



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Ciencias
Sociales

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

Crece desde el pie
Hacia la búsqueda de una atención integral de la
primera infancia

Stefanie Guerrero y Neri Marset
Tutora: María Ester Mancebo

2017

TABLA DE CONTENIDOS

I. Introducción.	1
II. Justificación.	3
III. Características de la evaluación.	7
1. Objetivos.	7
2. Metodología.	7
3. Marco conceptual.	8
3.1 Actores.	8
3.2 Instituciones.	15
3.3 Modelos de gobernanza.	18
4. Estudio de caso: Uruguay.	21
5. Experiencias de políticas públicas en el exterior.	29
5.1 “Chile Crece Contigo”.	29
5.2 “De Cero a Siempre”.	32
6. Categorías para el análisis aplicadas al estudio de caso: Uruguay.	36
6.1 Actores.	36
6.2 Instituciones.	48
6.3 Modelos de gobernanza.	54
IV. Conclusiones.	59
V. Bibliografía.	66
VI. Anexo.	71

1.1 Pauta de entrevista estructurada a informantes calificados participantes del CCEPI.	71
1.2 Pauta de entrevista estructurada a informante calificado externo al CCEPI (Uruguay Crece Contigo, Entrevistado N°12).	73
1.3 Cuadro N°2 Categoría para el análisis: Actores.	75
1.4 Cuadro N°3 Categoría para el análisis: Instituciones.	86
1.5 Reglamento de funcionamiento del CCEPI.	91
1.6 Acta N°13 CCEPI.	94
1.7 Acta N°14 CCEPI.	99

I. INTRODUCCIÓN.

La pasantía de Grado correspondiente a la *Licenciatura en Ciencia Política* fue realizada en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), específicamente en la oficina de primera infancia¹ el período de realización de la misma fue Mayo-Noviembre del año 2016. Las tutoras responsables de este informe fueron por un lado Denise Courtoisie² como tutora institucional del MEC. Y, por otro lado, desde la academia María Ester Mancebo³.

El siguiente informe se enmarca en un estudio del tipo consultoría. En el mismo se realiza un primer acercamiento a la temática de las políticas públicas en primera infancia, tomando como base un marco conceptual y una serie de pautas de análisis para esto. Será considerado como estudio de caso Uruguay, en donde el objeto de estudio a analizar será el Consejo Coordinador de la Educación en Primera Infancia (CCEPI).

El informe de pasantía se estructura de la siguiente manera, en primer lugar destacamos la importancia de la primera infancia en el desarrollo de cada ser humano así como también tres grandes cambios recientes respecto al modo en el cual los gobiernos latinoamericanos conciben a la misma. Asimismo, explicitamos los argumentos correspondientes para detallar la elección del marco conceptual abordado en esta instancia y las dos políticas públicas presentadas como ejemplo del trabajo con la primera infancia en el exterior.

En segundo lugar se desarrolla el estudio de caso de Uruguay. Investigaciones como la de Aguilar y Tansini (2010) revelan que tanto en el corto como en el largo plazo, la educación inicial es de suma importancia para el rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas públicas de Montevideo. A su vez, dedicamos un apartado sobre la institucionalidad de las políticas de primera infancia en Uruguay. Realizamos un recorrido que comienza con la Constitución de la República, la Ley de Guarderías y posteriormente la Ley General de Educación para culminar con ésta en la creación del CCEPI. Seguido de esto se lleva a cabo la presentación de las políticas públicas en Chile y Colombia, con el objetivo de lograr traer a escena dos ejemplos diferentes para abordar una misma temática, es decir, la primera infancia.

¹ Dirigida por el Licenciado en Psicomotricidad Juan Mila.

² Licenciada en Sociología (Universidad Católica del Uruguay).

³ Doctora en Ciencias Humanas (UCUDAL - Centro de Postgrados, Universidad Católica del Uruguay).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

En tercer lugar se realiza el análisis del estudio de caso aplicando las tres categorías de análisis presentadas en el marco conceptual. Para la categoría *actores* fueron considerados los siguientes puntos a) Recursos de los actores, b) Objetivos de los actores, c) Coordinación. Por otra parte, para la categoría *instituciones* el análisis se centra en observar a) la retroalimentación y aprendizaje de las políticas públicas, b) Regímenes de bienestar. Por último, la categoría de análisis sobre *gobernanza* busca tener presente el modelo del estudio de caso pero desde una mirada micro, observando entonces su funcionamiento dentro del CCEPI.

Finalmente se desarrollan las conclusiones a las cuales llegamos con este informe, destacando las dificultades que presenta CCEPI como órgano coordinador y las recomendaciones que entonces proponemos para continuar avanzando en materia de primera infancia.

II. JUSTIFICACIÓN.

El desarrollo de una persona durante sus primeros años de vida impacta, en gran medida, en la trayectoria futura de su aprendizaje y salud. Puede generarse un impacto negativo en la arquitectura del cerebro en desarrollo si existe la presencia de condiciones que producen estrés crónico durante las etapas tempranas de desarrollo, como por ejemplo pobreza extrema, abusos, violencia, etc. (UNESCO, 2011).

Según aportes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2016), en América Latina se han producido tres cambios recientes respecto al modo en el cual los gobiernos conciben a la primera infancia. Un primer punto refiere al hecho de reconocer fervientemente la importancia que tiene la primera infancia en el desarrollo de los seres humanos. Esto a su vez, acompañado de una diversificación de los tipos de servicios que se ofrecen así como también de su expansión en número y en términos de grupos etarios a quienes van dirigidos (BID, 2016). Existen diferencias entre los distintos países respecto al tipo de servicio que se brinda y los mecanismos institucionales para su implementación, pero en su amplia mayoría, todos concuerdan en la necesidad de expandir los servicios brindados.

En segundo lugar, entre los gobiernos de América Latina se ha generado un consenso cada vez mayor respecto a considerar la primera infancia como un derecho humano universal, el cual debería estar garantizado por el Estado. Para lograr consagrar esta garantía, la provisión de servicios públicos de esta índole debería ser directa o mediante el financiamiento y regulación de la provisión privada.

Por último, el tercer cambio de carácter conceptual está orientado a proveer servicios integrales, es decir, pensar la primera infancia en clave multidisciplinaria, brindando servicios que se ajusten a las necesidades de cada niño/a y su familia.

Cerrando esta idea, si bien aún se carece de un único enfoque sobre la primera infancia basado en la calidad, la equidad y sustentabilidad como principios básicos, es claro que estas ideas comienzan a ponerse sobre la mesa en la región. Por tanto, si se quiere construir una política pública *-policy-* basada en estos principios es necesario que la misma sea capaz de adaptarse a las circunstancias políticas, económicas y ambientales que la engloban. Así el estudio de la arquitectura institucional se torna sumamente importante si se quiere lograr una política de calidad y equidad que logre mantenerse con el paso del tiempo (BID, 2016).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Pues bien, antes de continuar se vuelve oportuno entender, ante la multiplicidad de definiciones sobre *política pública*, cuáles son las que se ajustan a este informe. Para nuestro análisis fueron consideradas dos definiciones planteadas por Aguilar Villanueva y por Meny y Thoenig⁴. El primer autor mencionado, entiende a una política pública como:

“Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, los productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos de largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas” (Aguilar Villanueva 1994: 24).

Por otro lado, Meny y Thoenig definen una política pública como:

“(…) los actos y los 'no actos comprometidos' de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia (...) Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig 1992: 89-90).

Continuando con esta línea, también se vuelve oportuno argumentar por qué el estudio de caso tiene como foco a Uruguay y toma aportes de dos políticas públicas del exterior (Colombia y Chile). Destacando desde un primer momento que no se trata de un informe comparativo. Por el contrario, se busca entender el funcionamiento del objeto de estudio considerado para Uruguay y presentar a su vez dos *policy* (sobre primera infancia en el exterior) que permita observar experiencias positivas o iluminar el camino hacia el trabajo en esta área.

⁴ Ambas definiciones tomadas de Mancebo (2003) *“Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya”*.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Tomar la política pública *Chile Crece Contigo* y *De Cero a Siempre* surge básicamente como una demanda por parte del organismo público en el cual se realiza la pasantía de Grado. Sí es pertinente enfatizar que para el caso de Uruguay no será presentada ninguna política pública específica (como sí se hizo para el caso de Colombia y Chile), por el contrario, se busca abordar un enfoque más integral tomando como objeto de estudio el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia (CCEPI) como espacio de coordinación y recomendación de políticas. Esto se debe a que el presente informe desarrolla como se dijo una mirada del tipo consultoría, buscando entonces generar un documento de utilidad para el Ministerio de Educación y Cultura, permitiendo así continuar avanzando en materia de la primera infancia. Se trata de aportar desde esta perspectiva una ventana de oportunidades, para poder seguir trabajando y pensando bajo ésta clave de análisis.

Pues bien, adentrándonos más aún en el informe es oportuno que el lector comprenda por qué fue considerado cierto marco conceptual⁵ y no otro.

Como plantean Dente y Subirats (2014), lo primero que uno debe hacer cuando pretende acercarse al análisis de una política pública es identificar los actores involucrados en la toma de decisiones. Este punto no es menor ya que cuando hablamos de diseño en torno a actores y en función de una política pública, no nos referimos específicamente a un acto de decisión aislado y definitivo por una vez, sino que hacemos referencia a un proceso. Pues bien, el proceso entonces se torna central a la hora de entender cómo se decide.

Cuando nos referimos a políticas públicas el proceso de toma de decisión no depende solamente de un actor aislado, sino que, el mismo muchas veces se encuentra determinado por el accionar de otros actores o individuos. Ante esto, hay que tener presente que el proceso entonces es producto, más que de una decisión aislada, de una interacción entre una pluralidad de actores (Dente y Subirats, 2014). Se considera pertinente entonces un análisis en función de los actores, pues se torna fundamental para poder comprender el proceso de toma de decisión en una política pública destinada a la primera infancia.

Asimismo, es significativo no solamente observar los actores y cómo éstos operan, pues decidir no se trata únicamente de una simple agregación de voluntades en función de

⁵ Como se detalla en el apartado III las pautas de análisis que guían este informe son *actores, instituciones y gobernanza*.

una opción preferida por la mayoría. También entra en juego el marco institucional en el cual estos actores se mueven. El mismo puede ser entendido como las reglas de juego (formales e informales) que dan forma a la interacción entre los actores.

Según Dente y Subirats (2014) puede suceder que en una política pública llegar a una decisión se torne engorroso básicamente por dos razones, la primera es sin dudas la complejidad de las políticas públicas contemporáneas y sobre todo la necesidad de captar esa complejidad a través de los actores involucrados en el proceso de toma de decisión. La segunda, es la incertidumbre que se da en torno a la relación entre actores. Estas razones nos conducen justamente a observar cuál es el entramado de reglas bajo las cuales los actores se mueven. Este entramado institucional será determinante para la relación entre actores y probablemente para las expectativas de los mismos, en torno a la política en cuestión. Por tanto, se torna inevitable atender bajo esta lógica el marco institucional si se quiere captar mejor el resultado de una decisión entre múltiples actores.

Ahora bien, las instituciones públicas pueden hacer aquello que está dispuesto en normas generales abstractas que fueron establecidas por órganos competentes, como las leyes, que además de establecer qué hacen establecen también cómo (Dente y Subirats, 2014). Aquí existen dos aspectos fundamentales que podemos desagregar respecto al escenario en el cual actúan las instituciones, que pretenden tomar cierta decisión de política pública. Primero el *qué* hacen y posteriormente el *cómo* lo hacen. Esto no es menor, debido a que observar las asimetrías en estos aspectos nos podría permitir captar las diferencias entre los diversos escenarios en los cuales los actores se mueven. De esta forma, el *qué* hacen podría ser comprendido como el marco en el cual están insertos los actores. Es el lugar que tienen bajo un enfoque institucional determinado y a su vez, ese marco determina a los actores. En tanto el *cómo* lo hacen se vincula con las lógicas de acción, la forma de relacionarse los organismos entre sí y con otros actores.

Por tanto, *qué* hacen podría ser entendido como la institucionalidad de cada escenario, mientras *cómo* lo hacen podría identificarse con el tipo de gobernanza. Un primer acercamiento simplemente permite destacar que la gobernanza está relacionada con la capacidad que las instituciones tienen para la conducción de las políticas (Mancebo, 2012). Con esto dicho, tener presente el tipo de gobernanza es un elemento que nos permite entender cómo es que los actores se relacionan.

Bajo estos argumentos entonces definir y considerar como tercera categoría de análisis el tipo de gobernanza en el cual nos encontramos insertos en este informe, se vuelve central.

III. CARACTERÍSTICAS DE LA EVALUACIÓN.

1. OBJETIVOS.

El presente informe fue guiado en base a los siguientes objetivos:

A- Analizar el funcionamiento del Consejo Coordinador de la Educación en Primera Infancia (CCEPI) en base a las pautas de análisis consideradas.

B- Observar los principales desafíos que tiene CCEPI como órgano de coordinación de las políticas dirigidas a la primera infancia. Proponer recomendaciones para el diseño de futuras políticas públicas sobre primera infancia en Uruguay.

2. METODOLOGÍA.

Antes de entrar en profundidad sobre el análisis de este informe, es pertinente tener presente las preguntas que guían al mismo destacadas a continuación:

*1- ¿Cómo se posicionan los actores en el proceso de toma de decisión del CCEPI?
¿Qué mecanismos asumen para lograr la coordinación?*

2- ¿Cuáles son los principales desafíos que tiene CCEPI como órgano de coordinación de las políticas dirigidas a la primera infancia?

- *¿Cuáles son los resultados de la coordinación del CCEPI en los distintos temas abordados durante el año (2016)?*
- *En el marco del CCEPI, ¿Cuáles son mecanismos predominantes para avanzar en la coordinación de las políticas públicas de primera infancia?*
- *¿Qué factores se vuelven determinantes para lograr el consenso en los espacios de decisión del CCEPI?*
- *¿Cómo influye el marco institucional-normativo del CCEPI en su funcionamiento?*

3- ¿Cómo afecta la forma de gobernanza de Uruguay al funcionamiento del CCEPI?

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

La metodología utilizada fue del tipo cualitativa, a través de dos técnicas básicas: el análisis documental y la aplicación de entrevistas estructuradas.

Cabe también destacar que para el estudio de caso de Uruguay, concurríamos a varias de las reuniones del CCEPI en calidad de observadores no participantes.

Además se elaboraron en total once (11) entrevistas estructuradas a informantes calificados aplicadas a todas las instituciones que integran al CCEPI, manteniendo la misma formulación y orden en cada una de las preguntas. A su vez, fue realizada una entrevista estructurada extra (pero con una batería diferente de preguntas) a un informante calificado de Uruguay Crece Contigo con el objetivo de obtener un panorama general del trabajo que se viene realizando desde esta institución en primera infancia⁶. Para identificar a cada actor, se codifica en base a las siguientes referencias:

MEC: Entrevistado N°1 - Entrevistado N°2.

INAU: Entrevistado N°3.

ANEP: Entrevistado N°4 - Entrevistado N°5.

MSP: Entrevistado N°6.

Representantes de los educadores: Entrevistado N°7 - Entrevistado N°8.

Representante de centros de educación infantil privados: Entrevistado N°9.

SNC: Entrevistado N°10.

UCC: Entrevistado N°11.

UCC (externo al CCEPI): Entrevistado N°12.

3.1 MARCO CONCEPTUAL.

3.1 ACTORES.

Para esta categoría de análisis fueron considerados los aportes realizados en *“Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas”* de Bruno Dente y Joan Subirats (2014).

Antes de entrar en detalle sobre esta categoría es oportuno entender, *¿Quiénes son los actores?* La respuesta básica que suele darse ante esta pregunta gira en torno a comprender a los actores como todos aquellos individuos que llevan a cabo las acciones relevantes. Entender a los mismos bajo esta lógica deja por fuera, por ejemplo, a

⁶ Para observar en detalle las baterías de preguntas aplicadas, ver anexo.

aquellos individuos que están interesados en actuar o aquellos que deberían actuar. Es decir, los actores no son solamente individuos que deberían intervenir en el proceso según las reglas legales que establecen las formas de toma de decisiones de política pública (Dente y Subirats, 2014). Entonces, esta definición tan escueta y simple, no se ajusta al concepto de actor en sí mismo. *¿Por qué?* Pues bien, siguiendo el planteo de estos autores a grandes rasgos serían tres las razones. En primer lugar, en los procesos de decisiones públicas intervienen actores no previstos bajo las normas legales y sin embargo, su intervención es totalmente lícita. De hecho, su intervención puede llegar a enriquecer el proceso modificando la decisión final.

En segundo lugar, la acción de una administración pública sobre intervenir en determinado proceso (si así estuviera previsto por ley) no implica que esa intervención se acabe produciendo y/o que la misma acabe siendo relevante, es decir, que la acción influya sobre los resultados decisionales (entrando a su vez en juego otros individuos que también son actores). *“(…) es posible que en el proceso de toma de decisiones que se abre, el sujeto formalmente responsable de la acción no desempeñe en realidad papel alguno, limitándose a redactar un acta, como lo hace un notario en un contrato entre privados, mientras que el verdadero proceso de toma de decisiones se desarrolla entre otros sujetos y el ente aparentemente responsable de todo ello, acaba simplemente asumiendo la decisión tomada por otros”* (Dente y Subirats 2014: 74).

En tercer lugar, la decisión de no intervenir en un proceso de toma de decisiones representa muchas veces una acción relevante para explicar los resultados y por lo tanto, quien la adopta debe ser considerado un actor. La inacción puede resultar producto de la interacción con otros individuos y estar orientada a la búsqueda de un objetivo⁷.

Ahora bien, queda claro que definir quiénes son los actores no es sencillo e involucra una multiplicidad de aspectos a tener presente.

Podríamos afirmar en primera instancia, que los actores son individuos racionales ya que actúan con el fin de obtener un resultado. Asimismo, en su amplia mayoría, las acciones individuales en los procesos de toma de decisión de política pública tienen lugar en nombre y por cuenta de otros individuos. Sería imposible intentar explicar la dinámica de las decisiones en materia de política pública, si tal explicación cayera siempre sobre la idea del simple individuo que participa en el proceso (Dente y Subirats,

⁷ Dente y Subirats (2014) en este punto igualmente aclaran que la inacción a veces también puede ser explicada por una serie de razones que nada tienen que ver con la decisión de no actuar.

2014). Por tanto, se torna necesario comprender cuándo la acción puede ser atribuida a una acción individual o a un ente superior al individuo agente. Este último caso es lo que los autores definen como *actor colectivo*.

“Un conjunto de sujetos puede considerarse un actor colectivo si los mecanismos de interacción entre los individuos que lo componen tienen una estabilidad y una fuerza suficientes como para asegurar que quienquiera que hable en su nombre representa efectivamente los intereses y los objetivos de una unidad superior y no exclusivamente los suyos.” (Dente y Subirats 2014: 76).

Las condiciones que deben darse para que un actor colectivo sea considerado como tal son las siguientes. En primer lugar, el hecho de que sea reconocible un interés propio y específico del ente o unidad colectiva a la vez de que estén claras las condiciones para su supervivencia, su autonomía y su desarrollo. En segundo lugar, que existan reglas (formales e informales) las cuales deben ser cumplidas por quien actúe en nombre del actor colectivo. Por último, es necesaria la existencia aunque sea mínima de una cierta identidad colectiva compartida internamente y comunicada externamente, que permita facilitar la definición de preferencias del actor colectivo que interviene en un proceso de toma de decisiones (Dente y Subirats, 2014).

Ahora bien, una vez definido este concepto es oportuno tener presente que bajo esta categoría de análisis los puntos que se pretenden abordar se presentan a continuación: a) Recursos de los actores, b) Objetivos de los actores, c) Coordinación⁸.

a) Recursos de los actores.

Entender cuáles son los recursos con los que cuentan los actores es sumamente relevante debido a que los mismos determinan el tipo de acción que los actores pueden llevar a cabo o no. Los recursos de los actores pueden ser entendidos como la transferencia de un bien cualquiera que tenga valor para quien lo recibe, es decir, lo central entonces es la capacidad de contribuir a determinar la transformación de los comportamientos de quien recibe ese bien. Si un individuo está sumamente dotado de cierto tipo de recurso, probablemente no estará interesado en seguir incrementándolo. Por esta razón, es central comprender entonces que los recursos deben ser importantes para quien los recibe.

⁸ Nuevamente serán considerados los aportes de Dente y Subirats (2014) precisamente considerando el capítulo III de su trabajo. Mientras que, para el apartado de coordinación se toman los aportes de la monografía de Grado de Julia Pérez (2011).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Ahora bien, son cuatro (4) los recursos a analizar en este informe: *recursos políticos*, *recursos económicos-financieros*, *recursos legales* y *recursos cognitivos*. Sin dudas que pueden ser identificados aún más recursos de los que se exponen en este apartado, pero cabe destacar que los cuatro presentados en este trabajo son los más utilizados en los procesos de *policy* (Dente y Subirats, 2014) y esta es la razón que nos conduce a su análisis.

a.1) Recursos políticos.

Este recurso se vuelve primordial en todos los procesos decisionales de política pública y tiene como punto central la búsqueda de consenso. Se trata de un recurso esencial el cual hace que el resto de los recursos sean relevantes, en la medida que logren transformarse en consenso durante el intercambio político. Por tanto, se trata de la cantidad de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. El mismo puede estar determinado por un conjunto de factores tales como el carisma, prestigio personal del actor de *policy*, identificación ideológica entre quien lo brinda y quien lo recibe, reconocimiento del hecho de que un actor posee las capacidades cognitivas o de otro tipo para tratar un problema de *policy*, entre otros.

a.2) Recursos económicos-financieros.

Se trata de la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier índole (ya sea dinero u otro tipo de bienes) con el fin de modificar o lograr influenciar los comportamientos de los otros actores.

La importancia que recae sobre este tipo de recurso es que el mismo puede ser utilizado para influir directamente sobre los comportamientos de los individuos. El ejemplo clásico, es en casos de corrupción en donde el dinero es la vía básica y la disponibilidad de este tipo de recursos constituye una condición para la adopción y la ejecución de decisiones de *policy*.

Nuevamente como se mencionó al comienzo, bajo este tipo de recurso se vuelve esencial el significado que le otorga quien lo recibe.

a.3) Recursos legales.

Para comprender este tipo de recurso se vuelve central diferenciar entre *ley* y *derecho*. La primera mencionada, tanto en sociedades contemporáneas como en las antiguas, se trata de un acto normativo. Es decir, prescribe los procedimientos a seguir y es aprobada

por una autoridad legítima. Se trata de un recurso que puede ser utilizado por los actores y cuya utilización depende de los intereses y objetivos que éstos persigan. Es un recurso de acción a disposición de los participantes en el proceso de *policy*.

Por otra parte, el derecho no sólo se trata del conjunto de leyes existentes sino que también incorpora los principios rectores a través de los cuales las leyes son interpretadas. Si bien sufre de transformaciones, son procesos mucho más lentos y a cargo de individuos diferentes a la ley. A su vez, determina el marco dentro del cual se desarrollan las interacciones, forma parte del contexto de la toma de decisiones y contribuye a otorgar significado y valor a las leyes. Por lo tanto, no es un recurso que generalmente los actores puedan tener a su disposición.

Una vez hecha esta distinción entre ley y derecho cabe entonces definir a los recursos legales como las potestades o posiciones de ventaja que las normas jurídicas (y generalmente los pronunciamientos de las autoridades legislativas y administrativas), atribuyen a ciertos individuos en los Estados contemporáneos.

a.4) Recursos cognitivos.

Este tipo de recurso consiste en la disponibilidad de información o modelos interpretativos relevantes, en relación con la adopción de una decisión.

Para asegurar la importancia de los conocimientos en un proceso de toma de decisiones no es necesario que los mismos sean válidos, es suficiente con que sean percibidos como tales. Por esto, la presencia de conocimiento como *input* en los procesos decisionales no debe ser pensada como pacífica, por el contrario, puede generar conflicto.

Dente y Subirats (2014) clasifican este tipo de recurso a su vez en tres (3) grupos: *los datos y las informaciones; las teorías y modelos; conocimientos sobre el proceso.*

Los datos e informaciones refieren a medir, categorizar, cuantificar costes y beneficios, tener estadísticas fiables, etc. Bajo esta categoría se vuelve crucial poder definir qué medir.

Las teorías y modelos son un tipo de conocimiento que permite encuadrar e interpretar esos datos presentados, que nada nos dicen por sí solos. Esto a su vez incorpora explicaciones alternativas a un mismo conjunto de datos. A menudo se presenta en forma de argumentos, más o menos persuasivos, con la finalidad de encuadrar el conjunto de información disponible para orientar su interpretación en una dirección

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

determinada, aquella justamente que coincide con los intereses y objetivos de quien los propone.

Por último, el conocimiento sobre el proceso refiere a la capacidad de lograr conceptualizar correctamente las modalidades mediante las que se llega a la modificación de una *policy*, poder identificar a los actores que intervienen, comprender su dinámica, pronosticar sus posibles resultados, etc. Este tipo de saber específico, los autores lo denominan como *recurso* o *conocimiento estratégico*.

b) Objetivos de los actores.

Poder observar los objetivos que cada actor tiene dentro del proceso de toma de decisión se torna interesante por varias razones. En primer lugar, permite dar cuenta sobre los puntos de conexión entre un actor y otro, así como también las divergencias entre los mismos. En segundo lugar, resultan claves para comprender cómo se relacionan los objetivos que persigue cada actor con los objetivos que se plantean en el proceso de toma de decisión y lo que definitivamente se concreta.

Ahora bien, es oportuno destacar que los actores en los procesos de decisión son racionales, su accionar está enfocado en alcanzar sus objetivos (Dente y Subirats, 2014). A su vez, estos autores parten de dos supuestos básicos a destacar a continuación. Primeramente, asumen que las preferencias de los individuos (que determinan a su vez sus objetivos, tanto en una interacción como en un proceso de toma de decisiones) dependen de la percepción de sus intereses. Estas percepciones pueden no ser verdaderas, pero esto no convierte el comportamiento del actor en menos racional. Es decir, será racional si persigue con coherencia aquello que cree que puede favorecerlo y como consecuencia determina alternativas que considera las más adecuadas para alcanzar su objetivo.

El segundo supuesto, se basa en comprender que las preferencias de los actores no son ajenas a la interacción social de la cual éste forma parte y de hecho destacan que sería absurdo negarlo. Los objetivos y preferencias de los actores entonces son exógenos. Llegan al proceso de toma de decisiones con una cierta carga de valores, creencias, costumbres, experiencias, etc. que se han formado por fuera de ese proceso.

c) Coordinación.

Para este punto serán considerados los aportes de Julia Pérez (2011) quien plantea que para entender el proceso de articulación entre diferentes actores, la coordinación se torna fundamental.

En torno a esta idea Pérez (2011) retoma el planteo de coordinación que presenta Repetto (2005) quien la define como “*(...) el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí*” (Repetto 2005: 42).

Pues bien, existen algunos aspectos claves para favorecer la cooperación. En primer lugar, las características de la institucionalidad formal e informal punto que se desarrolla en este trabajo más adelante.

Por otro parte la cuestión de los actores partícipes de la coordinación los cuales pueden ser gubernamentales o no, (esto depende de cada caso, cada política o cada programa que se pretende coordinar). Respecto a este punto, existe un aspecto muy importante al que hace referencia la propuesta de Repetto (2005) y refiere a las diferencias entre los actores, que muchas veces se expresa en intereses en conflicto entre los mismos. Esta es una de las dificultades que tiene la coordinación.

Asimismo, es oportuno tener presente las ventajas que puede acarrear una coordinación exitosa. La misma permite generar resultados que se traducen en una sinergia positiva entre los actores, ejemplificado en políticas públicas con un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos a la hora de llevarlas a cabo.

En este trabajo se abordan dos tipos de coordinación. Por un lado la *coordinación vertical*, entendida como aquella que parte de la decisión de un actor político centralizado que necesita implementar dicha decisión. Los mecanismos que se proponen bajo este tipo de coordinación buscan promover la coherencia de la provisión de servicios en todos los niveles nacionales, subnacionales y locales de gobierno (BID, 2016). Este tipo de coordinación rescata de alguna forma la idea de jerarquía, esto se debe a que dicha verticalidad implica la decisión de un actor centralizado como puede ser un gobierno central (Licha y Molina, 2006).

Por otra parte la *coordinación horizontal* o intersectorial involucra la acción conjunta entre agencias de diferentes sectores (Julia Pérez, 2011). Busca vincular la provisión de servicios entre sectores. Ahora bien, una vez realizada esta clasificación, poder observar qué tanto se coordinó no es tarea sencilla.

Más allá de esta distinción entre coordinación vertical u horizontal, el trabajo se lleva a cabo tomando como análisis al CCEPI, un espacio intersectorial entre actores gubernamentales y no gubernamentales.⁹

3.2 INSTITUCIONES.

Como se mencionaba al comienzo de este informe, observar cuál es el entramado de reglas bajo las cuales los actores se mueven será determinante para la relación entre actores y probablemente para las expectativas de los mismos, en torno a la política en cuestión. Por tanto, se torna inevitable atender bajo esta lógica el marco institucional si se quiere captar mejor el resultado de una decisión entre múltiples actores.

Una nueva política pública implica la definición de prestaciones y servicios con el fin de incluir a diversas poblaciones, bajo esta idea entonces, el diseño de la misma no puede ser construido independientemente del modelo de gestión y de financiamiento. Los procesos de formación y gestión de políticas serán procesos de aprendizaje diferentes según el lugar que tengan individuos y organizaciones en la cadena de producción de políticas (Papadópulos, 2013).

Pues bien, el marco institucional debe ser entendido como el espacio en el cual se inscriben las políticas públicas. Eso no sólo implica las instituciones formales que determinan qué hace cada organismo público o actor sino también cómo se llega a estas reglas y si funcionan efectivamente para lograr sus cometidos. En este sentido, es oportuno entender que existen distintas formas de llevar adelante una política pública y que a su vez esto determina el tipo de política que se pretende llevar a cabo.

Según plantea Douglas North (1990) las instituciones son las reglas de juego, formales e informales, de una sociedad. Comprendidas como limitaciones que los individuos determinan y que dan forma a la interacción humana. A su vez, buscan dar un marco de

⁹ Análisis que se realiza en el apartado 6.1 del presente informe.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

seguridad y confianza en las acciones e intercambios entre individuos y grupos en la estructura de la sociedad, generando un espacio estable para dicho intercambio (North, 1990).

North distingue entonces entre las instituciones formales e informales y analiza el modo en que éstas se aplican y evolucionan. Las primeras mencionadas comprenden las leyes, los reglamentos y los procedimientos gubernamentales. Mientras que, las instituciones informales involucran las ideas, creencias, actitudes y valores de los individuos, es decir, la cultura de una sociedad determinada. Éstas a su vez determinan también el resultado de las normas y acciones, por tanto son condicionamientos para establecer una acción formal como por ejemplo una política pública.

a) Retroalimentación y aprendizaje de las políticas públicas.

Ahora bien, como ya se mencionó el marco institucional es el espacio en el cual se inscriben las políticas públicas. Éstas a su vez, son la principal determinante de las políticas que vendrán a futuro. Pierson (1993) plantea que la creciente actividad gubernamental hace innegable la idea de que las políticas, en general, no sólo son lo que producen o surge de los mecanismos de toma de decisión. A su vez resultan generadoras de nuevas demandas de políticas, debido a la combinación de lo social, lo político y lo económico. Esto se debe a que las mismas la mayor parte del tiempo condicionan la distribución de recursos políticos y económicos. Asimismo, generan costos y beneficios diferenciados para los actores que desean desarrollar algún tipo de estrategia política, determinando de esta forma el devenir de futuras políticas. Las políticas interinstitucionales parecen ser claro reflejo de esta situación, pensando en la necesaria coordinación de los servicios que presta cada organismo involucrado. De esta forma Pierson (1993), observa que la razón de la creciente actividad gubernamental está relacionada justamente con esta idea de retroalimentación de las políticas debido al impacto de las mismas en diferentes tipos de actores, quienes reciben diferentes incentivos y recursos para actuar a partir de ellas. Este argumento planteado por Pierson permite observar la dependencia de la trayectoria de la *policy*, es decir, cómo experiencias pasadas determinan muchas veces los procesos actuales. Las políticas pasadas permiten brindarle un marco a la discusión sobre las nuevas políticas, aprendizajes pasados (tanto positivos como negativos) pueden derivar en avances positivos.

b) Regímenes de Bienestar.

“Una política pública como la de cuidados infantiles (o cualquier otra) resulta no sólo de las ideas dominantes sobre la política considerada. También resulta de las políticas con una finalidad regular, precisamente, la intersectorialidad. Cuántos recursos asignar a la política y si su modelo es, por ejemplo, de mercado, corporativa o socialdemócrata dependen en buena medida de los reguladores intersectoriales y del peso relativo de la política en el contexto general de todas las políticas (...)” (Papadópulos 2013: 11).

Diferentes tipos de regímenes de bienestar, generan diferentes formas de hacer políticas públicas. Configuraciones distintas de estos regímenes de bienestar, han generado tradiciones, distintas de formas de proveer servicios a través de las políticas públicas. Estas, pueden ser claves importantes para entender el tipo de política que se pretende llevar a cabo.

Fernando Filgueira (2001) siguiendo el planteo de los diferentes Regímenes de Bienestar de Esping-Andersen¹⁰ elabora una taxonomía de los mismos pero aplicados al caso latinoamericano, relacionando los sistemas de seguridad social con el modelo de desarrollo.

De esta manera Filgueira reconoce tres (3) tipos de Regímenes de Bienestar: A) *Universalismo Estratificado* (Uruguay, Argentina, Chile) donde existe una matriz de bienestar estratificada pero universal. Asimismo, con diferentes prestaciones y formas de acceso en función muchas veces de poder adquisitivo, todas las personas tienen acceso a los sistemas de bienestar entendidos como las variables que hay entre ordenamientos cualitativamente diferentes entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil. B) *Regímenes Duales* (Brasil, México), donde sólo la mitad de la población tiene acceso. C) *Regímenes Excluyentes* (República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Ecuador) en los mismos menos de la mitad de la población tiene acceso al bienestar (Filgueira, 2001).

Pero además de esta taxonomía más relacionada al acceso, el autor también hace referencia al sentido de la matriz de bienestar. Esto puede ser entendido como cuán cerca está a los modelos planteados por Esping-Andersen (Liberal, Socialdemócrata o Corporativo) según el ordenamiento del Estado, el Mercado y la Sociedad.

¹⁰ Este autor (1998) entiende a los mismos como la forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del estado, el mercado y la familia.

Desde este punto de vista y para entender las diferencias de cada caso, otra apreciación oportuna a destacar está relacionada con el resultado de un tipo de política, es decir, su alcance. Esto es el acceso que tienen las personas a las políticas públicas, el sentido que predomina en la relación Estado, Mercado, Sociedad. Observar si los modelos en cuestión están más cercanos a matrices liberales, socialdemócratas o corporativos.

Esto, se encuentra presente en el trabajo de Filgueira (2001) quien plantea que si bien pueden haber países bajo un mismo grupo, no necesariamente deben tener la misma matriz de bienestar. Por esta razón no es suficiente tomar solamente en cuenta las diferencias entre modelos planteadas por el autor el caso de latinoamérica, sino que también se vuelve necesario tener en cuenta el sentido de la matriz de bienestar planteada como la presenta Esping-Andersen en su trabajo.

3.3 MODELOS DE GOBERNANZA.

El concepto de gobernanza es sin dudas polisémico y se popularizó en los años '90. Ahora bien, una de las primeras interrogantes que debe ser planteada refiere al hecho de comprender qué se entiende por gobernanza en contextos educativos. La misma no debe ser confundida con el concepto de *governabilidad*, en el cual el énfasis está puesto en la capacidad de conducción de la sociedad por parte del gobierno (Mancebo, 2012).

Para dar cuenta de los cambios en los procesos de hechura de las políticas públicas es necesario acudir a este concepto. El mismo permite captar las complejidades y transformaciones actuales para explicar los resultados de política pública. Las políticas ya no emanan de una autoridad central, sino que se construyen en un proceso que involucra una pluralidad de organizaciones (Mayntz, 2001). La noción de gobernanza permite captar la complejidad del proceso de las políticas públicas a través del análisis de la interacción entre actores a través del intercambio de recursos, conocimientos e ideas (Zurbriggen, 2006). La gobernanza es entendida constitutivamente como la complejidad del proceso de formulación de políticas públicas, la participación de actores diversos y la nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno y desarrollo orientados a la gestión de redes (Blanco y Goma, 2006).

Según Narbondo y Ramos (2001) la gobernanza refiere a los mecanismos de auto-conducción general de la sociedad. Bajo esta idea entonces se pretende dar cuenta de la

complejidad de los entramados sociales contemporáneos en los cuales a su vez son múltiples los actores con potencial incidencia en cada arena de *policy* (por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno, los sindicatos, agencias internacionales, etc.).

Asimismo, Pierre (2000) agrega a esta idea el hecho de comprender a la gobernanza en términos de *qué* capacidad de conducción conservan las instituciones políticas frente a los nuevos y cambiantes desafíos que se le plantean al Estado.

Ahora bien, en la literatura son tres (3) los tipos de gobernanza que se identifican y se destacan a continuación 1) *burocrático-jerárquico*, 2) *de mercado*, 3) *de redes*.

El modelo burocrático-jerárquico es aquel en donde el Estado tiene un papel central en la conducción de la sociedad y en la toma de decisiones en materia de políticas. A su vez, la responsabilidad en cuanto a la entrega de servicios públicos recae también en éste y es por eso que bajo este modelo la centralización, tanto de la unidad de mando como del control de los procedimientos, se vuelve un principio esencial¹¹. Por tanto, la organización se caracteriza por ser una maquinaria disciplinada la cual posee muy poca discrecionalidad para los escalones inferiores de la organización (Mancebo, 2012).

Por otra parte, en el modelo de mercado se amplía el rol del mismo en la provisión de servicios públicos. En este modelo el papel del Estado ya no es tan central como en el anterior, por el contrario, pierde su capacidad de control directo y tiende a sustituirla por la capacidad de influir.

La coordinación de las políticas bajo este modelo es central, debido a la fragmentación de las estructuras en la provisión de servicios. A su vez los mecanismos de control en la prestación de servicios también se ven modificados, sustituyendo el control procedimental por el control de resultados. Esto a su vez obliga a definir con precisión el producto, el cual en la medida de lo posible, debe poder ser cuantificable (Mancebo, 2012).

Por último encontramos la gobernanza de redes (también denominada gobernanza participativa). Esta forma se caracteriza por la negociación e interacción de múltiples actores. Las metas y reglas no las fija ni el Estado ni el mercado sino que son producto de los actores, los cuales se ponen de acuerdo en algunas metas compartidas.

¹¹ En donde predominan políticas de corte *Top-Down* dada la verticalidad de los procedimientos.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

En este modelo entonces el Estado se desliga de las prestaciones de servicios dejándolas a otras organizaciones, pero también actuando en la negociación de las políticas (Mancebo, 2012).

Implica acuerdos para definir los objetivos, los actores compiten entre ellos para lograr alcanzar éstos con el menor gasto posible (lograr ponerse de acuerdo, para luego poder discutir y posteriormente competir). El Estado entonces no sólo deja la prestación de servicios en manos de otras organizaciones autónomas, sino que también acepta definir las políticas públicas en negociación con los prestadores (Narbondo y Ramos, 2001).

Ahora bien, otro punto que permite brindar claves relevantes para comprender el modelo de gobernanza refiere a los enfoques de política pública. En la literatura se identifican los siguientes, *Top-down o Bottom-up*. Si la puesta en práctica se basa en uno de los enfoques o en el otro, depende por lo general, de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en el cual se deciden y efectúan las políticas (Aguilar Villanueva, 1993).

Bajo el modelo *Top-down* las decisiones de implementación parten de las autoridades político-administrativas, por lo tanto, existe una escasa autonomía local debido a que la autoridad central se encarga de tomar las decisiones. El curso de acción a seguir por una *policy*, para lograr ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando estrictamente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas (Aguilar Villanueva, 1993). Desde esta perspectiva, se considera como fracaso e incumplimiento cuando las acciones llevadas a cabo se alejan de los términos previstos en el programa o existe un retraso en términos temporales.

Por otra parte, éxito de la política y control de la implementación funcionan como sinónimos. ¿Cómo se plantea lograr el control? Minimizando el número de participantes -puntos de decisión, oportunidades de veto- o simplemente reforzando los controles.

En este enfoque, para solucionar el comportamiento irresponsable de los operadores se recomienda la creación de un aparato de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos, etc. debidamente establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor. Teniendo como fin garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno (Aguilar Villanueva, 1993).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

No obstante, por sus propias características de modelo jerárquico y sistémico el enfoque *Top-down* sufrió duras críticas desde diversos autores. Dando lugar entonces a otra perspectiva de análisis, el enfoque *Bottom-up*.

“(…) Cuanto más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas y mayor el número de puntos de control y decisión para asegurar la conformidad, más oportunidades hay para la desviación y el retraso, mayor es la propensión de los subordinados a descansar en sus superiores y buscar de ellos la orientación, y menor la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas” (Elmore citado en Aguilar Villanueva 1993: 81).

Bajo estos aportes surge entonces el enfoque *Bottom-up* en el cual se buscan rendimientos, no subordinación. A diferencia del enfoque expuesto previamente, bajo la mirada *Bottom-up* existe una amplia autonomía local. La situación planteada como ‘ideal’ es aquella en la cual quienes se encargan de la implementación, pueden tomar decisiones según las condiciones del contexto específico en el cual se encuentran. El énfasis debe estar puesto en el análisis de quiénes se encargan de llevar adelante la política, más que en los que la formulan y la transmiten (Lipsky, 1971).

Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben buscar sus modos de acomodar las demandas, con la realidad de recursos limitados que manejan. Para esto, se asumen como rutinarios procedimientos, se modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En suma, pretenden desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige (Aguilar Villanueva, 1993).

También es oportuno tener presente que este enfoque incorpora tanto actores públicos como privados y que por lo tanto, el nivel de conflictividad que puede llegar a darse es menor (comparado con el enfoque *Top-down*).

4. ESTUDIO DE CASO: URUGUAY.

Comenzando por cuestiones más del tipo demográficas, podemos decir que en nuestro país nacen aproximadamente 46.699 niños y niñas por año¹², los cuales en su amplia

¹² Uruguay en cifras 2013- Instituto Nacional de Estadística- en base a Censos 2011 (tomado de Marco Curricular para la atención y educación de niños y niñas uruguayas).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

mayoría crecen en hogares de bajos recursos, dando lugar al fenómeno destacado en la literatura como infantilización de la pobreza. El mismo involucra una alta exposición de niños/as y jóvenes a riesgos y vulnerabilidades en materia de bienestar, capacidades humanas e integración social. Ahora bien entre los principales factores, la pobreza es uno de los que mejor explica las diferencias en los niveles de desempeño escolar. Una investigación realizada por Kaztman y Rodríguez (2007), quienes toman como base la Encuesta Continua de Hogares Ampliada realizada en Uruguay en el año 2006 confirma esta afirmación.

“La repetición de los pobres en primaria casi triplica la de los no pobres: 41,3% frente a 15,3%. También encuentran el efecto asistencia a educación inicial sobre la repetición en la escuela: tanto entre los niños pobres como entre los no pobres, quienes asistieron a alguna modalidad preescolar muestran proporciones de repetidores significativamente menores que los que no han tenido esa experiencia (14% frente a 24,9% entre los no pobres y 38,9% frente a 50,8% entre los pobres).” (Llambí; Mancebo; Zaffaroni 2014: 57).

Otro de los puntos a destacar de la investigación de estos autores es que permite observar la brecha de repetición en primaria entre pobres y no pobres, la cual no se reduce por el hecho de haber asistido al preescolar, sino que se mantiene alrededor del 25% (50,8 a 24,9 entre los que no asistieron a educación inicial y 38,9 a 14,0 entre los que asistieron) (Llambí; Mancebo; Zaffaroni, 2014). Por lo tanto, al observar los datos en los distintos niveles de repetición los autores concluyen que la experiencia en educación preescolar tiene una asociación positiva con el rendimiento en la educación media para alumnos pobres y no pobres. La evidencia empírica en nuestro país indica que la asistencia temprana a centros de educación inicial tiene un impacto positivo en prevenir la exclusión posterior del sistema educativo, previniendo asimismo la desvinculación. La inversión en educación tendría altas tasas de retorno por el impacto que las mismas generan a futuro (Llambí; Mancebo; Zaffaroni, 2014).

Continuando con esta línea argumentativa otro estudio realizado por Aguilar y Tansini (2010) revela que tanto en el corto como en el largo plazo, la educación inicial es altamente relevante para el rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas públicas de Montevideo.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

“Al evaluar los resultados de acuerdo a la edad de inicio del preescolar para la cohorte 1999-2004, estos autores constatan que repitió primer año la mitad de los niños que no habían concurrido al preescolar, frente al 31% de los que ingresaron a los 5 años, el 26% de los que comenzaron a los 4 y solo el 13% de los que lo hicieron antes de esa edad. Entre los alumnos de las escuelas de contexto socioeconómico desfavorable, sólo el 41% terminó el ciclo escolar en tiempo. De los que asistieron al preescolar el 59% lo completó, frente al 26 % de los que no asistieron y el 80% de quienes comenzaron antes de los 3 años. Finalmente, el rendimiento se diferencia según el sexo: los resultados son mejores entre las mujeres que entre los varones.” (Llambí; Mancebo; Zaffaroni 2014: 58).

Ahora bien, podemos observar entonces que en nuestro país, a lo largo de las dos últimas décadas, el marco legal en el cual se desarrolla la atención y educación a la primera infancia se ha ido construyendo por varias normas jurídicas (Llambí; Mancebo; Zaffaroni, 2014) destacadas a continuación.

4.2.1 La institucionalidad de las políticas de primera infancia en Uruguay.

Desde principios de los 90' comenzó a hacerse énfasis en la necesidad de democratización de la educación inicial. Este proceso fue resaltado en el gran avance que se desarrolla en esa misma década, donde se comienza a observar crecientes tasa de matriculación de cinco y cuatro años, una clara y progresiva tendencia a dicho aumento. Contrariamente a lo que sucede en la educación en general y particularmente en la educación pública, la matriculación y el crecimiento de la matrícula se da en la educación de la primera infancia. Este aumento de la matriculación en primera infancia en Uruguay significa un importante avance en cuanto al acceso a las oportunidades, mejorando con ello la trayectoria escolar de niños/as. A pesar de ello, este proceso no estuvo acompañado de una asistencia asidua sino más bien intermitente por lo que aún se siguen generando dificultades para el desarrollo de las competencias que se espera en ese nivel (Llambí; Mancebo; Zaffaroni, 2014).

En lo que refiere específicamente con la institucionalidad de las políticas en primera infancia es importante comenzar por la Constitución de la República, entendida como norma máxima de nuestro ordenamiento jurídico.

En la constitución de 1996, (art. 41) se expresa que la ley deberá tomar todas las medidas necesarias para proteger a la infancia. A pesar de ello, en el art.42 se detalla

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

que la educación y el cuidado de los niños/as, es un deber de sus padres. Y en los art. 70-71 se establece la obligatoriedad de la educación primaria y media (Llambí; Mancebo; Zaffaroni, 2014).

Respecto a lo que establece la ley, en diciembre del año 1996 se crea la Ley de Guarderías N°16.802 la cual regula el funcionamiento de estas instituciones. En la presente ley se desarrolla el concepto de guarderías (art.1), las cuales son entendidas como toda institución privada que onerosa o gratuitamente se dedica a la protección y atención de niños/as de cualquier edad y condición. Respecto a sus deberes (art.3), la ley establece que las guarderías deben: *“Desarrollar su actividad respetando rigurosamente los derechos del niño establecidos en las leyes y reglamentos vigentes.”*, *“contar con el personal necesario e idóneo para la atención de los niños inscriptos y cumplir estrictamente las leyes laborales.”* y *“orientar la totalidad de sus actividades, sea de recreación, alimentación, uso del lenguaje, ejercicio corporal y otras, hacia fines formativos.”* Además se explicita que su actividad se llevará a cabo dentro de un régimen de derecho privado (art.2), que su control y fiscalización será ejercido por una Comisión Honoraria que actuará en el Ministerio de Educación y Cultura (art.4).

Pero su orientación hacia fines formativos, generó que desde las guarderías se comience a reivindicar el rol educativo de las mismas, tratando de buscar una nueva manera de denominarlas que estuviera más asociado a lo educativo que al rol de cuidados. Lo cual fue conseguido a través del decreto 268/014, que crea los CEIP (Centros Educativos Infantiles Privados), que vienen a ocupar el lugar de las antiguas guarderías.

Posteriormente, en diciembre de 2008 se crea la Ley N° 18.437 General de Educación. La misma comprende a la educación como un derecho humano fundamental, a saber:

Artículo 1° (De la educación como derecho humano fundamental). –Declárase de interés general la promoción del goce y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, como un derecho humano fundamental. El Estado garantizará y promoverá una educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda la vida, facilitando la continuidad educativa.

Esta ley, extiende los años de escolarización universal y obligatoria (art. 6 y 7) pre-primaria a cuatro y cinco años de edad estableciendo que es deber de los padres la inscripción y la asistencia de sus hijos a los centros. También hace referencia a una educación inclusiva, a la libertad de enseñanza, y la libertad de acceso a la información y la cultura (art. 9, 10, 11).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

En el artículo 12 de la presente ley, se establece además cuál es el objetivo de las políticas educativas; *“la política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental, que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal”*

Este artículo agrega a su vez el siguiente párrafo: *“Asimismo, el Estado articulará las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico, técnico, científico y económico. También articulará las políticas sociales para que favorezcan al cumplimiento de los objetivos de la política educativa nacional.”* Aquí se observa el énfasis en la visión integral que se pretende generar para atender al desarrollo de la primera infancia.

En el N°15 se hace referencia a los principios rectores de la educación pública estatal en nuestro país.

Artículo 15. (Principios).- La educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores. Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios.

En los art. 16, 17 y 18 la ley hace referencia a dichos principios (gratuidad, laicidad y equidad), mientras que en el art.19 se hace referencia al rol del Estado como provisor de recursos para cumplir dichos objetivos.

Si bien esta ley agrega la obligatoriedad desde los cuatro años, en la misma, la etapa de la educación inicial comienza a los tres años. Pero también incluye al primer tramo de la primera infancia, cabe destacar que es la primera vez que una Ley de Educación incluye el tramo de edad desde el nacimiento hasta los tres años como parte del Sistema Nacional de Educación. El antecedente se encuentra en la Ley de Guarderías, mencionada anteriormente, la cual regula la atención de la infancia de cero (0) a seis (6) años. En cuanto a los cometidos de la educación inicial se promueve la búsqueda de una educación integral, fomentando la educación social del niño/a. Estos cometidos son estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños/as (art.24).

Además la ley define al Sistema Nacional de Educación como *“el conjunto de propuestas educativas integradas y articuladas para todos los habitantes a lo largo de toda la vida”* (art. 20). Y particularmente a la educación en primera infancia como la

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

que comprende: *“el ciclo vital desde el nacimiento hasta los tres años, y constituirá la primera etapa del proceso educativo de cada persona, a lo largo de toda la vida.”* Asimismo agrega *“Tendrá características propias y específicas en cuanto a sus propósitos, contenidos y estrategias metodológicas, en el marco del concepto de educación integral. Promoverá la socialización y el desarrollo armónico de los aspectos intelectuales, socio-emocionales, y psicomotores en estrecha relación con la atención de la salud física y mental.”*(art. 38). Esta forma de entender la educación está estrechamente relacionada con la visión sistémica que se pretende para las políticas integrales de atención a la primera infancia.

Por otra parte el decreto 268/014 que reglamenta la presente ley, la educación en primera infancia y el funcionamiento de los Centros de Educación Infantil Privados (CEIP), (lo que antes eran las antiguas guarderías, pero ahora con funciones educativas definidas en este decreto y en la órbita del MEC), entiende la educación en la primera infancia como la primera etapa del proceso educativo de cada persona a lo largo de su vida, y a su vez determina la obligatoriedad de la autorización o habilitación de las instituciones que desarrollen actividades de índole educativa (Marco Curricular, 2014). Las autoridades que están a cargo de la educación en primera infancia, según sus ámbitos de competencia (art.96), son el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP) y Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Pues bien, INAU es quien rige la educación de niños/as de cero (0) a tres (3) años que participen en los proyectos, programas y modalidades de intervención que están comprendidos en su órbita de actuación. La ANEP se encarga de la supervisión de los centros de educación en primera infancia privados habilitados por el Consejo de Educación Inicial y Primaria. En tanto el MEC, debe supervisar, habilitar y sancionar (en caso de que no cumplan con la normativa) los centros infantiles privados que están definidos en el art.102 de la presente ley. Estos centros privados atienden a la población de cero (0) a cinco (5) años.

Se establece además que todas las instituciones que desarrollen actividades educativas de niños/as de 0 a 5 años, deberán estar habilitadas por alguno de los órganos pertinentes según corresponda en función de las competencias de cada uno de ellos (art. 97).

Ahora bien, se vuelve sumamente pertinente hacer referencia a la creación con el art.98 de una instancia de articulación interinstitucional, es decir, el *Consejo Coordinador de*

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

la Educación en Primera Infancia (CCEPI). El sesiona ordinariamente quincenalmente. Los días establecidos son los segundos y cuartos lunes de cada mes. En forma extraordinaria podrá ser convocado a solicitud de cualquiera de sus miembros. La convocatoria la realizará el Ministerio de Educación y Cultura con por lo menos cinco días de anticipación para las sesiones ordinarias y veinticuatro horas para las extraordinarias.¹³

Estará integrado (art.99) por un representante del Ministerio de Educación y Cultura (quien lo preside), representantes del Consejo de Educación Inicial y Primaria de la ANEP, del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), del Ministerio de Salud Pública (MSP), de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados (CEIP). A su vez, en calidad de invitados permanentes¹⁴ con voz pero sin voto se convoca posteriormente a representantes de Uruguay Crece Contigo (UCC) y del Sistema Nacional de Cuidados (SNN).

Artículo N°100. (Cometidos).- Al Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia le compete:

- A) Promover una educación de calidad en la primera infancia.*
- B) Articular y coordinar los programas y proyectos de educación en la primera infancia que se desarrollen en el país, en función de los principios, orientaciones y fines que determina la presente ley.*
- C) Realizar propuestas relacionadas con la educación en la primera infancia a la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública y a la Comisión Nacional de Educación.*
- D) Promover la articulación de las políticas educativas con las políticas públicas para la primera infancia.*
- E) Promover la profesionalización de los educadores en la primera infancia.*
- F) Asesorar al Ministerio de Educación y Cultura para la autorización, supervisión y orientación de los centros de educación infantil privados.*

¹³ Ver Reglamento de funcionamiento del Consejo Coordinador De la Educación en la Primera Infancia . (2017) adjunto en el anexo.

¹⁴ La incorporación de estos dos actores surge posterior a la ley. Se resuelve mediante las actas N°13 y N°14 del CCEPI, adjuntas en el anexo.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

En este sentido, uno de los desafíos que plantea la creación de CCEPI es tener en cuenta los lineamientos estratégicos de los actores que participan y los suyos propios, lo cual deja en evidencia la complejidad de coordinación interinstitucional para atender a la primera infancia desde estas múltiples miradas.

Por otra parte también busca captar la complejidad de actores y el entramado institucional que define sus competencias y sus relaciones recíprocas para lograr sus cometidos.

Ahora bien, creando una línea de trabajo en común el CCEPI elabora en diciembre del 2014 el *Marco Curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos. Desde el nacimiento hasta los seis años*. El mismo fue producido tomando como insumo los documentos “*Diseño Básico Curricular para niños y niñas de 0 a 36 meses*” del MEC (2006) y “*Programa de Educación Inicial y Primaria*” de ANEP-CEIP (2008).

El Marco Curricular (2014) se trata de un documento que tiene por objetivo promover la búsqueda del desarrollo integral de niños y niñas. Se trata de un conjunto de ideas directrices adaptables a diferentes contextos, estrategias y situaciones buscando como fin último fortalecer, en cada caso, la calidad de la propuesta brindada. Para esto, plantean la necesidad de potenciar la construcción de aprendizajes mediante el desarrollo equilibrado de un conjunto de competencias generales. Posee cuatro grandes áreas, interdependientes y complementarias: *a) del conocimiento de sí mismo, b) de la comunicación, c) del conocimiento del ambiente y d) del bienestar integral*.

Bajo este documento, se entiende a cada niño/a como un ser único y sujeto de derechos. Considerar a los niños/as con iniciativa para actuar y conocer acerca del mundo que los rodea, en relación con otras personas y con los objetos. Buscando entonces ambientes favorables, que brinden confianza y seguridad. Este documento destaca a la primera infancia como un período de vida que abarca desde el nacimiento hasta los seis años. A su vez, comprende dos ciclos con similitudes y diferencias, el primero de ellos se extiende desde el nacimiento a los treinta y seis (36) meses. El segundo, desde los tres (3) a los seis (6) años de edad.

El Marco Curricular es uno de los principales trabajos que ha realizado el CCEPI. En su elaboración trabajaron actores involucrados con la primera infancia, generando un primer paso para el enriquecimiento de una perspectiva común en materia de este tema bajo una visión integral de la misma.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Esto supone de alguna forma tratar de trascender las visiones particulares o segmentadas de las diferentes instituciones en lo que refiere a los primeros años de vida de cada niño/a, buscando generar una perspectiva integral.

5. EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL EXTERIOR.

Como se explicita al comienzo de este informe, la reseña de experiencias en el exterior tomando como referencia Chile y Colombia surge como una demanda por parte del organismo en el cual se realiza la pasantía de Grado. Se solicitó a su vez que cada uno de los pasantes pusiera el énfasis en una de las políticas en cuestión. Por esta razón el desarrollo de *Chile Crece Contigo* es producto del pasante Neri Marset, mientras que el apartado *De Cero a Siempre* es llevado a cabo por la pasante Stefanie Guerrero.

A continuación, se realiza entonces una presentación de cada uno de los casos buscando destacar las características centrales de estas dos políticas en primera infancia.

5.1 “Chile Crece Contigo”.

El programa Chile Crece Contigo se trata de una política intersectorial que busca incorporar una visión amplia, comprensiva y con diversos actores. Este plan intenta ser un servicio integral a cada niño/a de primera infancia, pero desde las propias necesidades de los destinatarios. En este sentido propone una serie de servicios universalizados y otros diferenciados (Chile Crece Contigo, 2010). Lo que se pretende con esta política es, no que el ciudadano vaya en busca de la prestación sino que por el contrario se trata de una acción coordinada para que los destinatarios de los programas sean derivados automáticamente a los servicios que requieran según sea su situación y contexto. Chile Crece Contigo intenta ser un programa que articula todas las prestaciones a la primera infancia. En función de una base de datos que permita hacer un seguimiento desde antes del nacimiento de del niño/a le brinda servicios universales a cada destinatario activando, si fuese pertinente, los servicios diferenciados según sea la necesidad de cada destinatario.

Las políticas destinadas a la primera infancia en Chile tuvieron un enfoque de origen filantrópico y posteriormente sanitaristas. Luego de la década de los 90´ hay un cambio

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

en estos enfoques. Se relaciona con el reconocimiento de los derechos sociales tanto para madres como para niños/as y un refuerzo del componente sanitarista que hace énfasis en la calidad de los servicios. Así los avances en términos sanitarios fueron presentados como avances para la primera infancia (Chile Crece Contigo, 2010). Durante los primeros tiempos de la década del 90', se fortaleció el enfoque de los derechos ampliándose hacia los derechos sociales, pero se siguió midiendo el desempeño y mejorando e implementado a través de los servicios de salud. Esto se conjuga en el año 2000, con el Plan de Salud Familiar en la Atención Primaria donde ya se comienza a aplicar un concepto de atención interdisciplinaria, apuntando a la creación de estilos de vida saludables, teniendo en cuenta el contexto en el que dichas familias están insertas.

El sistema de protección integral a la primera infancia y el paradigma de la intersectorialidad, se instala formalmente con la implementación de Chile Solidario en 2002, donde se crea una red de protección social en la que se vinculan diversos programas. Chile Solidario pretende ser un apoyo psicosocial para las familias en contextos problemáticos, como la pobreza. Este programa hizo especial énfasis en las capacidades de las personas. La necesidad de este plan se fundamentó en el hecho de que mejorando las mismas se lograba superar dichos contextos problemáticos (Chile Crece Contigo, 2010). Este plan tuvo como fundamento central la perspectiva de los derechos pero también puede notarse que comienza a integrarse con un enfoque más relacionado al capital humano, haciendo énfasis en las capacidades necesarias para superar las dificultades.

Este programa introduce la intersectorialidad como provisión de servicios integrales, logrando reducir la extrema pobreza. Asimismo, debido al aprendizaje de dicha experiencia comienza a pensarse en políticas universales de corte integral, no focalizadas, que además activen los servicios diferenciados cuando estos sean requeridos. Buscando entonces mayor eficiencia en la prestación de servicios.

En lo que refiere a educación, los programas se enfocaron en mejorar la inserción y la retención de los alumnos así como también el apoyo a los padres de los niños/as. Esto logró concretarse a través de las "Salas Cuna" de JUNJI y de la fundación INTEGRA, enfocadas en los niños/as que se encuentran en los dos primeros quintiles de la población más pobre. A esto se le suman las políticas de alimentación de la Junta

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Nacional de Auxilio Escolar, becas de JUNAEB y proyectos locales (Chile Crece Contigo, 2010).

En el año 2006, entre los programas y políticas destinadas a la niñez se encontraban la atención profesional del parto, lo cual tenía importantes diferencias en función del nivel de pobreza y ruralidad. El control prenatal y salud del recién nacido, con programas que apuntan al desarrollo integral familiar en un contexto de infantilización de la pobreza. A su vez la cobertura en educación inicial fue ampliada tratando de revertir que los niños/as de los quintiles más altos asistan cuatro veces más al centro educativo que los del primer y segundo quintil. Además de este panorama desigual, se atendió el problema de la malnutrición de niños/as y los problemas de salud mental al interior de la familia (Chile Crece Contigo, 2010).

En función de este diagnóstico bajo los diferentes programas y políticas, se crea un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia cuyo objetivo era aconsejar al presidente a fin de poder llegar a un sistema de protección de la primera infancia. Este consejo elaboró un diagnóstico de la situación de estas políticas buscando formular y proponer una forma integral de atender a la primera infancia (Chile Crece Contigo, 2010).

A partir del desarrollo de este Consejo se consideró trabajar con varios actores de la sociedad a través de tres acciones concretas. La primera fue audiencias con expertos nacionales, extranjeros y varios actores sociales tanto públicos como privados relacionados a la primera infancia. Audiencias regionales en las capitales del país con personas y organizaciones vinculadas a la materia. Finalmente existieron muchos aportes de niños, niñas y adultos a través de un sitio web creado especialmente para ese fin (Chile Crece Contigo, 2010).

Este Consejo llegó a una propuesta donde primaba la perspectiva de los derechos, la perspectiva integral de las prestaciones a la primera infancia, la importancia del entorno social para el desarrollo infantil, el desarrollo personalizado y la calidad de las prestaciones brindadas (Chile Crece Contigo, 2010).

A partir de las conclusiones de los expertos en este Consejo, un gabinete ministerial que había sido preestablecido cuando se constituyó el mismo, elaboraron la propuesta de Chile Crece Contigo, pensando en un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia (Chile Crece Contigo, 2010).

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Esto significó considerar el desarrollo humano (físico, cognitivo, social, emocional) como muy sensible al proceso que se vive desde antes del nacimiento y en la primera infancia, el cual determina para siempre a cada niño/a. Además el sistema hace énfasis no sólo en el niño o niña, sino también en el ambiente en el cual se desarrolla. El entorno social y comunitario así como también la familia entendidos como principales agentes de dicho desarrollo (Chile Crece Contigo, 2010).

El contexto y sus características son fundamentales para entender el desarrollo de los niños/as. Esto se debe al hecho de que en el entorno se desarrolla un conjunto de interacciones multidireccionales, que conforman el escenario para la formación y desarrollo de niños/as (Chile Crece Contigo, 2010). Entre los argumentos, se presenta el ejemplo de la situación de pobreza que constituye un entorno desfavorable para alcanzar el máximo potencial de desarrollo humano.

Por otra parte, desde una perspectiva más economicista la inversión en primera infancia en una sociedad es una de las que genera mayores tasas de retorno. En este sentido este tipo de inversión tiende a modificar las condiciones causales que condicionan el desarrollo infantil temprano y que determinarán el desarrollo a lo largo de todo el ciclo vital. Este tipo de inversión desde la perspectiva del capital humano, no solamente genera altas tasas de retorno sino que además evita la reproducción intergeneracional de la pobreza. Las condiciones familiares comunitarias y sociales más próximas en las cuales los niños nacen y crecen también son otro de los ejes fundamentales de este programa.

Este programa pretende abordar las raíces de la desigualdad con inversiones prometedoras vinculando además el contexto como el escenario directamente relacionado con el desarrollo, integrando a su vez la dimensión sociocultural (Chile Crece Contigo, 2010).

5.2 “De Cero a Siempre”.

En Colombia existen más de cinco millones de niños/as en primera infancia. Más de la mitad de ellos viven en condiciones de pobreza, la cual genera exclusión y falta de oportunidades sobre los mismos. La Constitución de 1991 eleva a rango constitucional el compromiso del país con la primera infancia, visualizando a partir de ese momento, bajo una perspectiva de derechos, los niños y niñas de cero a cinco años. En su art. 67 se

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

establece la obligatoriedad de un grado de preescolar como mínimo para todos los niños/as.¹⁵

Esta política pública surge en el marco de la presidencia de Juan Manuel Santos. Se trata de una política de Estado para el desarrollo integral de la primera infancia establecida por Ley (N°1804) en el 2016. La aprobación de esta ley confirma que para gestionar una política dirigida a madres gestantes y a la primera infancia, se requiere de una gestión intersectorial, articulada y eficiente que busca garantizar los derechos de niños/as.

La *policy* abarca el período de vida comprendido desde la gestación hasta los seis años de edad. Como objetivos generales¹⁶ se plantea:

- *Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y niños en primera infancia.*
- *Definir una política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.*
- *Garantizar la pertinencia y calidad de la atención integral en la primera infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.*
- *Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con las niñas y niños más pequeños.*
- *Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.*¹⁷

La atención integral de esta política hace referencia a tres elementos. El primero de éstos es la *concepción del niño/a y sus derechos*. Es decir, el reconocimiento de que los mismos resultan universales, indivisibles, interdependientes, irreversibles, progresivos, exigibles e irrenunciables.

¹⁵ Tomado de *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*, año 2013.

¹⁶ Tomados de “*Resultado de la evaluación a la Política Pública Integral de Desarrollo y Protección Social. Estrategia de atención integral a la primera infancia de Cero a Siempre*” PND 2010-2014.

¹⁷ Es oportuno tener presente el concepto de familia que esta política maneja. Entendida no solamente como garantes de los derechos de niños/as en primera infancia, sino también reconocidas como sujetos colectivos de derechos. La familia como unidad, con características y capacidades que le son propias las cuales deben ser atendidas al momento de acompañarla en el ejercicio de su responsabilidad con el desarrollo de sus integrantes en primera infancia.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

El segundo elemento se trata de brindar una *atención integral*. Garantizar el pleno ejercicio de sus derechos y por tanto asegurar una atención disponible, accesible, de calidad, incluyente y sostenible para todos los niños/as según su edad, contexto y condición.

El tercer elemento implica la *gestación*. La misma es pensada desde una perspectiva intersectorial, ya que no involucra únicamente a aquellos sectores que surgen de la estructura del Estado (salud, educación, bienestar, cultura, etc.) sino también a diversos actores de la estructura social tales como sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, academia, etc.

Para la implementación de esta política pública se ofrece una estrategia basada en una Ruta Integral de Atención a la Primera Infancia (RIA). La evaluación de los resultados alcanzados funciona como guía para nuevos cursos de acción, en la medida que se vayan alcanzando los objetivos propuestos. En cuanto a las líneas de acción de esta política pública tomadas de la propia ley que la crea (art.9), se destaca:

- a) *Gestión territorial*. Acciones de fortalecimiento enfocadas a la ejecución de la política en los territorios con el fin de lograr la especialización de la arquitectura institucional, incremento de las capacidades de los servidores públicos locales, promoción de la descentralización y la autonomía territorial.
- b) *Calidad y pertinencia en las atenciones*. Acciones enfocadas a la universalización, humanización y flexibilización de las atenciones de acuerdo con las particularidades de la primera infancia y su contexto. Asimismo, implica la cualificación del talento humano y el ajuste de la calidad de la oferta que se brinda a través de programas, proyectos y servicios.
- c) *Seguimiento y evaluación de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la primera infancia de Cero a Siempre*. Este proceso se lleva a cabo a través del Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral de la Primera Infancia, el Sistema Único de Información de la Niñez y una agenda permanente de evaluaciones la cual lleva adelante los estudios en profundidad de efecto, resultado e impacto para la orientación de políticas públicas.
- d) *Movilización social*. Acciones llevadas a cabo con diferentes actores en donde se busca generar transformaciones culturales e influir en imaginarios sociales en los cuales la niñez efectivamente sea lo primero.

- e) *Gestión de conocimiento.* Estrategias para la ampliación y profundización del conocimiento en relación a temas vinculados con la primera infancia que resulten determinantes para la toma de decisiones, ejecución de acciones de política nacional y territorial.

En cuanto a la fuente de financiamiento de esta *policy* cabe destacar que el gobierno colombiano desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2010-2014) plantea no sólo la financiación de la misma con recursos del nivel central y del Sistema General de Participaciones, sino que a su vez propone la posibilidad de incluir fuentes de financiamiento alternas, así como también la participación activa del sector privado y la sociedad civil.

Pese a los considerables aumentos que se han registrado en el monto general de fondos disponibles para apoyar a la primera infancia en América Latina (BID, 2016), continúan las desigualdades en su distribución. Principalmente en beneficio de un Ministerio o región del país por sobre otra. *“La variación regional o subregional puede deberse a la dependencia que existe de las unidades administrativas descentralizadas, como los gobiernos municipales, para la provisión de servicios de DIT y, en algunos casos, del financiamiento. A menudo, los gobiernos locales más grandes y pudientes complementan el financiamiento federal con sus propios recursos, elevando así el porcentaje de niños que pueden acceder a los servicios. Dado que estas localidades tienen capacidades técnicas y de implementación más sólidas, pueden ofrecer servicios de mejor calidad, exacerbando de este modo las desigualdades entre los distritos más ricos y más pobres”* (BID 2016: 20).

Un ejemplo de esto es Colombia, quien depende considerablemente de los compromisos municipales que se tengan con la primera infancia. Estos a su vez están determinados por los recursos financieros con los cuales cada municipalidad cuente, así como también por las preferencias de las autoridades electas.

Por otra parte, cabe destacar que en el art.10 de la ley que crea esta política se destaca que la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la misma estará a cargo de la *Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia*. Entre sus cometidos se encuentra establecer los lineamientos técnicos que se aplicarán para la implementación nacional y territorial de la *policy*, fortalecer la institucionalidad, asegurar el liderazgo particular de cada uno de los sectores en el tema, garantizar el compromiso por parte de las directivas, movilizar recursos y acciones que garanticen el

pleno desarrollo de los niños/as, entre otros. En el art.11 se detalla cómo estará integrada esta Comisión, presidida por un miembro del alto gobierno nombrado directamente por el presidente de Colombia. Se trata de actores con altos cargos ya sean Ministros o Directores de diferentes sectores, dejando entrever el enfoque Top-down de la política en cuestión.

La estrategia de atención integral a la primera infancia colombiana tiene claro que resulta central contar con un sistema de información capaz de tener presente a cada uno de los niños/as del país, su situación, dónde viven, el contexto en el que se ubican estos niños/as, etc. Para esto, cuentan con un Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) el cual se utiliza en todos los sectores y permite observar el intento de este país por lograr generar un marco informático integral.

6. CATEGORÍAS DE ANÁLISIS APLICADAS AL ESTUDIO DE CASO: URUGUAY.

6.1 ACTORES.

Como bien se detalla en el apartado 4.1.1 para la categoría de análisis sobre actores fueron considerados una serie de ítems a destacar a continuación. A partir de los mismos es que se realiza el análisis del objeto de estudio considerado (CCEPI), buscando arrojar luz sobre las preguntas que guían el presente informe.

En cada una de las dimensiones, se detallarán únicamente los puntos que permitan analizar claramente la categoría en cuestión. Para observar al detalle las respuestas de los entrevistados para cada ítem, ver Cuadro N°2 adjunto en el anexo.

a.1) Recursos políticos.

Como ya se especificó, este tipo de recursos refiere al nivel de consenso que un actor es capaz de poner en movimiento. Ante la pregunta: *En el CCEPI y según su punto de vista, ¿Qué actor ejerció liderazgo político?* En donde se les solicitó a su vez a los entrevistados que brinden algún ejemplo, en total se presentaron cinco respuestas diferentes:

- A. Lo ejerce MEC.
- B. Lo ejerce ANEP.

- C. Lo ejerce MEC, INAU y ANEP.
- D. El liderazgo fue por consenso.
- E. No se ejerció liderazgo político.

Al participar en las reuniones de CCEPI (como se mencionó previamente en calidad de observadores no participantes), queda clara la misma línea de trabajo y argumentación que comparten los actores del MEC y SNC. Esto también fue posible observar en el transcurso de las entrevistas, como se podrá apreciar a lo largo de este análisis. Sin ir más lejos, para los tres actores (Entrevistado N°1, N°2 y N°10) la respuesta a esta pregunta fue el ítem (A).

“Yo creo que el MEC tiene el liderazgo político y tiene la responsabilidad de hacer que en CCEPI las cosas sucedan. Hay diferentes formas de ejercer liderazgo político, yo creo que el MEC lo ha ejercido y lo ha ejercido bien, con un estilo totalmente distinto al que se venía trabajando.” (Entrevistado N°1).

El representante del SNC tiene claro que la participación de su institución dentro de CCEPI es con voz pero sin voto. Sin embargo, reconoce este espacio como un ámbito propicio para la discusión de los distintos temas referentes a la primera infancia e intenta incidir en la agenda. *“Queremos incidir, en el buen sentido de la palabra que esa agenda (supervisión) sea discutida en el ámbito del CCEPI. No nos corresponde, no tenemos un objetivo de liderazgo ni nada por el estilo pero sí estamos sentados allí. Creemos que ese es un espacio muy interesante y buscamos que existan temas que se discutan allí, además de discutirse en otros ámbitos.”* (Entrevistado N°10).

Por otra parte, tres fueron los actores que se manifestaron en el ítem (D): Entrevistado N°5, N°6 y N°11. Si bien el representante de ANEP identifica en esta pregunta como actores centrales a INAU, ANEP y MEC critica la presidencia de este último en la gestión del CCEPI. *“No sé si fue porque cambió la presidencia, yo la verdad no vi un involucramiento pleno de la presidencia de CCEPI, me parece que fue muy débil. Comparando con años anteriores no fue importante, preponderante o determinante para avanzar en algunos temas y resolver”.* (Entrevistado N°5).

Argumento similar surge de quien representa a UCC, manifestando que en un primer momento el liderazgo político estuvo a cargo del MEC. Luego, con el cambio de gobierno este liderazgo se dispersa, se comparte (por ejemplo: ANEP asume mayor peso, lo mismo SNC). A su vez entiende que existen temas que podrían haber sido

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

trabajados durante el año en CCEPI, pero que por distintas razones no fueron abordados. Esto lo asocia con un problema de liderazgo. “(...) *hubo un problema grande de liderazgo este año en particular (2016) así como también un déficit en la planificación y legitimación de ese espacio. Le falta un poco de legitimidad.*” (Entrevistado N°11).

Ahora bien, existe de alguna forma algunos puntos de conexión entre los actores que respondieron el punto (D) y quien respondieron el (E). Para estos últimos mencionados (en donde se ubican los entrevistados N°4 y N°9), ese rol no estuvo marcado para el año de análisis considerado (2016) de hecho lo observan como una debilidad del CCEPI.

Todas estas apreciaciones permitieron observar que en CCEPI surgen problemas asociados a la falta de liderazgo político.

Al mismo tiempo, el entrevistado N°4 destacó a SNC como un agente político que externamente al CCEPI funciona, pero a la interna del mismo no. Claramente este último argumento puede estar íntimamente relacionado a la idea de que SNC dentro del CCEPI funciona en calidad de invitado permanente, pero no es un miembro con voto. Si bien sus decisiones y argumentos tienen un amplio peso dentro del CCEPI, las reglas de juego formales pueden llegar a limitar su accionar.

a.2) Recursos económicos-financieros.

Teniendo presente que este recurso se trata de la capacidad de movilizar recursos económicos de cualquier índole con el fin de modificar o lograr influenciar los comportamientos de los otros actores, se realizó a los entrevistados la siguiente pregunta: *Desde su organismo ¿Qué presupuesto se destina a los objetivos de CCEPI? ¿Hacia qué áreas?.*

Es sumamente oportuno que el lector tenga presente que CCEPI no maneja recursos ni cuenta con un presupuesto asignado. Con esta pregunta lo que se buscó es indagar si las instituciones aportaron algún recurso puntual para las distintas actividades que desarrollan.

Un total de cinco entre los once entrevistados, manifestaron haber brindado apoyo económico concreto para el Marco Curricular.

Asimismo, SNC y ANEP destacan también la realización de aportes para actividades puntuales. El entrevistado N°10 destaca que si bien no existe un presupuesto específico

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

asignado, sí han realizado aportes para los temas en los cuales SNC busca incidir (por ejemplo en la elaboración de tutoriales sobre primera infancia).

Ahora bien, respecto a este tipo de recurso ambos representantes del MEC identificaron debilidades asociadas al mismo. En primer lugar, el entrevistado N°1 destacó el hecho de buscar conciliar con las instituciones permanentemente aportes económicos para las actividades que CCEPI realiza, ya que como se mencionó, no maneja presupuesto. En segundo lugar, el entrevistado N°2 manifestó que si bien la Ley General de Educación le asigna prioridades, no establece desde dónde pueda llegar a recibir presupuesto para alcanzar sus metas/objetivos.

a.3) Recursos legales.

Para este tipo de recurso la pregunta guía fue la siguiente: *La normativa del CCEPI según la cual hay actores con voz y sin voto, y otros actores con voz y voto, ¿Cuán determinante fue para lograr consenso?* Con la misma se buscó analizar si las reglas de juego formales resultan determinantes a la hora de conseguir consenso o si en realidad entran en cuestión reglas de juego informales, en donde actores con voz pero sin voto igualmente logran incidir en los procesos de toma de decisión.

En su amplia mayoría, nueve de once entrevistados argumentaron que no fue determinante para lograr consenso. De hecho, cuando no logran el consenso entre las tres instituciones (INAU, MEC, ANEP) se deja constancia en acta sobre cuál institución no estuvo de acuerdo.

“(...) yo no lo vi en ningún caso desde mi experiencia que alguien diga -no, ustedes no votan-” (Entrevistado N°10).

En contraposición, sólo el entrevistado N°1 manifestó que fue ampliamente determinante para el consenso. Para este actor, existe una nueva realidad institucional donde aparecen actores como SNC y UCC. *“Fue muy determinante, porque me parece que el SNC introduce una lógica de funcionamiento desde el sistema que coadyuva a pensarnos como un sistema. Necesariamente la forma de trabajar del SNC, que no era la que existía en ese momento, abre una nueva lógica de funcionamiento.”* (Entrevistado N°1).

Ahora bien, una cuestión no menor a resaltar refiere al hecho de que si bien bajo esta pregunta la mayoría los actores entrevistados declararon que la normativa de CCEPI no

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

fue determinante para lograr consenso, surgieron algunas puntualizaciones interesantes a destacar. ¿Cuáles? La percepción, por ejemplo, que tienen los actores sobre su rol dentro de CCEPI y el rol que juega el resto.

“El voto nuestro no define nada. Es más si en una sesión estamos los privados, los representantes de los educadores y hay por ejemplo una sola institución (sea MEC, ANEP, INAU) no podemos sesionar.” (Entrevistado N°9).

“Yo creo que UCC tiene mucho peso. Hay un tema político, creo que depende quien sos como te escucho. Yo creo que el representante del SNC puede generar objetivos más allá de no poder generar un voto.” (Entrevistado N°9).

“(…) el SNC, quiero que quede claro porque después se presta a confusiones, no forma parte de CCEPI. No tiene ni siquiera voz, es un invitado de CCEPI. Hay cuestiones que hay que dejarlas claras. La integración de CCEPI la fija la Ley General de Educación allí no se menciona ni a UCC, ni MIDES, ni SNC, son invitados que fueron aceptados por las instituciones que estaban y proporcionaron la oportunidad de tener esa asesoría.” (Entrevistado N°5).

a.4) Recursos cognitivos.

Pensando en los recursos cognitivos entonces es que se realizó la siguiente pregunta: *¿Algún actor tuvo liderazgo técnico a la hora de justificar sus argumentos? ¿Qué actor lo ejerció?* En total, se presentaron las siguientes respuestas:

- A. ANEP, tienen mucha experiencia en el área de primera infancia.
- B. Representante de los centros privados.
- C. Ministerio de Salud Pública.
- D. UCC, cuando financiaron las consultorías para la elaboración del Marco Curricular.
- E. No, CCEPI trabaja por consenso. El liderazgo técnico lo ejerce cada una de las instituciones.

En el último valor presentado (E), se ubicaron en total siete de los once actores entrevistados. Por lo tanto este recurso no fue predominante sobre algún actor en particular de CCEPI, sino que por el contrario se trató de un recurso compartido desde los diversos aportes por todos los actores.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

“Y no hay nadie, por lo menos este año, o a mí no me pasó de sentarme en la mesa de CCEPI con alguien que tenga una cosa autoritaria. Pero autoritaria en el buen sentido, poder resolver, tomar soluciones acerca de distintas cosas, poder abrir camino, cuestionar cosas que están pasando. Te quedas en esa como cambiar el ratio del niño y decís gran logro. Muy a la cortita. Es como firmar papeles y sacar papeles.”
(Entrevistado N°9).

b) Objetivos de los actores.

Respecto a este punto, la primera pregunta que surgió es la siguiente: *“Desde su punto de vista y teniendo presente los objetivos que se plantea el CCEPI ¿Cuáles son los que han tenido mayor prioridad?”* Ante esto, las respuestas brindadas por los actores se destacan a continuación:

- A. Calidad de los centros.
- B. Formación de calidad para los educadores.
- C. Promover educación de calidad (trabajando con indicadores de calidad).
- D. Elaboración de una normativa común a todas las instituciones.
- E. Utilizar el Marco Curricular como documento común a todas las instituciones.
- F. Atender a la primera infancia en todos sus ámbitos.
- G. Promover la articulación de políticas educativas con políticas públicas para la primera infancia.
- H. Comisión de educación del MERCOSUR. Se elabora un plan de trabajo a principios de 2016.
- I. Pocos objetivos cumplidos en relación a lo cual ese espacio (CCEPI) debería promover.

Esta primera pregunta logra ofrecer un panorama general de los objetivos que identificó cada actor sobre CCEPI. Se torna oportuno realizar su análisis en profundidad debido a que permite observar varias puntualizaciones a destacar.

Como se puede observar al detalle en los Anexos de este informe, son diversas las opiniones de los actores ante esta pregunta. En donde, al cuestionar a los mismos *¿Por qué?* esos objetivos han sido los de mayor prioridad en el transcurso del año (2016) nuevamente, el problema de la falta de liderazgo dentro de CCEPI vuelve a ponerse sobre la mesa.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Las instituciones como ANEP, MEC, MSP y uno de los Representantes de los educadores coinciden en la respuesta (B). Sin embargo, el entrevistado N°4 destacó que fue un tema mal trabajado y con poca incidencia durante el transcurso del año (2016). Dejando entrever cómo la falta de liderazgo repercute en el funcionamiento de CCEPI. *“Sinceramente, la verdad es que yo creo que es un tema de lucha de poder que se está dando dentro de las instituciones, donde lo menos que se piensa es en el niño de primera infancia. Se piensa en otras cosas, en la gobernanza, en los liderazgos, en quiénes se toman como principal referente en la primera infancia y no realmente en lo que la sociedad y los niños necesitan. Es un tema de liderazgos.”* (Entrevistado N°4).

En consonancia con este argumento, a pesar de responder en el ítem (F), el entrevistado N°5 brinda una declaración similar. Describiendo que si bien los objetivos de CCEPI se han cumplido, los avances no fueron profundos. Esto lo vincula con la falta de liderazgo de quien preside al CCEPI. *“Mirado en función de lo que te voy a decir y lo que te dije anteriormente, no para tomar decisiones ni establecer consenso pero sí para conducir predominó el MEC, condujo a que no se hiciera nada. Porque pasamos todo el año hablando del mismo tema. Quien preside es el que tiene que proponer avances, pero nunca se concretaba nada.”* (Entrevistado N°5).

Argumento similar asociado a la falta de liderazgo brinda el entrevistado N°11 quien identificó pocos objetivos cumplidos en relación a lo que ese espacio debería promover. *“No se plantea priorizar nada durante al año. Se plantea una línea muy difusa que es muy abierta y después lo que va cayendo es lo que se va dando respuestas. Me parece que ahí, en términos de planificación está faltando muchísimo.”* (Entrevistado N°11).

“El gran tema de CCEPI es que en verdad conceptualmente está buenísimo, es genial, está muy bien pensado. Pero hay una cabeza muy tradicional en cada una de las sillas, donde en realidad la mirada para poder pensar la infancia y no pensar en mí, en mí rol, en mí tribu como quien dice no está. Entonces, eso creo que es lo que falta. Pensemos en la infancia más allá de lo que me compete a mí. Yo creo que si vos sos bueno trabajando no importa que te muevan la silla, vas a quedar bien acomodado igual. Pero hay una cosa más tradicional de cuidar lo de uno, su granjita y de resolana todo el tiempo con celos al que está al lado.” (Entrevistado N°9).

Por otra parte, la segunda pregunta que se realizó a los entrevistados en este ítem es la siguiente: *A lo largo de este año (2016), ¿Cuáles han sido para Ud. los principales temas de trabajo? (Enumere en orden de prioridad según su percepción tres temas).*

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

De forma tal de lograr visualizar claramente las respuestas del total de los entrevistados, se elaboró el Cuadro N°1 presentado a continuación.

Cuadro N°1 Objetivos del CCEPI identificados por los actores en orden de prioridad, según su propia percepción.

N° Entrevistado	Tema 1	Tema 2	Tema 3
1. (MEC)	-Cambios en la cultura de trabajo interinstitucional.	-“Encaminar el proceso hacia una forma de supervisión única”.	-Marco normativo común sobre la primera infancia.
2. (MEC)	----	----	-----
3. (INAU)	-Promover educación de calidad en la primera infancia dentro de todas las instituciones.	-Elaboración de marco normativo común sobre primera infancia.	-Tema 3: Difusión del Marco Curricular.
4. (ANEP)	-Elaboración de marco normativo común sobre primera infancia.	-Formación de los profesionales (se trabajó parcialmente).	-Cultura de la primera infancia.
5. (ANEP)	-Elaboración de marco normativo común sobre primera infancia. (destaca el ratio niño-adulto).	-Búsqueda de principios rectores comunes, (Ej. indicadores de calidad).	-Utilización y difusión del Marco Curricular.
6. (MSP)	-Elaboración de marco normativo común sobre primera infancia.	-Difusión del Marco Curricular.	-Participación en jornadas y grupos de trabajo vinculados a la temática de educación en primera infancia.
7. (Rep. educadores)	-Elaboración de marco normativo común sobre primera infancia.	-Profesionalización de los educadores.	Difusión del Marco Curricular.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

8. (Rep. educadores)	----	-----	-----
9. (Rep. centros privados)	-Unificar criterios, políticas comunes a todos (tanto privados como públicos).	-Difusión del Marco Curricular.	-----
10. (SNC)	-Elaboración de marco normativo común sobre primera infancia.	-Difusión del Marco Curricular.	-Aumento de la oferta formativa para educadores en primera infancia.
11. (UCC)	-Implementación y difusión del Marco Curricular.	-Coordinación y representación del CCEPI en ámbitos más del tipo internacional (Ej. MERCOSUR).	-----

Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que los actores N°1 y N°2 fueron entrevistados al mismo tiempo. Lo mismo sucede con los entrevistados N°7 y N°8 por esta razón, tal vez en alguna parte de la entrevista simplemente opinaba uno en respuesta de ambos (por eso la ausencia de respuestas en el cuadro N°1).

Como se puede observar en el presente cuadro el principal punto de trabajo para el año 2016 fue la utilización y difusión del Marco Curricular, tema recurrente en siete de los once actores entrevistados. Lo mismo sucede con la elaboración de un marco normativo común sobre primera infancia para todas las instituciones de CCEPI (siete de once entrevistados lo destacaron como tema de trabajo en el año analizado).

Por último, al cuestionar a los entrevistados sobre cuánto creen que se avanzó en estos tres grandes temas que identifican las respuestas fueron las siguientes.

En líneas generales respecto a los avances, el entrevistado N°9 destacó que “(...) *en CCEPI fue un año diferente, bastante especial. Creo que lo que más influyó en que sea diferente es cómo se armó la mesa. El cambio de representantes del MEC en la mesa también generó cierto dinamismo y cambio.*”

Ahora bien, en primer lugar poniendo el énfasis sobre la elaboración de una normativa común para la primera infancia queda claro con las declaraciones de los entrevistados así como también con nuestra participación en las reuniones de CCEPI, los pocos o

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

nulos avances al respecto. De hecho, fue un tema abordado recurrentemente en el transcurso de las reuniones y sin embargo al finalizar el año de análisis (2016) no logran elaborar un documento final (este último punto también lo destaca el entrevistado N°10). *“Avances no hubo muchos, no fueron significativos porque se pasó todo un año discutiendo la normativa y en realidad se avanzó poco y nada”* (Entrevistado N°4). Vinculado a esto, el entrevistado N°5 identificó como problema el peso histórico asociado a cada una de las instituciones que integran CCEPI. Presentó como ejemplo los criterios de supervisión comunes a todas las instituciones, tema en el cual es difícil llegar a un acuerdo entre las partes.

En contrapartida, como puntos de conexión el entrevistado N°6 destacó que si se logran avances en temas puntuales tales como el ratio niño-adulto, tamaño de los grupos y la calificación del personal.

Por último, respecto a la utilización y difusión del Marco Curricular el entrevistado N°5 destacó avances positivos. A su vez, los entrevistados N°3, N°6 y N°10 argumentaron que se acuerda realizar un llamado para elaborar tutoriales sobre primera infancia. Implementando este documento, también manifestaron el trabajo realizado en algunos encuentros (por ejemplo, con el grupo de trabajo de primera infancia del sector de educación del MERCOSUR).

c) Coordinación.

Como ya se destacó, la coordinación implica sinergia entre acciones y recursos de los actores involucrados. En este proceso entonces se construyen o reconstruyen las reglas de juego formales e informales, las cuales sirven a los actores como fuertes incentivos para cooperar. Manejando este concepto entonces la primera pregunta que se le realizó a los entrevistados es la siguiente: *Teniendo en cuenta los tres temas que Ud. ordenó previamente, ¿Existió coordinación entre las instituciones del CCEPI en el tema x?*

Tres son las respuestas que se ubicaron en torno a esta pregunta:

- A. La coordinación estuvo presente en todos los temas.
- B. Existe coordinación, pero no hay alguien que realmente logre una articulación.
- C. Existieron obstáculos para la coordinación.

En el ítem (A) los únicos dos actores que se ubican allí son los representantes de MSP y SNC. *“Cada uno tiene su potestad y está muy bien que así sea, pero de alguna manera*

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

tenemos el chip de que las cosas tienen que ser validadas o discutidas con los demás.”
(Entrevistado N°10).

Por otra parte, ambos representantes de los educadores así como también quien representa a UCC se manifestaron en la respuesta (B).

“Muchas veces me quedó la sensación de que saben poco lo que de verdad sucede en los centros.” (Entrevistado N°7).

“Se está de acuerdo pero hasta por ahí, porque funcionan diferente.” (Entrevistado N°8).

“Lo que pasa es que en lugar de convertirse en un espacio ágil que verdaderamente brinde respuestas es como un espacio sin peso, entonces las instituciones hacen las cosas por su lado y la coordinación es más o menos. En algunas cosas se coordina muy bien en otros casos ni te enteras digamos. Como que no se explota lo suficiente.”
(Entrevistado N°11).

Nuevamente, con las declaraciones de los entrevistados quedó en evidencia la falta de liderazgo y por lo tanto, de coordinación vertical dentro de CCEPI. Posee dificultades como órgano coordinador. Esto se observó también en las declaraciones de uno de los representantes de ANEP (quien se ubicó en el ítem (C)). *“Creo que una de las cosas que influyó fue que para nosotros los representantes del CEIP siempre hemos sido los mismos quienes asistimos, con la misma filosofía, con las mismas pautas de trabajo. En cambio el modelo de gestión de MEC e INAU ha ido cambiando, entonces creemos que fue un obstáculo para la coordinación.”* Entrevistado (N°4). Esta declaración se vincula con el cambio de representantes institucionales que como bien declara el entrevistado atraviesa INAU y MEC para el año de análisis considerado. Se presentó toda una reforma a nivel institucional a la interna de estos organismos, así como también modificaciones en las autoridades. Todos estos cambios pueden haber contribuido a modificar la dinámica de trabajo dentro de CCEPI. Bajo la misma línea, el entrevistado N°9 brindó un argumento similar *“También en CCEPI fue un año diferente, fue bastante especial. Creo que lo que más influyó en que sea diferente es cómo se armó la mesa. El cambio de representantes del MEC en la mesa también generó cierto dinamismo y cambio.”*

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Por otra parte, ante la segunda pregunta presentada en donde a los entrevistados se les cuestionó si para lograr el consenso se tuvo en cuenta el planteo de algún actor en particular, algunos destacaron que en general valió la opinión de todos los actores.

Sin embargo, en el transcurso de las entrevistas así como también en la asistencia a las reuniones se observó que si bien CCEPI consigue coordinación horizontal en donde se busca la acción en conjunto entre los distintos actores y todos se involucran al momento de tomar decisiones, la falta de coordinación vertical es notoria. Esta falta podría estar determinada por dos puntos a destacar. Primeramente como ya se argumentó la falta de liderazgo político de quien preside, es decir, MEC.

En segundo lugar, las reglas formales que determinan el funcionamiento de CCEPI podrían estar determinando la coordinación vertical. Varios actores declararon una coordinación exitosa entre las instituciones, pero en espacios externos a CCEPI. Se coordinan trabajos en conjunto, convenios interinstitucionales, entre otros. Son formas de accionar propias de las instituciones, parte de las líneas políticas de las mismas. En contraposición, CCEPI no logra ir más allá de articular, promover, recomendar. Como ya se ha mencionado, no tiene la capacidad de resolver. La misma ley que lo crea así lo determina. Por tanto, las instituciones que participan de este espacio no tienen por qué verse obligadas a cumplir con las resoluciones que puedan allí surgir. Esto es un problema, que no sólo limita el buen funcionamiento de la coordinación vertical sino que también las políticas públicas sobre primera infancia pueden verse limitadas. El hecho de que cada institución resuelva diferente, tenga normas, modelos de supervisión, protocolos divergentes, formas de gestión opuestas y que por lo tanto no exista una única manera de abordar una misma problemática puede acarrear problemas en la implementación de las políticas.

Asimismo, no es menor el intento por parte de la institución que preside al CCEPI de mejorar esta coordinación vertical ausente. En la primera sesión de 2015 de CCEPI quien preside al mismo solicita una designación de los actores por cada una de las instituciones participantes, es decir, un aval institucional. Si bien permite empoderar a los actores que asisten en representación de tal o cual institución, también es una forma de lograr que las mismas asuman un compromiso con CCEPI al designar a alguien es decir, que incorporen ese nivel de representatividad.

6.2 INSTITUCIONES.

Para el análisis de esta dimensión fueron consideradas dos categorías a fin de entender el espacio en el que funciona CCEPI, a destacar: Régimen de Bienestar y la retroalimentación y aprendizaje de las políticas públicas. A través del análisis de documentos, material bibliográfico y entrevistas estructuradas, se presentan a continuación dichas dimensiones.

a) Régimen de Bienestar.

Debido a la creciente inequidad en la región se comienza a discutir en función a reformar las matrices de bienestar. Esto generó tendencias de reformas en torno a la focalización y la descentralización. Supone una distribución y una re-distribución de los recursos existentes. Esto entraña problemas políticos, redistributivos y también problemas técnico-administrativo, aunque a veces este aspecto se pierda de vista (Filgueira, 1998). Es muy importante tener este contexto en cuenta. CCEPI se inscribe en un cambio en la matriz de bienestar. Si vemos particularmente las políticas destinadas a la primera infancia notamos que en el caso de Uruguay avanza la universalización, por ejemplo para niños/as de tres años, lo mismo con la obligatoriedad para los de cuatro años.

Quizá la variedad que existe en torno a las normas que tienen como objeto a las instituciones o centros de primera infancia así como los diferentes tipos de centros que funcionan en órbitas de diferentes Ministerios, o si son públicos o privados, sea reflejo de la estratificación que existe en cuanto a la atención a la primera infancia. Es de esperar que estas cuestiones hayan puesto sobre la mesa la idea de poder tener una normativa común, tema central en CCEPI durante 2016. Así como también lo fue el interés de los actores en colocar el tema de la calidad sobre la mesa. Esto bien puede entenderse como una discusión necesaria en el proceso de reforma de la matriz de bienestar.

Según el planteo de Filgueira (2001), en los países donde el gasto en la matriz de bienestar es alto y ha alcanzado un nivel de cobertura universal o casi universal, como el caso uruguayo, es importante discutir el proceso de reforma de dicha matriz en torno a la calidad.

En cuanto a la reforma, Uruguay se caracterizó por un reformismo “moderado” (Aguirre

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

y Ferrari, 2014). Su raíz se ubica en el legado histórico de una matriz de bienestar universal con una inversión importante como parte del gasto público, generando coaliciones de veto amplias, sobre todo después de la dictadura cívico-militar donde la fuerza política de izquierda comenzó a crecer. Pero con este reformismo, comienza a ponerse énfasis en la protección de los segmentos más vulnerados de la sociedad, esto se da con un proceso de focalización y re-focalización de programas y políticas. Además con el surgimiento del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), se coloca a las políticas de cuidados con una perspectiva amplia que abarca todo el ciclo de vida. Los criterios orientadores se fundamentan en los Derechos Humanos y la Ciudadanía, lo cual requiere fijar estándares mínimos que estén por encima de la focalización (Aguirre y Ferrari, 2014).

Hablar de estos estándares mínimos, al menos parecería para el caso uruguayo, es hablar de estándares mínimos de calidad y no tanto de cobertura. En este sentido, una normativa común es importante para definir dichos estándares.

Pero procesos de este tipo están pautados por conflictos y consensos que involucran a una amplia cantidad de actores, tales como partidos políticos, gobierno, instituciones públicas y privadas, comunidades, sociedad civil organizada, instituciones académicas, medios de comunicación, ciudadanos y ciudadanas (Aguirre y Ferrari, 2014). Parece ser que CEEPI no está por fuera de esta lógica.

Para poder llevar a cabo este tipo de proceso se requieren recursos, instituciones y capacidades públicas que puedan dar resultado a lo largo del tiempo y así poder generar cambios en la sociedad. Pero también se requiere un sistema que vaya perfeccionando las instituciones, ampliando la provisión de recursos y activos, avanzando en el proceso de las demandas sociales (Aguirre y Ferrari, 2014).

b) Retroalimentación y aprendizaje de las políticas públicas de primera infancia en Uruguay.

Quizá los desafíos en términos de institucionalidad de las políticas dirigidas a la primera infancia sean visibles con alguna de las situaciones que fueron expresadas por los actores durante las entrevistas y que también incide en el funcionamiento de CCEPI.

Según lo que planteaba la ley, las guarderías debían contar con al menos un maestro de primaria a cargo y otro profesional de nivel terciario. Eso generó que desde las mismas

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

comenzaran a plantear la necesidad de cambiar de denominación. No se veían solamente como una institución de cuidados, por lo tanto reivindican su rol educativo en parte por lo que la ley misma les fijaba como actividad, lo formativo. *“Hace diez años que estamos trabajando para desterrar el término de guardería, todo lo que hemos trabajado para posicionarnos como centros educativos, para que los padres no crean que es un depósito ni un lugar donde dejar los nenes mientras van a trabajar. Todo lo que tiene que ver con las políticas de primera infancia, de lo importante que son los primeros años de vida, y de repente le pones un cartel de “centro de cuidados”* (Entrevistado N°9).

Posteriormente en 2014, el Decreto 268/014 que reglamenta la Ley General de Educación crea los Centros de Educación Infantil Privados (CEIP), lo cual permite reconocer que las instituciones antes denominadas guarderías ahora puedan pasar a ser CEIP. Los mismos continúan en la órbita del MEC y el decreto les asigna funciones educativas.

Esto comenzó a dar forma a una de las discusiones que hoy se trata de colocar sobre la mesa, en torno que la disyuntiva sobre cuidar y educar. En cuanto a esta discusión que generó la ley de guarderías se veía ya uno de los principales temas de discusión de CCEPI, que viene acompañado por la aparición del SNC, pero que ya existe con anterioridad. Desde el SNC se ha hecho énfasis en un cambio de paradigma, que entienda que educar es cuidar y cuidar es educar. *“Este tema de las casas comunitarias, implica no sólo la discusión de la prestación de casas comunitarias, sino que lleva a plantear ir afinando con el tiempo, discusiones conceptuales entre similitudes y diferencias entre educación inicial y cuidado. Obviamente hay un punto de intersección, pero también hay diferencias, ese es uno de los temas”* (Entrevistado N°10).

La diferencia e incluso el rol de los diferentes actores en relación a su actividad en materia de infancia ya estaba planteada desde antes que existiera la Ley General de Educación N°18.437 que crea a CCEPI e integra órganos cuyas diferencias no se superan por el marco de esta ley.

Por otra parte CCEPI presenta dificultades como órgano coordinador. Y esto no es un problema de los actores involucrados en el proceso, de hecho los actores ya tienen experiencias previas de coordinación interinstitucional. Incluso los actores durante las

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

entrevistas manifestaron tener éxito coordinando en otros espacios con las mismas instituciones que son parte del CCEPI. Los actores (E.Nº6), (E.Nº5), (E.Nº10), (E.Nº11) (E.Nº10), declararon haber tenido avances exitosos en la coordinación con actores de CCEPI pero fuera de este espacio, en otros ámbitos de coordinación. Solamente un actor (E.Nº6) destacó la coordinación de CCEPI como un avance. Esto tiene su origen al menos en dos cuestiones relacionadas con la idea de Pierson (1993), quien argumenta que las instituciones generan costos y beneficios diferenciados para los actores. CCEPI es un órgano que entre sus cometidos y lo que resulta de ellos, como lo plantea la Ley General de Educación, no generan resultados vinculante para las instituciones. Esto significa que los actores involucrados no están obligados a cumplir con lo acordado en CCEPI. Dichos cometidos se encuentran de la siguiente forma “promover”, “asesorar”, “realizar propuestas”, “articular y coordinar”, lo que lo exime de responsabilidad de resolver, ejecutar y cumplir. En definitiva, los actores tampoco rinden cuentas por el trabajo en CCEPI. En cambio, si rinden cuentas por el trabajo en sus respectivos organismos.

Algunos de los entrevistados manifestaron que el éxito en la coordinación interinstitucional estuvo presente pero fuera de CCEPI y porque era necesario hacerlo, ya que los lineamientos políticos por los que rinden cuentas implican este tipo de articulación. *“El segundo objetivo es la universalización de tres años, ahí hemos avanzado y estamos avanzando. [Hablando desde los avances de la institución que representa] Fundamentalmente con ANEP, pero en coordinación con INAU, porque justamente, universalizar en tres años, le da lugar a INAU para que incorpore a niños de un año. Y eso implica una coordinación. Ahí si nos sentimos muy protagonistas en que se logre esa articulación”* (Entrevistado Nº10). Esto resultó interesante, mucho más si se tiene en cuenta que este actor no pertenece a INAU ni ANEP.

Ahora bien, Ley General de Educación coloca al MEC como facilitador de la articulación de las políticas educativas en todo el país y en todos los niveles, así como también de todas las políticas educativas con otros ámbitos. Pero a la hora de hacer referencia a la primera infancia no pasa del mismo modo. Respecto a esto la ley define que hay tres órganos con competencias diferentes en materia de primera infancia, INAU (que tiene competencia en el primer periodo de la primera infancia, que va desde 0 a 3 años y en los programas que el mismo tiene en su órbita), ANEP que tiene competencia en los jardines de infante y el MEC, que tiene competencia en los centros educativos

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

que están en su órbita (que serían los antes denominados CEIP). Esto puede visualizarse como un problema, debido a que no hay una única institución rectora que predomine sobre el resto buscando la coordinación de políticas públicas de la primera infancia (coordinación vertical).

”Otra gran discusión fue el tema de quién tiene la rectoría de la primera infancia, la cual al final quedó dividida, quedamos un pedacito en INAU, uno en el MEC y otro en ANEP” (Entrevistado N°3).

Por un lado, la ley sigue haciendo referencia a diversas órbitas en diferentes organismos pero por otro en el art. 102 define a los centros de educación privados como *“(…) toda institución que cumpla con lo establecido en el artículo 97 de la presente ley, independientemente de su razón social -incluyendo instituciones oficiales, Intendencias Municipales o empresas públicas -, y que no sea habilitada o supervisada por la Administración Nacional de Educación Pública o el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.”*

En el art. 97 agrega *“Toda institución que desarrolle actividades de educación de niños y niñas, entre cero y cinco años de edad, en forma presencial, por períodos de doce horas o más semanales, deberá estar habilitada o autorizada para funcionar por los organismos competentes -Administración Nacional de Educación Pública, Ministerio de Educación y Cultura o Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay- en el marco de la presente ley y de las competencias correspondientes.”*

El problema es que no queda claro a qué se aboca cada centro en torno a la discusión sobre cuidados o educación. Es decir, si pueden entenderse de la misma forma. El criterio para visualizar diferencias es básicamente la órbita en la que funcionan. *“(…) tengo la casa de mi abuela, que no sé qué hacer con ella y decido abrir un jardín de infantes. Entonces voy a ir con la institución que menos problemas me hace.”* (Entrevistado N°1).

Lo que para el MEC puede ser un centro privado de atención a la primera infancia (CEIP), no necesariamente lo debe ser para ANEP (jardines de infantes) y viceversa.

En CCEPI los tres órganos rectores (que se desprenden de la Ley General de Educación en su art.96 como los tres organismos con competencia en Primera Infancia) son el MEC, INAU y ANEP. Pero el MEC es quien preside. Además de que la ley los

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

coloca como los órganos competentes en primera infancia, CCEPI no sesiona si uno de ellos no está presente.

Si bien antes se discutía sobre si las guarderías eran centros educativos o de cuidados, esa misma discusión se da en torno a otros programas como Plan CAIF (INAU). *”Estos temas nunca se abordaron, pero creo que fue a propósito, porque no íbamos a llegar a un acuerdo”* (Entrevistado N°4). No hay acuerdo entre lo que es cuidados y educación. Abordar estos temas resulta difícil, más aún si previamente no se discute en torno a un marco normativo común.

Se puede estar de acuerdo o no sobre la necesidad de una normativa común a todas las instituciones para la primera infancia, CCEPI parece haber discutido mucho al respecto. Pero además de estos problemas de debilidad institucional, vemos también que existe un problema de debilidad presupuestal. Esto genera que este espacio pierda valor como espacio de coordinación, ya que mucho de lo que se lleva a cabo depende de que los órganos que la integran quieran o puedan dedicar desde su propio presupuesto y esto dependerá de los temas de interés de cada institución.

A estas cuestiones que son parte de la trayectoria de los actores y del marco normativo de la primera infancia, se le suman lo que algunos actores han mencionado como cambio de gestión y de los representantes en dos de las instituciones centrales de CCEPI: INAU y MEC. *“Hubieron cambios clave de los actores, en el MEC hubo un importante cambio de gestión, algunos que trabajaban en CCEPI que tenían una historia no están. Que tienen todo una historia del sentimiento de las propuestas no están más.”* (Entrevistado N°4).

Aunque este no fue el único actor que hizo referencia a ello. *“Lo que sucedió es que a la anterior representante del MEC se la sacó del cargo y se nubló, quedó vacío todo el sector, el equipo. El año pasado no sabes lo que era y este año no hay supervisores, nadie viene a supervisar. Llamo al Ministerio y no me atienden. Nadie sabe nada, dejaron a dos secretarias. Hoy por hoy a mí me supervisa alguien que está todo bien, divina, pero tiene un curso de administración. Entonces tampoco corresponde que venga. Yo no soy más que nadie pero para supervisar una institución educativa primero tenes que estar dentro del mundo de la educación y saber cómo funcionan las cosas.* (Entrevistado N°9).

6.3 MODELO DE GOBERNANZA.

Estos modelos no solamente se relacionan a tipos diferentes, sino a lograr entender cómo funciona la capacidad de conducción que tienen las instituciones públicas frente a la complejidad creciente de las demandas sociales (Pierre, 2000).

Cuando nos referimos a la gobernanza, mencionamos tres posibles modelos que se distinguen en la bibliografía. Para el caso de Uruguay, es amplia la literatura que lo asocia con el modelo “*Burocrático-jerárquico.*” Buscando brindar una mirada más micro, a continuación se pone el énfasis en este modelo pero bajo la lupa de CCEPI.

Una de las características para entender el modelo de gobernanza es el enfoque verticalista (Top-down), en el cual predomina un sistema de obediencia como premisas básicas del modelo organizativo y una división del trabajo según ámbitos de competencia, definido por reglas formales permanentes. Teóricamente, debería dar lugar a un mayor control por parte de las autoridades de cada institución.

Teniendo en cuenta el caso de CCEPI, los centros de atención a la primera infancia tienen muy poca o nula autonomía, a su vez los procesos de toma de decisión se concentran en organismos rectores. Esto implica que quien decide se centra solamente en la decisión, no en la implementación. Significa que CCEPI puede llegar a definir estándares mínimos, pero como órgano no tiene competencia para llevarlo a cabo por lo tanto dependerá de cada institución.

Esta situación de concentración es reconocida por los actores e incluso por los problemas que se derivan de ella y de la normativa de CCEPI. “*Cada centro puede tener distintas dificultades y para trabajar en un plan de mejora tenés que conocer primero cuál es la situación, el diagnóstico.*” (Entrevistado N°3). Esto es conocer la realidad de lo que se pretende mejorar o intervenir. “*Sí, yo insisto, para mí el tema sigue siendo bajar a tierra las cosas. Yo he trabajado en centros en donde decís "Yo participo en CCEPI" y no saben ni lo que es*” (Entrevistado N°7).

Ahora bien, como ya se mencionó bajo el enfoque Top-down el éxito depende en buena parte del control que se tenga del objeto de la decisión. En el marco de CCEPI y con respecto a la primera infancia, no queda claro quién es el órgano rector. Esto significa que por más que CCEPI esté en la órbita del MEC, este último, no tiene control total sobre el resultado que arroja el mismo.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Algunas de las recomendaciones que se hacen para mejorar los problemas que giran en torno a este enfoque son minimizar los puntos de veto y reforzar los controles (Aguilar Villanueva, 1993). En materia de primera infancia parece mantenerse el enfoque Top-down, pero con pocas formas de control para un único organismo y muchos puntos de veto. Esta situación genera varios inconvenientes. Por un lado retraso temporal en lo que se pretende llevar a cabo, discusiones interminables y temas que quedan fuera de agenda por falta de acuerdo. *“Todas las sesiones íbamos y tratábamos el mismo tema, no teníamos temas nuevos porque no avanzábamos.”* (Entrevistado N°4). *“A mí me parece que se avanzó bastante pero que se podría haber avanzado más, mucho más. Para mí no están focalizadas las energías en todo lo que se podría hacer. Me parece que es un órgano legitimado por ley, que nuclea a las principales organizaciones vinculadas a la primera infancia y que habría que sacarle más jugo, más producción, asignarle algún presupuesto o hacer acuerdos interinstitucionales.”* (Entrevistado N°11). *“La falta de agilidad puede ser por varias razones, las situaciones de cada institución, puede ser por liderazgo”* (Entrevistado N°10).

También algunos actores manifestaron el problema relacionado a los puntos de veto, haciendo referencia a la falta de liderazgo y las dificultades que ello genera, así como la falta de presupuesto mencionada anteriormente.

“No se ha avanzado tampoco en los mecanismos de control. Ese es el tema. Se llega al ideal del ratio pero después bajar esa normativa, poder materializarla en la realidad es sumamente difícil.” (Entrevistado N°11).

“(…) para mí también tendría que existir un director de proyecto. Esta horizontalidad genera dificultades.” (Entrevistado N°3).

En suma, CEEPI genera recomendaciones pero los actores no pueden implementar, no pueden procesar los cambios que allí se acuerdan y tampoco parece ser que se les brinde recursos ni incentivos para ello.

Además de las dificultades que se dan en torno a la implementación de las decisiones, también existe dificultad para que las recomendaciones de CCEPI lleguen a la base de la jerarquía administrativa. Esto se debe a que la separación de competencia genera subsistemas que no dependen de CCEPI y por el que dicho organismo no rinde cuentas. Por el contrario, queda librado al criterio de las diferentes líneas de trabajo de cada institución.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Es necesario entender el sistema como partes unidas al todo y entender el todo como resultado del comportamiento de las partes. Esto implica poder llevar a cabo de mejor manera los fines de CCEPI, tarea que sólo es posible si cada parte de cada subsistema logra también entenderlo. Sin embargo, el resultado de CCEPI no logra llegar a la base administrativa de la jerarquía. A esto hay que sumarle que la división por competencias así como también la orientación organizacional hacia las normas, limitan el sentido de responsabilidad y la cooperación entre los actores, sobre todo en aquellos espacios donde coinciden diferentes áreas de competencia, como la primera infancia.

En cuanto al aspecto organizativo de CCEPI se lo vincula en este informe al modelo modelo *profesional* (Ramos, 2004) alternativo al burocrático-jerárquico. En el mismo no se realiza tanto énfasis en el control ya que está conformado por especialistas que deberían estar motivados por su orientación y formación. Esto les da mayor margen de maniobra e improvisación. Pero requiere una división del trabajo en función de las competencias de cada trabajador. El problema es que al estar orientados al derecho la debilidad institucional y las competencias en común, dificultan esta forma de organización. Pero como aclara Ramos (2004) el éxito de este modelo depende de las condiciones de cada contexto, el tipo de agencia, la tarea o el personal.

Otros argumentos que permiten ubicar al CCEPI cercano a este modelo refieren al hecho de que es menos jerárquico, se trabaja la mayoría del tiempo en forma de red, las decisiones se toman de manera colegiada y la información relevante es abierta.

Por otra parte, una de las críticas más cuestionadas a estos modelos de gestión (profesional y burocrático-jerárquico) es la separación entre lo político (como decisión) y lo administrativo (como herramienta para implementar). Es clave entender las percepciones y el proceso cognitivo de los actores para entender el comportamiento organizativo. Reconocer esta separación de lo político y administrativo, es negar este proceso cognitivo de los actores.

Otro de los problemas que el modelo burocrático-jerárquico puede generar al funcionamiento de CCEPI refiere al hecho de que la autoridad expresada a través de las reglas formales, debe fundarse en la idea de reciprocidad cognitiva y aceptación (Ramos, 2004). Esto significa que gran parte del trabajo que se realiza en CCEPI consiste en interpretar y reinterpretar dichas normas para ponerlas en práctica. Actividad que se dificulta por el complejo entramado institucional de la educación en Uruguay y los actores de veto, quienes tienen áreas de trabajo común.

Por otra parte, como se mencionó antes¹⁸ CCEPI se inscribe dentro de un proceso de reforma administrativa. Cuando se pretende llevar a cabo este tipo de reformas se utilizan los mismos fundamentos ‘científicos’ (Ramos, 2004) los cuales pretenden separar lo administrativo de cuestiones políticas. Esto es importante tenerlo presente ya que esta perspectiva por lo general trae nuevos problemas y no soluciones que requieren nuevas reformas (Ramos, 2004).

A pesar de ello, en el caso de CCEPI lo normativo lo vuelve una institución en la cual los participantes no pueden cambiar las estructuras organizacionales (ya están definidas por ley). En este modelo de gobernanza, la organización está orientada hacia la norma, no hacia la acción.

Otro problema al que ya se hizo referencia es la responsabilidad diluida entre varios organismos competentes dentro de CCEPI. Una de los cometidos que tiene este organismo es la comprehensividad, lo cual significa un examen completo de todos los programas y las alternativas que existen respecto a la primera infancia. En este contexto, las jurisdicciones múltiples generan responsabilidades superpuestas que violan este principio.

Siguiendo a Ramos (2004), uno de los aspectos que se trató evitar con las reformas en la administración pública en Uruguay fue la corporativización en torno a un producto. Esto significa que las agencias no deberían tener más de una o dos áreas de competencia a fin de poder tener forma de rendición de cuentas por cada de las mismas. Analizar entonces el producto de CCEPI es muy difícil por lo que aquí se describe. También es complejo evaluar a cada una de las instituciones bajo un marco de resultados globales que se producen en el área. En este contexto, la actividad de CCEPI no genera forma de responsabilizar a los actores involucrados con el resultado, ya sean negativos o positivos.

Tradicionalmente, la rendición de cuentas en el modelo burocrático-jerárquico por parte de los actores es legal (alcanza con mantenerse dentro del marco legal) y política (externamente). En esta última, de forma indirecta, quienes rinden cuenta por los resultados serán los Ministros y el Parlamento. Esto genera que muchas veces los Ministros no quieran hacerse responsables de servicios públicos prestados por organismos descentralizados o aquellos llevados a cabo por personal que no pertenece a

¹⁸ Ver apartado 6.2 sobre instituciones.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

la burocracia (Ramos, 2004). Esta característica también puede ser una de las dificultades institucionales que se presenta en CCEPI, más aún teniendo en cuenta que en dicho organismo están representados los educadores, centros privados que prestan servicios en el área de primera infancia, algunos funcionando como CEIP otros como jardines de infantes. Además se encuentra el caso de los centros CAIF los cuales funcionan en la órbita del INAU, son gestionados por ONG's que complejizan el resultado y la rendición de cuentas, así como también la división de trabajo y responsabilidades.

Esto último puede ser clave nuevamente para comprender el problema de la debilidad institucional de CCEPI. Fortalecer al mismo complicaría aún más la rendición de cuentas. Es decir, el hecho de que CCEPI tenga mayor capacidad institucional generaría una pérdida de control desde el centro o la cúspide de la autoridad legal (en manos de Ministerios y el Parlamento) la cual bajo este modelo seguirá siendo quien rinda cuentas por la gestión de CCEPI.

En este sentido, nombrar una única institución como rectora en primera infancia por las propias características institucionales y de gestión de las mismas (ya sea MEC, INAU o ANEP) no es posible. Ya que de existir un sólo órgano rector que predomine sobre las demás instituciones generaría problemas en la rendición de cuentas. Por un lado, ningún órgano rector asumirá que parte de sus competencias sean compartidas con otros. Así como tampoco ninguna de estas instituciones accedería a perder parte de sus capacidades de gestión en el ámbito de competencia por el que rinde cuentas.

IV. CONCLUSIONES.

A lo largo del presente informe, se ha buscado dar respuesta a las preguntas presentadas en el apartado metodológico. En materia de política pública sobre primera infancia en general y pensando en el CCEPI particularmente, es claro que aún queda mucho por hacer. Múltiples estudios certifican que la inversión en primera infancia es la más rentable que puede llevar a cabo una sociedad, debido a que posee el mayor período de retorno y por lo tanto repercute en un menor gasto social a largo plazo.

Concluyendo sobre las dos políticas públicas del exterior presentadas, son varios los puntos a destacar. Comenzando por *Chile Crece Contigo* es oportuno subrayar que tiene su origen en un conjunto de experiencias de programas de atención a la infancia de tipo sanitarista, como políticas destinadas a los recién nacidos. Posteriormente comenzaron a generar políticas intersectoriales como provisión de servicios integrales. Ejemplo de esto es “Chile Solidario” en el año 2002 en donde se conjugaron con una tradición sanitarista de atención a la primera infancia, dando lugar a esta política pública intersectorial para una provisión integral de servicios.

Se trata de una política pública elaborada en torno a un Consejo Asesor Presidencial, que tomó como base tres acciones: audiencias a expertos y actores sociales públicos y privados vinculados a la primera infancia, audiencias regionales con personas y organizaciones sociales y aportes de todo tipo de público a través de un sitio web.

Posee presupuesto del Ministerio de Planificación, el cual lo distribuye a partir de la firma de diferentes convenios con los centros.

Esta política pública se caracteriza por ser un conjunto de prestaciones diferenciadas que se activan en función de la demanda. Se adapta a las particularidades de cada destinatario y toma en cuenta el contexto teniendo como objetivo niños/as, la familia y la comunidad. Con esto busca una clara separación de competencia entre los prestadores de los servicios, a fin de no generar superposición de acciones.

Asimismo, se gestiona a través de una “Red Comunal Chile Crece Contigo” integrada por todos los centros que se dedican a la atender a la primera infancia y a través de un sistema único de información.

Delimitó un marco institucional común en función de los objetivos de la política pública, el cual a su vez definió los mecanismos de fiscalización y estableció los estándares de calidad de los centros. Para ello, se basó en las características de la oferta y no de las dependencias administrativas de los centros. Siendo los Ministerios quienes

se encargaron de la prestación de los servicios, en coordinación con el Ministerio de Planificación.

Ahora bien, en cuanto al caso colombiano *De Cero a Siempre* son varias las apreciaciones a destacar. Surge como una política de Gobierno que posteriormente se transforma en una política de Estado. Se trata de una *policy* con un enfoque de gestión basado en resultados llevado a cabo a través de una atención integral con acciones planificadas, continuas y permanentes. Su público objetivo no sólo son los niños/as de cero a seis años de edad sino que involucra también a las mujeres gestantes. Una de las grandes preocupaciones en Colombia es el embarazo adolescente, en donde el 19% de las jóvenes son madres¹⁹. Pensar entonces en este paso previo de contemplar a las mujeres embarazadas se vuelve central clave en la búsqueda de brindar un enfoque integral para la primera infancia.

Se trata de una política pública que tiene presente (al menos en el marco de la ley que la crea) el denominado *ciclo de las políticas públicas* con sus tres grandes fases: formulación, implementación y evaluación (Mancebo, 2002). Esto se observó teniendo en cuenta los artículos 8, 23 y 24 de la ley que la crea bajo los cuales se enumera las fases que se desarrollarán para llevar a cabo la política en cuestión. Destacamos como un aspecto positivo la importancia de tener presente la supervisión y evaluación a la hora de llevar adelante una política pública. Múltiples investigaciones destacan que una *policy* puede teóricamente estar perfectamente diseñada, pero luego al evaluarla o implementarla la realidad es completamente opuesta.

Además cabe destacar la integración de la *Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia* formada por actores centrales del proceso de toma de decisión (como ya se destacó un delegado del presidente, Ministros y Directores), con capacidad de resolver. Esto es un punto no menor si se busca avanzar en materia de primera infancia, ya que pensar en una política en la cual los actores que participan no tienen capacidad para tomar decisiones e implementarlas no permitiría grandes avances en la materia.

¹⁹ Dato tomado de *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión*, año 2013.

Ahora bien, dando comienzo a la primera categoría de análisis abordada en este trabajo particularmente los recursos de los actores, es oportuno destacar varios puntos. En primer lugar se identifica un mal funcionamiento de los recursos políticos dentro de CCEPI. Cuando se le cuestiona a los entrevistados sobre el liderazgo político de algún actor en particular, en varias oportunidades declaran la ausencia de este recurso o su mal desempeño. Si bien logran identificar al representante del MEC como el actor sobre quien recae este recurso, critican su gestión. Como se mencionaba al comienzo de este informe, los recursos políticos son esenciales pues logran que el resto de los recursos se vuelvan relevantes en la medida que consigan transformarse en consenso durante el intercambio político. Es claro entonces que si bien este recurso se encuentra, en parte, predispuesto por la Ley General de Educación en la cual se asigna al actor responsable del mismo (como ya se mencionó preside a CCEPI) su funcionamiento no es óptimo. La falta de liderazgo político dentro de este espacio es identificada por los actores como un problema, el cual a su vez determina la agenda. Es decir, los temas abordados o no durante el transcurso del año analizado (2016) pueden ser el resultado de esa falta de liderazgo que no permite grandes avances.

Por lo tanto si bien el consenso dentro de CCEPI se logra, no se puede afirmar que sea producto de recursos políticos. Por el contrario, pueden estar interfiriendo otro tipo de recursos.

Por otra parte, el hecho de que CCEPI no cuente con un presupuesto asignado puede repercutir negativamente en el funcionamiento del mismo. Esto fue identificado por alguno de los entrevistados al cuestionar a los mismos sobre los recursos económicos-financieros. Si bien la Ley General de Educación le asigna objetivos y metas a cumplir, no determina cómo este Consejo Coordinador de la Educación en Primera Infancia pueda alcanzarlas. Ahora bien, en el caso hipotético de asignarle un presupuesto la ley también debería identificar un organismo rector de la primera infancia encargado de gestionar esos recursos. Este no es un punto menor, de hecho puede ser la causa por la cual la normativa de CCEPI no hace referencia a presupuesto. Identificar una única institución rectora que predomine sobre las demás (con el peso institucional e histórico que cada una posee) si bien podría determinar un tipo de gestión más eficiente, no estaría siendo posible en este contexto. Parece ser necesaria entonces la discusión en torno a fortalecer o no el rol de un órgano coordinador claramente definido, que no sólo rinda cuentas por ello, sino que tenga la capacidad institucional de hacerlo.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Pues bien, respecto a los recursos legales a través de las entrevistas realizadas se logró constatar que no fueron determinantes para alcanzar el consenso. A su vez, asistiendo a las reuniones de CCEPI también logra constatar esta misma idea. Recursos legales tales como actores que tienen voz pero no voto dentro de este espacio no resultan determinantes para el consenso. Por ejemplo, si bien SNC es un invitado permanente con voz pero sin voto logra un predominio importante dentro de CCEPI. Se trata de un actor que llega a incidir en la agenda. De hecho, con las entrevistas queda claro la misma línea de acción que comparten SNC y MEC. Sin entrar en profundidad, puede no ser casualidad que UCC y SNC se hayan incorporado en el mismo año (2015) que cambian las autoridades del MEC.

Haciendo referencia a los recursos cognitivos el análisis permite observar que no fue un recurso relevante dentro de CCEPI. Por el contrario, en su amplia mayoría los actores manifestaron que se trató de un recurso compartido y ejercido por cada una de las instituciones participantes.

Otro de los temas abordados en el presente informe refiere a los objetivos de los actores. Nuevamente la falta de liderazgo de quien preside CCEPI aparece como un problema, vinculado a los objetivos que logran alcanzarse en este espacio. Respecto a este punto algunos actores destacan que los objetivos de mayor prioridad se vieron obstaculizados por esa falta de liderazgo y por lo tanto, no se logran grandes avances en relación a lo que ese espacio debería promover.

No obstante, los avances alcanzados durante el transcurso del año (2016) también parecen estar determinados por parámetros y líneas de acción diferentes, por parte de cada institución. Algunos actores hicieron referencia a cuestiones tales como ¿Cuál es la unidad de abordaje, la familia o el niño? ¿La familia es co-responsable o es parte de la unidad de abordaje? Surgiendo discusiones en torno a los derechos de niños/as, el paradigma y la cultura organizacional. Específicamente, en el apartado 6.1 sobre el análisis en detalle de los objetivos varios actores hacen referencia a “calidad de los centros”, “formación de calidad”, “educación de calidad” entonces bien, ¿Qué se entiende por calidad? ¿Qué concepto asume cada actor? Partir de la base de conceptos diferentes conduce a resultados, que claro está, también lo son. Este punto puede llegar a ser un problema para la coordinación, así como también para llevar adelante los objetivos que CCEPI se plantea. Asimismo, las políticas públicas de primera infancia a nivel de todo el territorio nacional pueden verse obstaculizadas. ¿Por qué? Pues bien, las

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

instituciones que forman parte de CCEPI son las mismas que se encargan de la primera infancia en todo Uruguay. Si para temas tales como educación de calidad, criterios de supervisión, formación de los educadores, etc. se parte de conceptos y formas de gestión diferentes, los resultados también lo serán en la medida que no se sean considerados estos argumentos que aquí se presentan.

Vinculado fuertemente a las apreciaciones realizadas y observando a nivel micro el caso particular de CCEPI queda claro que presenta dificultades como órgano coordinador. Esto se evidencia en la falta de coordinación vertical la cual como ya se destacó previamente, está determinada por la falta de recursos políticos y las reglas formales que establecen el funcionamiento de CCEPI.

Los actores que participan en CCEPI no rinden cuentas por el resultado de este órgano lo cual limita la capacidad del mismo. Desde el MEC se insiste en que cada organismo nombre al comienzo de cada año su representante en CCEPI. *“(...) necesitamos que las instituciones nombren a sus representantes. “(...) Se hace cada año. Es una forma de visualizar la importancia institucional”* (Entrevistado N°1). Esta idea está relacionada con fortalecer la rendición de cuentas y responsabilizar a las instituciones de lo que hacen sus representantes en CCEPI.

CCEPI se inscribe en un proceso de reforma institucional, específicamente, de la matriz de bienestar. Sí puede implicar un cambio de paradigma en tanto que la creación del SNC, implica un cambio en la matriz de bienestar que abarca todo el ciclo de vida. También por esta razón se coloca el énfasis en esta etapa de vida del niño/a la cual resulta determinante para el desarrollo posterior durante todo el ciclo de vida.

Por otra parte en relación a este proceso de reforma, particularmente en lo que refiere a la atención en primera infancia (poniendo foco sobre la trayectoria histórica y el desarrollo de la matriz de bienestar en Uruguay), es necesario abrir la discusión sobre qué implica entonces una educación de calidad. Requiere discutir sobre parámetros mínimos sobre los cuales buscar puntos de acuerdo entre las instituciones, tarea que se vuelve central para la búsqueda de una normativa común en la primera infancia. Asimismo, es evidente lo difícil que resulta llevarla adelante en un marco normativo que parece dar cuenta de la estratificación que se desarrolla en base a estos aspectos.

También es necesario fortalecer al CCEPI desde lo institucional, esto depende del peso que este organismo tenga para cada actor o institución involucrada. Se trata pues de

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

brindarle mayor legitimidad como órgano competente en primera infancia.

CCEPI presenta dificultades a la hora de implementar lo que allí se resuelve. En este sentido, la implantación queda entonces en manos de cada institución lo cual genera problemas y soluciones diversas para cada contexto. Un aspecto importante es discutir las diferentes estrategias en función de cada institución, tener en cuenta las particularidades de cada caso. También plantear la discusión sobre la implementación como una parte fundamental de lo que se resuelve en CCEPI, es decir, que no quede simplemente liberada a la voluntad y las posibilidades de cada actor en particular.

Finalizando, para lograr una continuación real de los servicios brindados a la primera infancia y tomando la teoría de sistemas del BID (2016) se retoman como recomendaciones posibles a aplicar en Uruguay tres componentes cruciales que este organismo identifica para alcanzar dicha sustentabilidad:

-Financiamiento.

Es esencial para la supervivencia en el tiempo de las políticas públicas en primera infancia. En América Latina el presupuesto destinado a este sector comparado al asignado en educación primaria, aún continúa siendo muy bajo. Como mecanismos de financiamiento alternativos muchas veces se recurre a fuentes no sostenibles en el tiempo, convenios con otras instituciones. Esta es una tarea que CCEPI intenta llevar a cabo, la cual puede destacarse como un punto positivo y en línea con las recomendaciones que organismos internacionales como el BID proponen.

-Información y sistema de rendición de cuentas.

En este punto la capacidad institucional para la generación, manejo y uso de la información se vuelve sumamente central. Se vuelve dificultoso pensar en la eficiencia de las políticas públicas sobre primera infancia o la sostenibilidad de las mismas en el tiempo sin considerar la información y la rendición de cuentas. Ambos aspectos son centrales para lograr sostener cualquier sistema, debido a que proveen las herramientas de información para monitorear la implementación y evaluar el desempeño de las políticas (dos prerequisites para la planificación a largo plazo). De hecho, mecanismos de monitoreo/supervisión tienden a ser considerados más como un vínculo de rendición de cuentas que como una herramienta para mejorar la calidad (BID, 2016). Pensar en la búsqueda de sistemas de información diseñados para recolección de indicadores de resultado o impacto, que articulen datos sobre los niños/as, familias, recursos humanos,

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

infraestructura de los centros, etc. Los esfuerzos sistémicos no tienen por qué encontrarse en una única base de datos. Por el contrario, pueden almacenarse por sectores buscando que los datos estén vinculados de modo tal que puedan ser fácilmente accesibles, combinados y utilizados por las distintas instituciones. Un ejemplo de esta búsqueda de un marco informático integral es el sistema colombiano de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN).

Por lo tanto, para lograr resultados positivos en este punto se torna necesario avanzar hacia estándares mínimos comunes de calidad, supervisión y evaluación. Lo cual necesariamente nos remite a la búsqueda de una normativa común para todos los centros de atención a la primera infancia, en donde CCEPI juega un rol clave para concretar ese objetivo.

-Apoyo político-público.

La sostenibilidad de las políticas públicas sobre primera infancia puede reforzarse a través del apoyo gubernamental y no gubernamental, promover la búsqueda de alianzas que permitan avanzar en esta materia.

Culminando estas ideas, cabe destacar que este enfoque (funcionando de manera óptima) claramente no puede llevarse a cabo sin una adecuada asignación de tiempo, fondos y experiencia previa. Comprender cómo tienen lugar los cambios institucionales, cómo y por qué se han producido previamente en la arquitectura institucional, es crucial para entender el estado actual de los sistemas (BID, 2016).

V. BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar, R., y R. Tansini (2010) *Educación preescolar y rendimiento escolar en las escuelas públicas de Montevideo*. DT 20/10 DECON. Montevideo. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales.

Aguirre, Rosario - Ferrari, Fernanda (2014) *La Construcción del Sistema de Cuidados en Uruguay. En Busca de Consensos Para Una Protección Más Igualitaria*. Santiago de Chile. CEPAL.

Blanco, Ismael - Gomá, Ricard (2006) “Del Gobierno a la Gobrenanza: Oportunidades y Retos de un Nuevo Paradigma” en *Globalización y Democracia: Nuevas Formas de Gobierno en Red. Politika: Revista de Ciencias Sociales* N°2. Gizarte Zientzien Aldizkaria.

Caridad Araujo, María; López Boo, Florencia; Tomé, Romina (2016) *¿Cómo se mide la calidad de los servicios de cuidado infantil? Guía de herramientas*. BID, División de Protección Social y Salud.

Caridad Araujo, María; Cruz-Aguayo, Yyannú; Jaimovich, Analía; Lynn Kagan, Sharon; (2016) *Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico*. BID, División de Protección Social y Salud.

Corbo, Gabriel; Courtoisie, Denise; Marturet, Mariana; Rossel, Cecilia; (2010) *Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados*. PNUD.

Caridad Araujo, María; Cruz-Aguayo, Yyannú; Jaimovich, Analía; Lynn, Sharon (2016) *Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico*. División de Protección Social y Salud. Nota técnica del BID N° IDB-TN-1061. Licencia Creative Commons.

Dente, Bruno - Subirats Joan (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta S.A.

Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Eds. Alfons el Magnanim.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Filgueira, Fernando (1998) “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts B. *Ciudadanía y política social latinoamericana*. Costa Rica: FLACSO/SSRC.

Filgueira, Fernando (2001) “Between a rock and a hard place”, en Gioscia, L. (comp.) *Ciudadanía en Tránsito, Ediciones de la Banda Oriental* - Instituto de Ciencia Política, Uruguay. pp: 141-165.

Kaztman, R., y F. Rodríguez (2007) *Situación de la educación en Uruguay. Informe temático de la Encuesta Continua de Hogares Ampliada de 2006*. Montevideo: INE.

Licha, I. y Molina C. G. (2006) *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. INDES/BID. Serie de Documentos de Trabajo I-58. Serie de Documentos de Trabajo I-58. Washington DC.

Llambí, Cecilia; Mancebo, María Ester; Zaffaroni, Cecilia (2014) “Educación inicial en Uruguay: marco legal, líneas estratégicas y estudios antecedentes.” Cap III en *Asistencia escolar en escuelas públicas de Uruguay. Educación inicial y primeros grados de primaria*. Montevideo, UNICEF.

Lipsky, Michael (1971) *Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform*, Urban Affairs Quarterly, VI (4), pp. 391-409.

Mancebo, María E. (2003) “*Políticas de formación docente, profesionalización y equidad. El caso de los Centros Regionales de Profesores en el marco de la reforma educativa uruguaya*” Tesis de Doctorado, Montevideo.

Mancebo, María Ester (2012) "Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* nro. 21-1. ICP: Montevideo.

Mayntz, Renate (2001) “El estado y la Sociedad Civil en la Democracia Moderna” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N°21. Caracas, Venezuela.

Meny, I.- Thoenig, J.C (1992) “*Las políticas públicas*” Barcelona: Ariel Ciencia Política.

North, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Papadópulos, Jorge (2013) *Paradigmas, producción, demanda y uso de la evidencia en políticas de cuidado infantil en América Latina*. Buenos Aires: CIPPECI.

Perez Zorrilla, Julia (2011) *Los programas de inclusión educativa en el marco del Plan de Equidad: un estudio sobre la coordinación de las políticas públicas (2005-2009)*. Tesis de Grado, FCS-UDELAR: Montevideo.

Pierson, Paul (1993) "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change," Cambridge University Press.

Pierre, Jon (2000) "Understanding governance" en Pierre, J. (Eds). *Debating governance*. Oxford University Press.

Repetto, Fabián (2005) "La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina" en Repetto, F (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-Guatemala. Ciudad de Guatemala.

Silva Villalbos, Verónica - Molina Milman, Helina (2010) Cuatro años creciendo juntos. *Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia. Chile Crece Contigo 2006-2010*. Chile Crece Contigo.

Villanueva, Aguilar (1993) *La Implementación de las Políticas Públicas*. Primera edición 1993. México. Editorial Porrúa.

Zubriggen, Cristina (2006) "El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas" en *Revista de Ciencias Políticas* vol. 26, núm. 1, 2006, pp. 67-83. Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago.

Sitios Web consultados:

Alarcón Párraga, Constanza Liliana, coord. (2013) *Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión* [on line]. Disponible en: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Documents/Fundamentos-politicos-tecnicos-gestion-de-cero-a-siempre.pdf> [acceso, 22/03/2017].

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

ANEP-CEP (2008), *Programa de Educación Inicial y Primaria*. [on line]. Disponible en: http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001/File/Programa_Escolar.pdf [acceso, 22/03/2017].

CCEPI-Uruguay Crece Contigo (2014) *Marco Curricular para la atención y educación de niñas y niños uruguayos. Desde el nacimiento hasta los seis años* [on line]. Disponible en: http://www.mec.gub.uy/innovaportal/file/71197/1/marco-curricular_primera-infancia_version-digital.pdf [acceso, 22/03/2017].

Conrado Ramos - Narbondo, Pedro (2001) *“La cuestión de la governance: mercados, redes capacidad estatal de conducción”* Disponible en: http://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/89203/mod_resource/content/1/narbondo.pdf [acceso, 22/03/2017].

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion> [acceso, 23/03/2017].

Decreto N°268-14 Ministerio de Educación y Cultura. Disponible en: http://www.educacion.mec.gub.uy/innovaportal/file/65305/1/decreto_268-14_reglamentario.pdf [acceso, 23/03/2017].

Ley de Guarderías N°16.802. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5873793.htm> [acceso, 23/03/2017].

Ley N°1804 “De Cero a Siempre”. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201804%20DEL%2002%20DE%20AGOSTO%20DE%202016.pdf> [acceso, 23/03/2017].

Ley General de Educación N°18.437. Disponible en: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5056893.htm> [acceso, 23/03/2017].

Plan Nacional de Desarrollo (2014) *Resultado de la evaluación a la Política Pública Integral de Desarrollo y Protección Social. Estrategia de atención integral a la primera infancia “De cero a siempre” 2010-2014*. Disponible en: http://www.contraloria.gov.co/documents/20181/465902/02_Primer+Infancia.pdf/673a284e-7541-4d31-ab1d-23d85c4d73fe?version=1.0 [acceso, 22/03/2017].

Crece desde el pie. Hacia la búsqueda de una atención integral en la primera infancia.

Villalobos, Verónica silvia, ed. (2010) “*Cuatro Años Creciendo Juntos. Memoria de la Instalación del Sistema de Protección Integral a la Infancia*”. Disponible en: <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/memoria-ch.cc.pdf> [acceso, 22/03/2017].