primera Infancia

La Convención sobre los Derechos del Niño de la Asamblea de las Naciones Unidas en 1989, ha sido precursora en el reconocimiento de las niñas y los niños como sujetos de derechos y de su protección integral para asegurar que su 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 Observación General Número 7 del Comité de los Derechos del Niño del 2006, centrada en la primera infancia, surge como respuesta a la necesidad de profundizar sobre las implicaciones prácticas de aplicar la Convención durante los primeros años de vida.

La universalidad de los derechos implica su vigencia para todo el género humano, en todo tiempo y lugar, sin distinción de edad, sexo, raza, ideología, religión, cultura, condición social o política. La progresividad reconoce la evolución permanente del sentido que los seres humanos dan a su existencia, así como las nuevas condiciones sociales que legitiman otros derechos.

Por lo anterior, el ejercicio de los derechos requiere de condiciones materiales que preservan la existencia, así como de condiciones afectivas y sociales óptimas que redundan en la realización del ser humano; también precisa del reconocimiento por parte de quienes tienen la



responsabilidad de garantizarlos y de la generación de oportunidades concretas para hacerlos posibles.

En este marco, el reconocimiento de la dignidad humana desde el comienzo de la vida implica entender y respetar la singularidad de cada niño y niña y exige un compromiso con la protección integral de sus derechos sin excepción. Para lograrlo, es esencial una institucionalidad sensible y flexible, capaz de adaptarse a las características de cada individuo, su comunidad y contexto.

Desarrollo Infantil



En el ámbito de las políticas de primera infancia, el desarrollo infantil se entiende como un proceso dinámico y continuo que vive el niño y la niña desde su nacimiento que debe ser promovido desde una visión que les reconoce como seres singulares, sociales, con capacidades diversas, autónomos y líderes en la construcción de sus vidas.

El desarrollo infantil abarca las capacidades y habilidades que los niños y las niñas despliegan a lo largo de su vida; en el construir de su autonomía, a través de interacciones consigo mismos, con otros y con su entorno. Este proceso es integral, multifactorial y multicausal, influenciado por aspectos biológicos, ambientales y sociales, y está marcado por las particularidades de sus interacciones y contextos.

Esta perspectiva desafía visiones lineales y homogéneas del desarrollo, pues reconoce que cada niño sigue

un camino único y que las condiciones y situaciones son diversas. Disciplinas como la biología, psicología, sociología, pedagogía y neurociencia han contribuido a entender la primera infancia como una ventana crucial para el desarrollo humano.

Durante la primera infancia, se produce un mayor número de conexiones cerebrales, en este período se sientan las bases para habilidades como la motricidad, el lenguaje, el pensamiento simbólico y el manejo de emociones. Contrario a creencias previas, estos procesos inician en el periodo perinatal y alcanzan su punto máximo antes del ingreso a la educación formal.

La necesidad de actuar oportunamente en la primera infancia se sustenta también en estudios económicos, que demuestran que la inversión en condiciones óptimas para el desarrollo durante los primeros años genera altas tasas de retorno y de costo-efectividad. Este enfoque resalta la importancia de implementar políticas de promoción del desarrollo infantil integral para el logro de un impacto positivo y duradero en la vida de las personas y en la sociedad en general.

Flexibilización como atributo en la atención a la primera infancia

La creciente conciencia de la diversidad inherente a cada individuo y el reconocimiento de las condiciones familiares y comunitarias, así como de las particularidades de los contextos y territorios han desafiado la idea de estandarizar las ofertas de atención en la primera infancia. Este cambio ha evitado la creación de servicios excluyentes y, junto con el respaldo financiero y científico, ha puesto en valor los servicios adaptables y contextualizados para los Estados y gobiernos locales.

La flexibilidad, entendida como la capacidad de reconocer las características, intereses y contextos de la niñez y sus familias, se presenta como un atributo central de la oferta de atención integral a la primera infancia. Este enfoque implica una estructura técnica, operativa y financiera capaz de adaptar servicios de manera oportuna y pertinente, dando valor a la calidad y permitiendo costo-efectividad en la prestación.

Desde el punto de vista operativo, la flexibilidad se refleja en la variación de tiempos, enfoques metodológicos, estructuras organizacionales, roles y recursos necesarios para garantizar la prestación continua del servicio. Este enfoque va más allá de las estructuras convencionales; impulsa servicios innovadores, dinámicos, y adaptativos que promuevan el desarrollo integral en la primera infancia, al tiempo que contribuyan al fortalecimiento de sus familias y comunidades.

Una oferta es flexible busca abordar la integralidad del proceso de desarrollo desde una perspectiva holística e interrelacional, que promueve la interacción y articulación entre los actores responsables de garantizar los derechos en la primera infancia. La flexibilidad no solo contribuye a la accesibilidad, superando barreras para disfrutar de las oportunidades ofrecidas, sino que también involucra a la familia y la comunidad como actores partícipes en el proceso.

Integralidad de la atención

La integralidad de la atención en las políticas de primera infancia reconoce la interconexión de los derechos y de las áreas del desarrollo de los seres humanos. Este enfoque supera visiones unidimensionales y fragmentadas; por lo que propone una comprensión completa del individuo. La mirada integral favorece la formulación de una gestión que genera condiciones para un desarrollo orientado a reconocer y potenciar las capacidades y habilidades con que cuenta una persona para construir de manera autónoma una vida auténtica y significativa.

Avanzar hacia una gestión con enfoque integral implica, establecer de manera colegiada las áreas de atención requeridas para fomentar el desarrollo infantil (atenciones, prestaciones...). Además, exige la organización intra e intersectorial para asegurar que las acciones y los actores involucrados converjan de manera complementaria, armónica, pertinente y oportuna en beneficio de cada niño y cada niña.





Este proceso de integralidad se convierte en el cimiento para maximizar el impacto positivo en el desarrollo de la primera infancia y en el progreso de la sociedad. La atención integral comprende estrategias para la protección de los derechos de las niñas y niños, al asegurar las condiciones humanas, sociales y materiales en los entornos donde transcurren sus vidas (hogar, escenarios de salud, espacios educativos, recreativos, públicos); y para la potenciación de su desarrollo en los territorios que habitan.

Generación y uso de evidencia en políticas de primera infancia

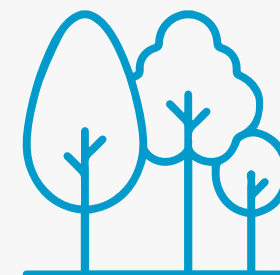
En el ámbito de las políticas públicas sociales es necesario superar la práctica de tomar decisiones basadas en tendencias, opiniones, creencias o intuiciones. El uso de información resultado de investigaciones, estudios científicos y de datos estadísticos proporciona una base sólida para comprender los desafíos, valorar posibles soluciones, prever consecuencias y fundamentar los diseños de políticas públicas.

Es importante asegurar que las políticas públicas se sustenten en información actualizada y confiable de manera que las acciones emprendidas por los responsables de la gestión sean efectivas, eficientes y beneficiosas para las niñas y niños y la sociedad en general. A nivel global, centros y grupos de investigación han generado evidencia suficiente para demostrar el impacto de las políticas orientadas a promover el desarrollo infantil.

Revisar las experiencias de otros gobiernos en la implementación de políticas y programas, requiere un análisis cuidadoso para determinar qué se puede replicar y adaptar, considerando que lo exitoso en un contexto no siempre funciona en otro.

Definir estrategias efectivas para alcanzar objetivos en políticas públicas requiere información confiable sobre la población en primera infancia y sus contextos, así como sobre la efectividad, viabilidad y escalabilidad de iniciativas previas. Conocer, analizar y ponderar esta evidencia respalda las decisiones de los encargados de gestionar las políticas.

Contar con sistemas de información, modelos de evaluación o medición coherente con las metas y el contexto de cada nación, permite que cada decisión se respalde en los análisis propios identificando áreas donde se necesita mayor esfuerzo técnico e inversión, así como evaluando la progresividad de las acciones y sus impactos en el logro de los objetivos.





Gestión de modalidades flexibles en el marco de una política de atención integral a la primera infancia



En este aparte de la guía se desarrollan cinco elementos que se consideran centrales al momento de definir una oferta flexible y oportuna en el marco de una política pública dirigida a garantizar el desarrollo integral en la primera infancia. Estos aspectos surgen del análisis de experiencias y buenas prácticas realizado por CAF en algunos países de América latina.

Estos elementos no responden a una lógica secuencial, son aspectos que deben ser considerados durante el proceso de definición de la política

Figura 1 - Aspectos para tener en cuenta en la Gestión de Modalidades Flexibles en el Marco de una Política de Atención Integral a la Primera Infancia



Política y marco regulatorio

Propósito

Las políticas públicas desempeñan un papel crucial en la interacción entre el Estado y la sociedad, buscan transformar condiciones y realidades. Al establecer políticas para la primera infancia, no se sigue un camino preestablecido, sino que se dinamiza y reconoce un proceso propio que involucra a diversos actores comprometidos con la promoción del desarrollo y bienestar de niñas y niños. Este proceso debe basarse en evidencias científicas, referentes normativos, y un marco valorativo que guíe propósitos comunes, regulando las interacciones y articulaciones entre los actores involucrados.

Aspectos para tener en cuenta

Acordar el alcance de la política para concretar comprensiones que fundamentan la acción.

Para orientar la gestión de la política pública en la primera infancia, es esencial situar a las niñas y niños como eje central. Esto implica reconocer, de manera colegiada entre los sectores participantes, las evidencias que reflejan el estado de desarrollo integral de los niños según su etapa de vida. Estas evidencias marcarán pautas hacia donde se deben orientar los esfuerzos de los actores participantes.

El desarrollo integral, como horizonte de la política, supone el reconocimiento de las relaciones entre los aspectos físicos, comunicativos, cognitivos, afectivos, creativos, personales y sociales. Estos elementos constituyen el conjunto de capacidades y habilidades que posibilitan la construcción de una vida auténtica y significativa, y marcan el alcance de la política de primera infancia en términos de promoción de su potencial.

En consecuencia, se debe definir colectivamente qué se debe garantizar durante la primera infancia para que este propósito superior se materialice en la vida de cada niño y niña. La creación colectiva entre los actores clave conducirá a nuevas comprensiones o a la renovación de las existentes sobre lo que se debe ofrecer a cada niño y niñas para favorecer su desarrollo integral.

La aceptación y apropiación de estas aproximaciones, entre los actores involucrados en la promoción de condiciones favorables para el desarrollo de las niñas y niños durante la primera infancia, surgen de su participación activa en los escenarios de discernimiento que condujeron al esclarecimiento de estas comprensiones.

Acciones a realizar:

- **Escenario técnico intersectorial.** Conformar un escenario técnico intersectorial integrado por los diversos actores institucionales involucrados en la generación de condiciones favorables en la primera infancia, integrado por delegados cuya labor esté relacionada con este propósito misional.
- **Diálogo generativo.** Promover una cultura de diálogo generativo en el que se propicia la escucha

genuina para identificar puntos de encuentro que contribuyen en el logro de una visión compartida.

- **Documentos técnicos con conceptos centrales.** Construir de manera intersectorial documentos técnicos que recojan el acervo de conocimiento existente relacionado con los conceptos que serán transversales en la política, por ejemplo: desarrollo infantil, primera infancia, derechos, diversidad, cuidado y crianza, protección integral, atención integral, intersectorialidad, entre otros, que sirvan como insumo en el proceso de construcción del horizonte de sentido y el marco de la gestión de la política.

- **Escenarios de participación ampliada.** Crear espacios que permitan recoger en los diversos contextos y territorios los aportes de diferentes actores de la sociedad, familias y niños y niñas sobre los fundamentos conceptuales de la política.

- **Documento de Política.** Producir el documento que recoge el horizonte de sentido y los fundamentos conceptuales de la política, contruidos participativamente.

- **Estrategia de movilización social.** Implementar acciones para garantizar la apropiación de propósitos, alcance y fundamentos conceptuales de la política por parte de todos los actores que acompañan las prácticas propias de su implementación.

- **Capacidades locales.** Llevar a cabo un proceso de fortalecimiento territorial para empoderar a los gobiernos locales como líderes en el posiciona-



miento de las políticas y la interiorización del horizonte de sentido y de los conceptos fundamentales.

Definir el marco normativo y el modo de proceder en favor de las niñas y los niños en las esferas políticas, jurídicas e institucionales

Establecer el marco normativo, internacional y nacional, es fundamental para respaldar la acción de protección integral de las niñas y niños. Reflexionar sobre estos instrumentos no solo implica comprenderlos, sino establecer criterios para definir cómo se alcanzará el propósito superior de promover el desarrollo integral durante la primera infancia.

Acciones a realizar:

- **Recursos internacionales.** Revisar los recursos internacionales que orientan y sustentan los instrumentos y actos administrativos con los que cuenta el país en materia de protección integral de los derechos de las niñas y niños como: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Observación General Número 7 del Comité de los Derechos del Niño, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros.
- **Normatividad a nivel nacional y local.** Contar con un instrumento normativo que defina y oriente la implementación y evaluación de una política de primera infancia. Puede aportar a la continuidad y sostenibilidad de las acciones de política teniendo en cuenta las dinámicas administrativas de los países. La normativa resultante debe explicitar el enfoque técnico de la política y respaldar las acciones estratégicas de la propuesta, tales como la

progresividad hacia la universalización de la atención integral, la asignación de recursos financieros, la configuración institucional, la articulación intersectorial, los roles de los distintos actores, entre otros elementos clave.

- **Socialización del marco normativo.** Diseñar herramientas que faciliten la apropiación, comprensión y adaptación de acciones, por parte de todos los actores, de acuerdo con lo definido en la norma.

Situación demostrativa

El proceso de Colombia a propósito de las acciones que guían su gestión en favor del desarrollo integral en la primera infancia.

Colombia adelantó un proceso participativo durante los años 2012 y 2013 para definir los fundamentos políticos, técnicos y de gestión que inicialmente orientaron la Estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia De Cero a Siempre, convertida en la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia mediante la Ley 1804 de 2016. Este proceso incluyó:

1. Constitución de una instancia intersectorial que lideró el proceso de discusión técnica sobre el concepto de primera infancia, de desarrollo de niñas y niños, de la atención integral como mecanismo para concretar lo indicado en la doctrina de la protección integral y la gestión intersectorial, entre otras definiciones.

2. Realización de procesos de consulta y debate con diversos actores del orden nacional y territorial sobre los planteamientos propuestos para enriquecerlos y decantarlos.
3. Producción de un documento de fundamentos que integró los conceptos acordados y que se constituyó en el marco de referencia técnico y de principios para el desarrollo de la política y sus líneas de acción.
4. Movilización social con participación intersectorial para promover su conocimiento y apropiación entre los diversos sectores, actores y territorios.

Como resultado de este proceso de participación y co-creación, el horizonte de sentido de la política se centró en la promoción del desarrollo integral de niñas y niños, por lo que la meta principal que se planteó busca garantizar la atención integral de las niñas y los niños con lo cual se reconoce un conjunto de prestaciones que incluyen no solo acciones relacionadas con la educación inicial, sino con el fortalecimiento de las familias, la salud, la nutrición, la recreación, el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía, entre otras.



Gobernanza y condiciones institucionales

Propósito

Como responsable de la gestión de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia, corresponde al Estado asumir a través de su arquitectura institucional, las tareas relativas a su diseño, implementación y evaluación, y poner especial empeño a la eliminación de las barreras que limitan la atención del total de la población de niñas y niños.

La gobernanza hace referencia al tipo de relaciones que se establecen entre los diferentes actores públicos y privados en la gestión de definir, ejecutar y monitorear las políticas públicas. Este proceso implica la definición de instancias de relacionamiento y de los roles a cumplir. Estas relaciones deben ser dinámicas, colaborativas, solidarias y de confianza de tal forma que siempre estén al servicio del cumplimiento de los propósitos trazados en la política.

Al estar comprometidas con la promoción del desarrollo de las niñas y los niños desde una aproximación que da cuenta de la integralidad de los sujetos, del proceso de desarrollo y de la interdependencia de sus derechos, la gestión de las políticas públicas dirigidas a la primera infancia se soporta en dinámicas de trabajo intersectorial y multisectorial que demandan la definición de estrategias que favorezcan la articulación entre los diferentes sectores y actores involucrados desde el orden nacional, regional y municipal.

Institucionalmente es necesario establecer acuerdos de funcionamiento y asignar responsabilidades en el orden nacional y local que encuadran el quehacer de los sectores e instancias que deben asegurar la viabilidad de programas mediante los cuales se concreten las metas de las políticas.

Aspectos para tener en cuenta

Convocar a un trabajo articulado, colegiado y cooperativo.

La selección de los actores convocados se guía por criterios que incluyen la pertinencia de sumisión, competencias e idoneidad en consonancia con los objetivos de la política pública. La naturaleza de estos actores refleja responsabilidades específicas que resaltan la particularidad de sus propósitos, perspectivas y comprensiones en sus respectivos campos disciplinares y técnicos.

Colaborar con otros en aras del desarrollo de los niños y las niñas en la primera infancia implica trascender las actividades particulares de cada sector o entidad. Este enfoque desafía la tendencia a realizar acciones de manera independiente, obligando a las instituciones a abandonar su zona de confort y a poner a prueba su capacidad técnica, administrativa y territorial.

La disposición a interactuar con la diversidad institucional confronta el conocimiento técnico, la estructura y las peculiaridades de los procesos administrativos que respaldan la gestión de cada sector. También cuestiona las normas que regulan su marco de actuación, así como los bienes, recursos, lógicas, conocimientos y prácticas

institucionales y ocupacionales. Este enfoque exige descentramiento, flexibilidad, apertura y disposición para la transformación, promoviendo el trabajo conjunto y coordinado dirigido al logro del desarrollo integral de la primera infancia.

Acciones a realizar:

- **Identificar sectores e instituciones gubernamentales** que cumplen funciones relacionadas con la protección integral de los derechos de las niñas y niños durante la primera infancia, incluidos los derechos de las mujeres en gestación que son tenidos en cuenta en esta franja etaria.
- **Convocar a todos los actores.** Considerar a la institucionalidad pública y a representantes de las organizaciones de la sociedad civil, academia y de cooperación como aliados naturales en la consecución de las metas trazadas.
- **Fortalecer equipos sectoriales.** Generar capacidades institucionales para responder a las exigencias de sinergias y trabajo colaborativo que implica el trabajo intersectorial y articulado al servicio de la promoción del desarrollo infantil.
- **Definir relacionamiento nación-territorio.** Movilizar el liderazgo de gobernantes, generar compromisos y establecer acuerdos claros de gestión y financiación entre los niveles nacionales y locales.
- **Conformar equipos técnicos interinstitucionales.** Asegurar la delegación de representantes institucionales con las experticias técnicas re-



queridas y la capacidad de tomar decisiones y de movilizar los procesos pertinentes al interior de sus organizaciones. Generar o fortalecer el conocimiento mutuo de la misión de cada institución en relación con la primera infancia, sus programas, proyectos, servicios y marco normativo.

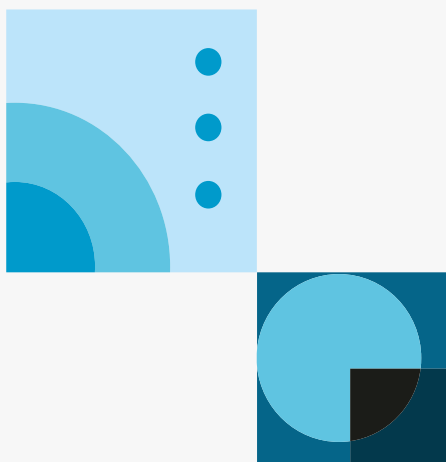
- **Fortalecer los esquemas intersectoriales a nivel local.** Generar capacidades de trabajo colaborativo a nivel local involucrando los diferentes sectores y actores

blicas, transformando la manera de concebir la atención a niñas y niños, sus familias y comunidades.

La propuesta insta a los sectores a pensar en cómo alcanzar metas de manera colaborativa, enfocándose en cómo cada competencia y fortaleza institucional contribuye a la realización de los derechos de niñas y niños. Se trasciende del discurso a la acción concreta al estructurar una oferta complementaria que materializa la integralidad en la atención.

Acciones a realizar:

- **Conformar instancias de articulación intersectorial.** Contar con una instancia con capacidad de convocar a los actores a nivel nacional, regional y local para que actúen de manera coordinada, complementaria y solidaria, lo que supone compartir recursos, responsabilidades, toma de decisiones y emprender acciones conjuntamente.
- **Instaurar prácticas de trabajo colaborativo.** Construir una cultura institucional de toma de decisiones colegiada frente a la gestión de la política y la ejecución de la oferta de acuerdo con las particularidades territoriales, soportadas en una gestión de cooperación transparente, basada en relaciones de confianza que alcanza resultados importantes en materia de innovación, calidad, integralidad e inclusión social.
- **Involucrar diferentes niveles territoriales.** Definir mecanismos de trabajo entre los diferentes niveles administrativos territoriales. La materialización de las acciones se da en lo local, esto requiere definir



La actuación intersectorial no es la sumatoria de las acciones sectoriales.

Adoptar un enfoque colaborativo en la gestión de políticas públicas implica trabajar de manera conjunta para desarrollar una visión unificada que permita abordar eficazmente situaciones o problemáticas sociales complejas que no pueden resolverse mediante intervenciones sectoriales aisladas.

La acción intersectorial promueve un enfoque integral, fomentando la comprensión de que la actuación coordinada y complementaria garantiza condiciones para el desarrollo integral de niñas y niños desde su concepción.

En este sentido, la intersectorialidad requiere la definición de escenarios o instancias de construcción, el establecimiento de acuerdos para la gestión territorial conjunta, la proyección y ejecución de presupuestos de manera coordinada, así como el acompañamiento conjunto a los territorios. Este enfoque marca un cambio paradigmático en la dinámica de gestión de políticas pú-

acuerdos claros en el ámbito normativo, técnico, presupuestal y operativo, entre los diferentes niveles puesto que de ello depende, en gran medida, la sostenibilidad de la política.

- **Comprometer la acción gubernamental.** Movilizar la voluntad política de gobernantes nacionales y territoriales es fundamental en el éxito de una política. Es necesario que las propuestas sean comprendidas y apropiadas por los dirigentes con el fin de mantener los temas de primera infancia de manera prioritaria en la agenda pública.

- **Acciones de fortalecimiento.** Desarrollar acciones que fortalezcan la arquitectura institucional y la cualificación del talento humano involucrado, para asegurar el conjunto de capacidades técnicas e institucionales que favorecen la autonomía territorial y la sostenibilidad de las políticas.

Situación demostrativa

República Dominicana, una experiencia que inspira al trabajo intersectorial.

A partir de la definición del Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, República Dominicana establece el conjunto de instituciones, organismos y entidades de orden gubernamental y no gubernamental responsables de coordinar y gestionar de manera intersectorial e interinstitucional las políticas públicas, programas y acciones orientadas a la

protección integral de los derechos de la niñez y a la promoción de su desarrollo integral, en los ámbitos nacional, regional y municipal.

Como órgano rector del Sistema e instancia máxima de decisión el Código posiciona al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia – CONANI – conformado por instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

En cumplimiento de la responsabilidad de diseñar e impulsar la conformación de un subsistema nacional de protección y atención a la primera infancia que impacte los niveles de cobertura, calidad, integralidad y sostenibilidad de las políticas, programas y servicios dirigidos a este grupo poblacional, el Ministerio de la Presidencia, a través de la Dirección General de Programas Especiales lideró un proceso de consulta con sectores de la sociedad civil, especialmente con 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 para el Plan Nacional de Protección y Atención Integral de la Primera Infancia de Desarrollo Integral a la Primera Infancia “Quisqueya Empieza Contigo” aprobados por el Decreto 102-13 que declara de alta prioridad a la población menor de cinco años.

Con el fin de otorgar mayor sostenibilidad y carácter estructural a los propósitos inicialmente planteados en el Plan y agenciados en materia de la arquitectura institucional prevista para viabilizar la acción corresponsable que requiere la atención integral durante la primera infancia. Este país crea mediante la Ley 342-22 el Sistema Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia y el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera



Infancia (INAPI) con el fin de garantizar el conjunto de prestaciones intersectoriales continuas, permanentes y conjuntas del orden nacional y territorial, que aseguren en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de las niñas y los niños en primera infancia las condiciones humanas, sociales y materiales para promover y potenciar su desarrollo.

En línea con lo definido por el Plan Nacional Quisqueya Empieza Contigo, el Modelo de Atención Integral del INAPI integra procesos relacionados con educación inicial, salud y nutrición, registro de nacimiento, participación de las familias y la comunidad, protección de abuso y violencia, detección y atención temprana a las necesidades educativas específicas y condición de discapacidad.

Análisis de situación de los niños y niñas

Propósito

Disponer de datos sobre la situación y el desarrollo de las niñas y niños en cada país es fundamental para los hacedores de política de primera infancia. Esta información les brinda la oportunidad de comprender a fondo asuntos y contenidos relevantes, fortaleciendo su compromiso con la protección integral de sus derechos. Además, amplía su visión sobre cuestiones que demandan intervenciones inmediatas y a mediano y largo plazo, permitiéndoles construir criterios sólidos para actuar intencionadamente. Estos datos se convierten en una herramienta clave para generar condiciones propicias que favorezcan el proceso de desarrollo durante esta etapa crucial de la vida.

Analizar de manera sistemática la información que proporcionan fuentes confiables sobre el estado de la realización de los derechos de las niñas y niños en primera infancia; las condiciones y situaciones que viven junto con sus familias y comunidades en sus territorios y entornos; así como aquella relacionada con las fortalezas y barreras presentes en la institucionalidad para garantizar o asegurar el acceso y calidad de la oferta; es esencial para tomar las decisiones que corresponden en cada uno de los momentos del ciclo de gestión de la política pública y que permiten identificar los pasos a seguir para lograr el propósito de la atención integral universal a esta población.



Aspectos para tener en cuenta

Acceder a diferentes fuentes de información para lograr un diagnóstico comprensivo de la situación de los derechos de los niños y niñas.

Para obtener un diagnóstico integral de la situación de los derechos de los niños y niñas, es esencial recurrir a diversas fuentes de información que permitan realizar un análisis exhaustivo y comprensivo.

Al abordar estas fuentes, es crucial considerar la diversidad de condiciones que experimentan las niñas y niños, tanto aquellos que se encuentran en entornos más favorables como aquellos que enfrentan circunstancias generalmente invisibilizadas o desatendidas.

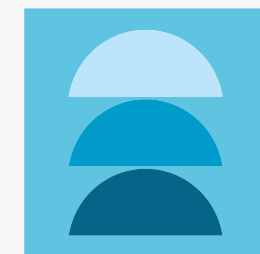
Es necesario comprender aspectos específicos, como ser niña, pertenecer al grupo de edad de 0 a 3 años, vivir los primeros años exclusivamente en el hogar o acceder a la oferta institucional desde los primeros meses, residir en zonas de difícil acceso, pertenecer a un grupo étnico, enfrentar situaciones de discapacidad o desplazamiento, entre otras.

El análisis de situación permite evidenciar asuntos críticos que se presentan como retos a abordar y condiciones potenciadoras que se constituyen en oportunidades para promover el desarrollo integral. Ejemplo de lo anterior puede ser la identificación de un porcentaje bajo de la población de niños y niñas con esquema de vacunación completo, que conllevaría a definir acciones puntuales relacionados con informar a las familias sobre las edades y los procesos de inmunización, así como generar estrategias que faciliten el acceso a las jornadas de vacuna-

ción en escenarios que son frecuentados como entornos educativos y espacios públicos. De igual modo, una buena cobertura de la atención primaria en salud puede ser valorada como posibilidad para hacer seguimiento al esquema de vacunación.

Acciones para realizar:

- **Realizar diagnósticos comprensivos sobre la primera infancia.** Identificar el número de niñas y niños que habitan el país, el estado del ejercicio de sus derechos, las brechas de acceso a los servicios de acuerdo con los territorios.
- **Analizar datos sectoriales generados por los sistemas de información propios de las entidades.** Conocer coberturas brutas y netas, porcentaje de avance de indicadores, inversión y ejecución presupuestal año a año, entre otros aspectos.
- **Definir indicadores.** Establecer indicadores claros y medibles, lo que permite evaluar el progreso a lo largo del tiempo y realizar ajustes según sea necesario. Los indicadores deben ser coherentes con la acción intersectorial propuesta por la política, para esto se pueden analizar datos sectoriales generados por los sistemas de información propios de las entidades y a partir de ellos, proponer indicadores trazadores y de impacto que orienten la acción intersectorial.
- **Revisar informes existentes.** Tener en cuenta informes producidos por diversas organizaciones, academia y grupos de investigación relacionados con el avance de las políticas públicas en primera infancia.





- **Adelantar consultas participativas.** Adelantar la consulta de fuentes primarias mediante procesos participativos en los que actores claves compartan sus percepciones y análisis sobre elementos centrales para entender en su complejidad las formas en la que las niñas y niños se encuentran viviendo su primera infancia, así como los temas de calidad y pertinencia de la oferta existente.

- **Levantar una línea base** que evidencie los desafíos para asegurar las condiciones necesarias en el desarrollo de la primera infancia.

Situación demostrativa

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

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).

El interés por la revitalización y pervivencia de las lenguas originarias, la preservación de la cultura, tradiciones, sím-

bolos, 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 intra-cultural, inter-cultural y plurilingüe.

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.

Los Nidos Bilingües son diversos por cuanto se configuran de acuerdo con el 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 cada una de ellas 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.



Oferta flexible, pertinente y de calidad

Propósito

La oferta programática flexible hace referencia al conjunto de prestaciones, atenciones, servicios, intervenciones y actividades que, con base en los resultados del análisis situacional, se estructuran y planifican de forma integral con miras a asegurar que todas las niñas y niños cuentan en su primera infancia con las condiciones que les permiten profundizar en el conjunto de capacidades y habilidades con las cuales les es posible construir progresivamente su autonomía, proyectos de vida, y gozar plenamente el ejercicio de sus derechos de acuerdo con sus particularidades y las características de sus contextos y situaciones.

Aspectos para tener en cuenta

Establecer las atenciones que contribuyen efectivamente en la promoción del desarrollo integral

La definición clara de las atenciones que generan condiciones que promueven el desarrollo de las niñas y los niños es esencial para orientar la organización de la oferta de servicios de manera efectiva. El acuerdo sobre los elementos que una sociedad debe garantizar para asegurar el desarrollo y ejercicio de derechos de las niñas y niños establece un conjunto de prestaciones necesarias para una atención integral, pertinente y de calidad.

Si, por ejemplo, un país decide priorizar la salud, nutrición, educación inicial y fortalecimiento de habilidades parentales, es crucial definir con precisión cada una de estas áreas y comprender el papel específico de cada elemento en la promoción del desarrollo y protección de derechos. A partir de estas definiciones claras, se pueden identificar acciones estratégicas, siendo imperativo determinar las atenciones que deben asegurarse para que, de manera intersectorial, se establezca cómo cada entorno en la vida de niñas y niños garantizará estas prestaciones.

Es esencial entender que las acciones relacionadas con la salud y nutrición no son exclusivas del sector salud. Al organizar la oferta, se debe considerar cómo cada entorno, como el hogar, los espacios educativos y comunitarios, contribuye a la implementación de estas prestaciones, según la responsabilidad de cada sector. Por ejemplo, un servicio educativo puede incluir acciones que favorezcan el consumo de alimentos adecuados a los requerimientos nutricionales de las niñas y niños, mostrando la interconexión necesaria entre diferentes áreas para una atención integral.

Diseñar una oferta de calidad basada en evidencia y acorde con la situación y contextos de la primera infancia

En el proceso de implementación de una política integral para la primera infancia, la calidad de la oferta se posiciona como un factor crucial de singular importancia. La efectividad de las intervenciones dirigidas a este periodo crítico de desarrollo humano está intrínsecamente vinculada a la naturaleza, idoneidad y pertinencia de los servicios proporcionados. La revisión meticulosa de la calidad de esta oferta no solo asegura un acceso equitativo

a servicios y programas, sino que también garantiza que cada niña y niño reciba una atención que no solo responda a sus condiciones inmediatas, sino que establezca las bases para un desarrollo integral y sostenible. En este contexto, la evaluación y mejora continua de la calidad de la oferta se convierten en premisas ineludibles para alcanzar los objetivos delineados en la política pública.

Invertir en garantizar que la oferta cuente con las condiciones relacionales, técnicas y materiales que corresponden con los desafíos en materia de promoción del desarrollo no solo contribuye a resultados concretos en la vida de las niñas y niños sino que aporta criterios de flexibilidad y adaptabilidad para tomar decisiones efectivas en materia de universalidad que dan cuenta de las condiciones de contexto, las particularidades culturales, la capacidad de gestión entre otros aspectos relevantes al momento de ampliar ofertas que han mostrado éxito en otros entornos.

Lejos de comprometer la calidad de la oferta, la flexibilidad permite ajustarse a las diferentes realidades, adaptarse al contexto y lograr así mayor efectividad y consecución de logros. Los procesos de gestión de la calidad que se implementan se orientan a asegurar que los equipos técnicos y operativos cuenten con las capacidades para generar acciones enmarcadas desde procesos de mejoramiento continuo, con la premisa de que la calidad no es un punto de llegada, si no un proceso permanente bajo la premisa que cada vez se puede mejorar las condiciones de la oferta.

Acciones a realizar:

- Definir las atenciones que se consideran centrales para alcanzar el desarrollo integral





- Revisar a la luz de la evidencia científica y prácticas exitosas los factores que son determinantes en el desarrollo de la primera infancia y que deben ser garantizados en la oferta programática.
- Definir las atenciones que se deben asegurar a niñas y niños de acuerdo con su edad y el entorno en el que transcurre su vida.
- Organizar ejercicios participativos para que diversos actores y sectores contribuyan en la validación de las atenciones definidas.
- Crear una herramienta o instrumento (ejemplo, ruta integral de atenciones) que se constituya en un referente para la acción de los gobernantes, profesionales técnicos, familias, comunidades y otros actores en la implementación de la política frente al conjunto de atenciones a garantizar en la primera infancia.

• Caracterizar la Oferta Institucional

- Evaluar la oferta institucional existente para conocer sus alcances, beneficiarios, propósitos y ubicación geográfica.
- Identificar el número y ubicación de organizaciones y prestadores de servicios dirigidos a la primera infancia.
- Identificar las capacidades que deben fortalecerse para garantizar una prestación de servicios de calidad.

- Identificar duplicidades de esfuerzos y áreas con población sin cobertura.
- Analizar ineficiencias e inoportunidades en la oferta.
- Analizar los sistemas de información utilizados para reportar avances en la atención a la primera infancia.
- Evaluar las condiciones del talento humano vinculado a estos servicios.
- Conocer el estado de las condiciones en que las organizaciones y prestadores brindan el servicio.

• Diseñar o fortalecer la oferta acorde con los objetivos de la política

- Establecer la ruta de trabajo orientada al diseño o fortalecimiento de la oferta para que esta sea el mecanismo a través del cual se cumplan los objetivos propuestos en la política.
- Contemplar en el diseño o ajustes de la oferta aspectos como:
 - » Las características de las condiciones y dinámicas familiares, sociales, culturales y geográficas en las que se presta el servicio.
 - » Las edades y particularidades de las niñas y los niños que participan en el servicio.

» El establecimiento de mesas de trabajo o espacios de concertación con comunidades étnicas o de especial atención por sus condiciones y características (ejemplo: comunidades campesinas, pueblos indígenas, etc.).

» La organización del servicio de acuerdo con los elementos que definen la integralidad de la atención (ejemplo: componente pedagógico, nutricional, prácticas parentales, administrativo, de gestión, ambientes, etc.).

» Los tiempos y sus variaciones en frecuencia, duración y continuidad del servicio.

» Las estructuras organizacionales de cada servicio en la que se definen los roles, perfiles, formación y experiencia del personal; así como estrategias para su capacitación permanente y evaluación de desempeño.

» Características de los espacios físicos, recursos, dotaciones y equipamiento que se requiere para prestar el servicio.

» La propuesta técnica que orientará las prácticas y actuaciones en el marco del servicio, (ejemplo: currículos, orientaciones, lineamientos, guías operativas, manuales, programa de estudios, etc.).

» La definición de guías que orienten las acciones para la gestión del riesgo y la gestión interinstitucional que asegure la prestación de la oferta con calidad y pertinencia.

» La organización de la documentación que se deberá recoger para contar con evidencias de la prestación y administración del servicio.

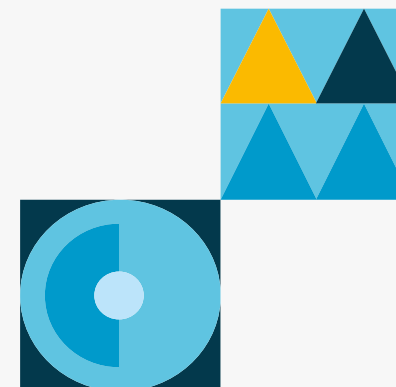
» El tipo de financiación y presupuesto requerido para asegurar condiciones de calidad en la prestación del servicio y su sostenibilidad en el tiempo.

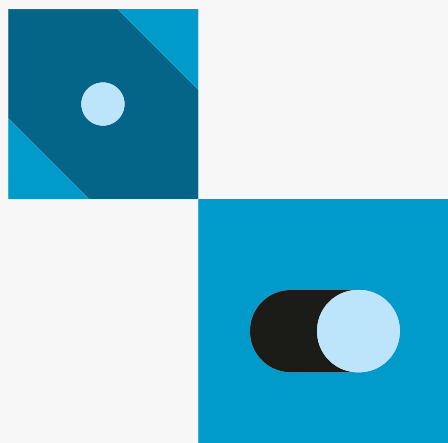
• Definir el estado de avance en la implementación de servicios en los territorios

- Evaluar el porcentaje de avance en los indicadores establecidos en cada territorio.
- Identificar las principales fortalezas y dificultades en el cumplimiento de estos indicadores.
- Analizar cómo se expresa la gestión intersectorial en cada territorio.
- Evaluar la inclusión de metas relacionadas con el desarrollo de la primera infancia en los planes territoriales.
- Medir la capacidad institucional de cada territorio para implementar políticas públicas de primera infancia.

• Desarrollar una estrategia de mejoramiento de la calidad

- Definir las condiciones de calidad con la participación de diferentes actores y sectores, tanto es-





tructurales como de proceso, teniendo en cuenta que estas deben ser objetivas, verificables, progresivas y alcanzables en cualquier contexto.

- Establecer tiempos, rutas y apoyos para su implementación, así como medios de verificación.
- Contar con un esquema operativo que asegure la implementación de la oferta.
- Diseñar sistemas de aseguramiento de la calidad que estén centrados en el fortalecimiento institucional, que impulsen la apropiación de la política y sus líneas de acción,
- Implementar procesos de sensibilización, capacitación y acompañamiento permanente a los equipos técnicos y a quienes operan directamente la oferta.
- Contar con un sistema de información que permita certificar a los prestadores que cumplen con las condiciones de calidad.

Situación demostrativa

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 comprende el conjunto de prestaciones sociales universales y diferenciadas, que son garantizadas integralmente por distintos organismos del Estado a un mismo grupo

de niñas, niños y familias, en situación de vulnerabilidad socioeconómica para asegurar que alcancen su máximo potencial de desarrollo.

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

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.

Procesos de evaluación, monitoreo y seguimiento

Propósito

La evaluación dentro de la gestión de las políticas de primera infancia es un proceso continuo que desempeña un papel fundamental en la medición del avance del plan de acción trazado y en la pertinencia de la Política. Este proceso se lleva a cabo a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de gestión, permitiendo identificar factores de éxito, evaluar situaciones de contingencia y definir ajustes para mejorar la ejecución y alcanzar los objetivos de la Política.

Este proceso abarca desde la planificación, que implica análisis y reflexiones sobre la pertinencia de las acciones, hasta la implementación y la verificación de los resultados e impactos que incluye la identificación de factores de éxito o resultados negativos, el análisis de la sostenibilidad de los efectos en el tiempo y la identificación de las mejores prácticas.

En el proceso de evaluación, es crucial considerar diferentes criterios que permitan identificar el tipo de evaluación conveniente según las necesidades particulares del contexto, las características del escenario local y el estado de las acciones conforme a las orientaciones de la Política definida.

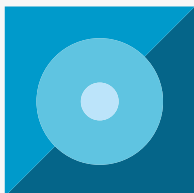
El monitoreo y seguimiento permiten, entre otras, valorar la oferta definida en el marco de la atención integral y el efecto logrado en favor de que el proceso de desarrollo de las niñas y niños tenga lugar en condiciones óptimas, en el cierre de brechas y en la reducción de inequidades.

Lo central de estos procesos es que el análisis de los datos de orden cuantitativo y cualitativo contribuyen en la toma de decisiones en tanto permiten por una parte aproximarse al proceso de desarrollo de las niñas y niños, y de otra identificar las fortalezas y las oportunidades de mejora en la oferta, analizar 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 las niñas y niños en la primera infancia.

Contar con datos precisos, consistentes y confiables permite la adaptación y ajuste durante la intervención de los programas para atender con flexibilidad las nuevas o transitorias condiciones, dinámicas o necesidades.

Aspectos para tener en cuenta

Tomar decisiones basadas en datos sobre la situación de la primera infancia y en la evidencia científica.



La importancia de tomar decisiones de política basadas en evidencia científica en el marco de las políticas públicas radica en la necesidad de realizar un análisis continuo y exhaustivo de información suficiente y adecuada. Este proceso debe ser periódico, permitiendo estudiar datos recientes y nuevos que proporcionen criterios estratégicos para definir propósitos y estrategias. El análisis de la situación actual de la primera infancia, incluyendo la situación de las familias, las condiciones del contexto, el modelo de gestión de las políticas locales y la oferta de servicios resulta fundamental. Esta comprensión profunda permite definir puntos de partida, valorar el progreso alcanzado y retomar procesos determinantes. Además, posibilita diseñar pasos futuros basados en experiencias previas, resultados de investigaciones y evaluaciones y en prácticas exitosas implementadas en distintos contextos, brindando una plataforma sólida para impulsar nuevas estrategias en el ámbito de las políticas públicas.

Definir sistemas de monitoreo y evaluación acorde con los objetivos de la política

La implementación de acciones de monitoreo y evaluación se erige como un pilar fundamental en la cultura de mejora continua. Esta práctica implica asumir una actitud crítica y de autoevaluación constante, lo que posibilita identificar oportunidades para aprender, fortalecer y redefinir procesos, así como ampliar y profundizar en desarrollos no contemplados inicialmente en el diseño de la política de primera infancia. La disponibilidad de sistemas de valoración del desarrollo, modelos de medición de la calidad y estudios longitudinales se vuelve esencial para determinar avances y desafíos de manera efectiva.

Los indicadores, originados a partir del análisis de la situación de las niñas y niños y de la oferta, constituyen la base para establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento que posibiliten evaluar de manera periódica la gestión. Estos procesos brindan evidencias sobre los avances y retrocesos, permitiendo tomar decisiones conducentes al mejoramiento continuo de la calidad y pertinencia en la atención a la primera infancia.

El despliegue efectivo de procesos de seguimiento y monitoreo demanda una precisa definición de los objetivos, los qué, los cómo y los con quién se llevarán a cabo. Además, requiere una inversión adecuada de tiempo y recursos, entre otros aspectos, que conferirán sentido y utilidad a la información derivada de estos ejercicios.

Acciones a realizar:

- **Generación de datos.** Definir los mecanismos a través de los cuales se va a hacer el proceso de evaluación, seguimiento y monitoreo a los aspectos relacionados con la gestión de la política, así como a los resultados esperados frente al desarrollo de los niños.
- **Consulta de expertos.** Consultar investigadores, académicos o expertos que hayan dedicado parte de su experiencia profesional a abordar a través de procesos rigurosos los resultados, impactos, eficiencias de experiencias ya implementadas.
- **Contar con una batería de indicadores.** Definirlos de manera clara y detallada, de tal forma que orienten la gestión y sean coherentes con los objetivos de la política.





- **Disponer de mecanismos y herramientas de recolección de información.** Considerar elementos de orden cuantitativo como cualitativo de diferentes fuentes que incluyan a las partes interesadas.

- **Desarrollar una infraestructura tecnológica.** Asegurar la recopilación y el análisis sistemático de datos en un sistema con capacidad de cruzar información de diversos sectores para hacer una seguimiento nominal, integral y oportuno de cada niño, grupo de niños y cohortes.

- **Dinamizar escenarios intersectoriales.** Establecer mesas técnicas periódicas que permita adelantar auditorías para asegurar la calidad del dato, ajustes tecnológicos a los sistemas de información y seguimiento a la producción de informes periódicos.

- **Garantizar la toma de decisiones informadas.** Analizar los datos obtenidos del sistema de información de manera colegiada para identificar avances y desafíos en términos de las atenciones que se deben asegurar, su oportunidad y efectividad.

- **Crear una cultura de gestión del dato.** Acompañar a los tomadores de decisión para que permanentemente se revisen reportes, avances, resultados y sobre ello se tomen las decisiones a que haya lugar.

- **Definir el estado de avance de cada uno de los territorios en materia de implementación de política pública de primera infancia.** Determinar ¿Cuál es el porcentaje de avance en los indicadores establecidos en cada uno de los territorios? ¿Cuáles

son las principales fortalezas y dificultades en el cumplimiento de estos indicadores? ¿De qué manera se expresa la gestión intersectorial en cada territorio? ¿De qué manera son incluidas las metas en relación con el desarrollo de la primera infancia en los planes territoriales? ¿Con que capacidad institucional cuenta cada uno de los territorios?

Situación demostrativa

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.

Particularmente, Perú ha mostrado 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 adminis-

tración 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 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.

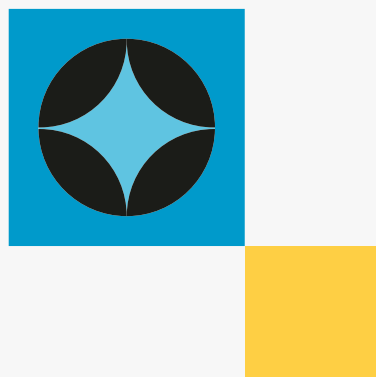
Los resultados de la evaluación mostraron un impacto positivo en el desarrollo de niñas y niños que participan del servicio, lo que llevó al gobierno peruano a dar continui-

dad 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.

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.

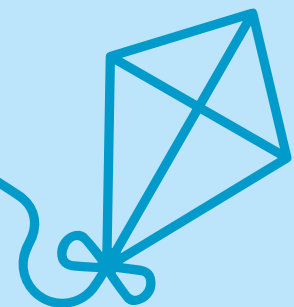
Esta experiencia muestra la importancia de contemplar estudios que determinen la efectividad de las actuaciones de orden nacional, regional, local y en las prestaciones de los servicios en cuanto a la promoción del desarrollo infantil. Estas evaluaciones deberían asumir un enfoque holístico que contemple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



tificar 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.

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.





Contemplar que todas las niñas y niños cuentan con condiciones y oportunidades significativas para cultivar las capacidades y habilidades involucradas en el logro de sus propósitos de vida, será el resultado del trabajo armónico y coordinado de todos los actores involucrados en la gestión de políticas públicas de largo aliento, cuyas líneas de acción inciden en la transformación de procesos estructurales que corresponde impulsar para avanzar hacia la superación de barreras y el cierre de brechas que han limitado a muchos la posibilidad de acceder y disfrutar de una oferta integral pertinente y de calidad.





GUÍA DE IMPLEMENTACIÓN
DE MODALIDADES FLEXIBLES
EN PRIMERA INFANCIA