

# Políticas de primera infancia: ¿Por dónde empezar?

El artículo reflexiona en torno a una política integral sobre la primera infancia, por qué debe ser vista como un deber del Estado y un medio para superar las actuales brechas sociales. Tras identificar las áreas prioritarias y, a partir de las recomendaciones formuladas en la Plataforma de Acción por la Primera Infancia, sugiere la implementación de una política de Estado que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de identidad, bienestar, salud y educación de niños y niñas de todos los estratos.

La adopción de una política integral para la primera infancia debe ser vista como un deber del Estado y como un medio para superar las actuales brechas sociales. La única forma de asegurar la sostenibilidad económica y social del país es invirtiendo en la ciudadanía y el desarrollo de capacidades. Solo en la medida en que las políticas públicas se centren en la creación de ciudadanía, viéndola como “inversión” y no como “gasto”, se podrá lograr una inclusión real.

El Grupo Inversión en la Infancia<sup>1</sup> viene trabajando en posicionar la importancia de invertir en la infancia como el factor clave para la erradicación de la pobreza. Una de las herramientas de trabajo que se ha desarrollado es el *Infobarómetro de la Primera Infancia*,<sup>2</sup> que tiene como objeto presentar de manera simple la información a nivel nacional, regional, provincial y distrital sobre salud, educación, identidad y presupuesto. El móvil de este trabajo se basa en la siguiente premisa: si un Estado no puede responder a las preguntas “¿quiénes son?”, “¿cuántos son?” y “¿dónde están?”, no se podrá dar una respuesta idónea al qué hacer.

En este sentido, y sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño, la Constitución Política, el Acuerdo Nacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es necesario trabajar en un programa articulado que permita desarrollar una agenda de prioridades sociales tanto a nivel nacional como regional por la primera infancia.

---

**SALVADOR HERENCIA CARRASCO**

*Coordinador del Área de Estudios y Proyectos de la Asociación Salgalú para el Desarrollo y asesor legal de la Comisión Andina de Juristas*

---

1 La plataforma de Inversión en la Infancia puede ser vista en: <<http://www.inversionenlainfancia.net>>

2 Se puede ver el Infobarómetro de la Primera Infancia en el siguiente link: <<http://www.inversionenlainfancia.net/infobarometro/>>



Andina/MINSA

En ese contexto, este artículo tiene como propósito identificar las áreas prioritarias con las que debe contar una política integral en torno a la primera infancia, tomando como fundamento las recomendaciones formuladas en la *Plataforma de Acción por la Primera Infancia*<sup>3</sup> lanzada en diciembre del 2010.

Considerando que el actual Gobierno viene de cumplir sus primeros 100 días, se debe reconocer la existencia de una voluntad política por implementar proyectos en torno a la primera infancia. Sin embargo, si se pretende cumplir con la meta de erradicar la desnutrición crónica infantil y lograr el acceso universal de la educación inicial para el 2016, es necesario empezar a implementar los programas estratégicos enmarcados en un plan nacional articulado.

### ¿POLÍTICA DE ESTADO O SUMA DE PROGRAMACIONES SECTORIALES?

Los planes de acción sobre la primera infancia han sido tradicionalmente entendidos como una macroprogramación de metas sectoriales que traslada las características de la programación institucional al plano de lo multisectorial, un esfuerzo que tampoco ha llegado a ser genuinamente intersectorial. Esta opción ha minimizado en los hechos la potencialidad del plan como plataforma de una política de Estado, que descansa fundamentalmente en el monitoreo, la incidencia y la vigilancia social, de la mano con la ciudadanía.

Por lo tanto, se debe trabajar en un Plan de Acción para la Primera Infancia que tenga como objetivos fundamen-

tales: (i) la articulación de todos los programas sociales en torno a la infancia bajo un solo eje; (ii) la descentralización y la mayor autonomía de éstos en el manejo de programas sociales; y, (iii) un menor número de metas pero con un mejor sistema de indicadores para medir la cobertura y la calidad de los programas.

### UN PRESUPUESTO PÚBLICO ADECUADO PARA LA PRIMERA INFANCIA

Las variaciones en el monto y la calidad de la asignación presupuestal observadas en estos últimos años han puesto en evidencia que un Plan de Acción por la Primera Infancia debe contar con un presupuesto adecuado para la implementación de los programas sociales en torno a la infancia.

En este sentido, es posible identificar avances en lo relacionado con la asignación y ejecución del presupuesto público, especialmente desde la adopción del Presupuesto por Resultados. Sin embargo, se observan aún importantes desafíos en este frente, centrados en los niveles de eficiencia en la gestión de programas que lleven a una atención más efectiva de la problemática de la primera infancia.

En el caso de los programas estratégicos relacionados con la primera infancia, éstos pueden consolidarse como un avance en el enfoque de la gestión pública si se encara con éxito algunos desafíos clave:

- Fortalecer la articulación y coordinación entre los sectores sociales que atienden a la primera infancia y al interior de ellos (entre las áreas de planificación, programación, logística y las áreas técnicas), y entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional, local).

3 El texto completo de la Plataforma de Acción por la Primera Infancia se puede ver en: <<http://www.inversionenlainfancia.net/web/pag/plataformadeaccion>>

- Programar su presupuesto tomando en cuenta la diversidad sociocultural y geográfica de cada realidad, con metas claras y mejor relacionadas con los recursos que requiere.
- Fortalecer las capacidades de los funcionarios involucrados en el uso del enfoque y los instrumentos del Presupuesto por Resultados, asignándoles sus responsabilidades con mayor claridad.
- Enfatizar el monitoreo y la evaluación de la gestión en sus diversos niveles, junto a una política de incentivos a quienes logren las metas.
- Guardar una estricta coherencia programática, superando la tendencia a colocar y retirar o desfinanciar componentes de su diseño, desde criterios ajenos a su lógica interna.
- Cuidar celosamente la correlación entre procesos y resultados para comprobar la efectividad de las intervenciones.

### ¿GESTIÓN SECTORIAL O INTERSECTORIAL?

Una es en principio una política transversal, cuyos resultados debieran depender no de la gestión institucional sectorial sino de una gestión integral, en la medida en que involucra a varias entidades estatales. No obstante, no ha habido una instancia de gestión con poder vinculante para los sectores y con las herramientas que le permitan hacer seguimiento al cumplimiento de sus objetivos y metas. Está probado que las instancias de coordinación no obligan a nadie y devienen espacios sin poder, con alta rotación de sus integrantes y una débil presencia de la sociedad civil.

En este contexto, el Grupo Impulsor por la Primera Infancia hace un llamado a la creación de un Alto Comisionado por la Primera Infancia que tenga la competencia para coordinar los programas estratégicos y medir su impacto. Esta propuesta fue aceptada por el entonces candidato Humala. Las principales funciones de la Autoridad Nacional deberían ser:

- Coordinar políticas, planes, programas y proyectos del sector público relacionados con la primera infancia, y declarar ese primer ciclo de la vida prioridad nacional y objeto de una política de Estado.
- Dirigir una planificación común, construida de manera concertada desde sus objetivos y prioridades hasta

su presupuesto, basada en una visión más integral del niño. La experiencia internacional revela que la articulación intersectorial se empieza a hacer posible cuando esto existe.

- Convertirse en el espacio de encuentro de intervenciones públicas dirigidas a la niñez temprana que tienen que ver con educación, salud, nutrición, justicia, y con capacidad ya no solo para la coordinación sino también para la articulación efectiva de planes, presupuestos y la toma de decisiones.
- Propiciar articulaciones indispensables tanto al interior de cada programa (entre sus componentes de planificación, programación, logística y las áreas técnicas) como en el propio territorio de operaciones, con los distintos niveles de gobierno, desde una decidida perspectiva descentralizadora, lo que implica concertar y coordinar acciones con los gobiernos regionales y los gobiernos locales.

### LAS BARRERAS NORMATIVAS

Ha habido un importante desarrollo normativo orientado a objetivos sectoriales, no necesariamente al cumplimiento del plan. En este sentido, se debe priorizar: (i) la plena adecuación del Código del Niño y Adolescente a los Lineamientos de la Convención de los Derechos del Niño; (ii) la penalización del castigo corporal; (iii) la formulación de normas que permitan la plena inclusión y acceso a los servicios de salud, transporte y educación de los niños con discapacidad; y, (iv) la adopción de una ley que exija un estándar mínimo de recursos que sean destinados a la primera infancia. Barreras normativas como éstas tienen un impacto que afecta especialmente el logro de metas de los programas sociales.

En conclusión, lo que se plantea es una política nacional de promoción del desarrollo óptimo de la primera infancia, a través de una política de Estado que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de identidad, bienestar, salud y educación de los niños y de las niñas. Esta política debe crear condiciones para el pleno desarrollo de las capacidades infantiles en sus múltiples dimensiones, en todos los estratos sociales, culturales y geográficos, empezando por los más pobres, tanto dentro como fuera del espacio familiar. También debe combinar intervenciones que influyan directamente en el desarrollo y en la crianza de los niños con aquéllas que incidan en el bienestar y la salud mental de la familia, así como en las condiciones ambientales de la comunidad. **t**