

SERIE REVISIONES DE EVIDENCIAS

Estudio exploratorio sobre los sistemas de seguimiento y evaluación de desarrollo infantil temprano en Latinoamérica

DOCUMENTO DE POLÍTICA



Resumen

Los resultados del "Estudio exploratorio sobre los Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Latinoamérica" revelan que las experiencias de Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay cuentan con mecanismos para el seguimiento y evaluación del DIT, acorde al avance de las políticas o programas que miden: mediciones poblacionales, seguimiento nominal y seguimiento. Chile, Colombia y Uruguay destacan por la institucionalización y articulación de su política en DIT. México es un buen ejemplo de mediciones al interior de un programa para la mejora de calidad del servicio. Brasil es un referente para articulación de una política nacional con intervenciones regionales en DIT previamente existentes. El estudio concluye que los avances en las intervenciones para el desarrollo infantil temprano son más notorios cuando tienen el respaldo de políticas institucionalizadas y articuladas. Los sistemas de seguimiento y evaluación más detallados corresponden a políticas o programas de desarrollo que cuentan con rango de ley, normas que regulan su funcionamiento, equipos nacionales y sub nacionales dedicados a su implementación y capacidad de decisión presupuestaria.

Recomendaciones

- La implementación de la política de desarrollo infantil temprano debe tener un enfoque integral, para la construcción de un sistema nacional de seguimiento y evaluación.
- Se debe optimizar los servicios de atención a la primera infancia existentes para fortalecerlos, antes de animarse a construir nuevas intervenciones.



Introducción

En el marco de los avances relevantes de los países latinoamericanos, se desarrolló una exploración sobre los sistemas de seguimiento y evaluación desarrollados en Latinoamérica, prioritariamente de Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, debido a que son modelos basados en la evidencia. Demostrado progresos significativos, efectivos y sostenibles, de la política de intervención del Desarrollo Infantil Temprano y las estrategias de intervención a nivel de Sistemas o Programas de los gobiernos de esta parte del continente que están desarrollando frente a la necesidad de brindar asistencia técnica a las políticas de desarrollo relacionadas con el Desarrollo Infantil Temprano.

El Perú, viene implementando un seguimiento y evaluación del desarrollo infantil temprano sobre la base de los lineamientos nacionales "Primero la Infancia". Sin embargo, no se puede afirmar la existencia de un sistema funcional de seguimiento y evaluación, al no contar con una estructura sistémica entre los elementos que lo componen. En ese contexto, un camino es tomar como referencia las experiencias de los pares latinoamericanos que nos permitan construir un sistema de seguimiento y evaluación, de esta manera se pueda generar información oportuna y sistemática para la toma de decisiones que promuevan el Desarrollo Infantil Temprano.

Para tales efectos, se revisó literatura sobre las políticas de desarrollo infantil así como se realizaron entrevistas con especialistas nacionales e internacionales en desarrollo infantil temprano y sus mecanismos de seguimiento y evaluación en los países analizados.

Metodología

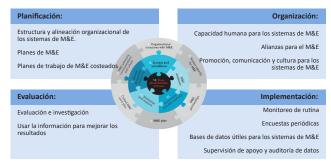
Para el análisis de las experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación al DIT se ha tomado como ejes ordenadores las etapas del ciclo de gestión: planificación, organización, implementación y evaluación. Aludimos a este ciclo por su sencillez comunicacional y porque permite observar una práctica dinámica de mejora continua que caracteriza los sistemas de seguimiento y evaluación.

Relacionada a la etapa de planificación se buscó información relacionada al modelo conceptual y antecedentes de las políticas del DIT, sus enfoques y objetivos y su focalización. Con respecto a la etapa de organización se buscó información sobre los equipos conformados y el trabajo multisectorial e intergubernamental de las políticas del DIT, así como de sus sistemas de seguimiento y evaluación, además de la normativa que las sustentan. En cuanto a la etapa de implementación se reunió información sobre los instrumentos utilizados para el seguimiento y evaluación, sus indicadores priorizados y frecuencia de medición, así como los roles por niveles de gestión para el seguimiento y evaluación. Adicionalmente se exploró la existencia de mecanismos de reporte y los controles de calidad de la información recogida en campo. En relación con la etapa de evaluación se buscó información sobre las evaluaciones realizadas a las políticas o a los programas de DIT y el uso o efectos de sus resultados. También se indagó por las mejoras que se han ido realizando a sus propios sistemas de seguimiento y evaluación del DIT. Finalmente, se consideró preguntar a los

propios expertos internacionales sobre lo que ellos consideraban eran las fortalezas, debilidades, prácticas destacadas o lecciones aprendidas de sus sistemas de seguimiento y evaluación al DIT.

Para la identificación de buenas prácticas se toma como referencia la propuesta de Görgens y Kusek (Banco Mundial, 2009) sobre los sistemas de seguimiento y evaluación. La operacionalización de los doce elementos que un sistema de seguimiento y evaluación debería tener y que se propone en este estudio, ha sido formulada de la siguiente manera gráfica:

Cuadro 1. Dimensiones para la identificación de buenas prácticas en seguimiento y evaluación del DIT



Fuente: Elaboración propia tomando como referencia Görgens y Kusek (2009).

Resultados

En el cuadro 1 se presenta el resultado general del cumplimiento de las dimensiones de identificación de buenas prácticas de Brasil, Chile, Colombia, México, Brasil y Perú.

A partir de tales resultados se formula una lista de prácticas según la etapa del ciclo de gestión con sus aportes para nuestro sistema de seguimiento y evaluación:

a) Buenas prácticas en Planificación

Experiencia: Chile Crece Contigo, De Cero a Siempre y Niño Feliz

Fortaleza: Chile Crece Contigo se basa en un subsistema de protección, que organiza las diferentes intervenciones o programas relacionados al DIT, en función a las necesidades de los niños y niñas. Es decir, identifica la necesidad, verifica los recursos con los que cuenta (programas de atención, capacidad instalada, sistemas de información) y hace una reingeniería puesta de manifiesto en una política nacional. Es desde este rango que se logra convocar e involucrar de manera vinculante a los actores responsables de garantizar el logro de los resultados esperados de DIT. El grado de reingeniería realizado varía: Chile se organiza en el marco del sistema de protección social, mientras que Colombia lo hace desde la generación de la política y Brasil desde la creación una política que aprende de experiencias nacionales previas y que por tanto no las elimina, sino que las fortalece.

Contribución al sistema SYE peruano: Su contribución es clave, pues refiere al punto de partida de todo sistema de monitoreo y evaluación: identificar claramente qué se quiere medir y a qué niveles. Actualmente con los lineamientos Primero la Infancia, el sistema de seguimiento y evaluación del DIT tiene resultados, pero carece de estructura institucional en qué sostenerse. Ese punto de referencia institucional podría darse con el fortalecimiento de los lineamientos existentes



Cuadro 1. Buenas prácticas identificadas según el ciclo de gestión del sistema de SYE

| | | | Cumplimiento de las dimensiones | | | | | |
|-------------------------------|---|--|---------------------------------|----------------|----------|----------|----------|----------------|
| Etapa del ciclo de gestión | Elemento clave del sistema de Seguimiento y Evaluación | Dimensión | Brasil | Chile | Colombia | México* | Uruguay | Perú* |
| Planificación | Estructura y alineación organizacional de los sistemas de M&E | Cuenta con una política clara de DIT o programa nacional respaldada por ley y con responsabilidades reguladas de los actores involucrados en su ejecución y seguimiento y evaluación | Política | Sub Sistema | Política | Programa | Política | PN Cuna Más |
| | Planes de M&E | Cuenta con indicadores de desempeño del DIT con enfoque integral, claros y monitoreados | SI | SI | SI | SI | SI | SI |
| | Planes de trabajo de M&E costeados | Cuenta con política o programas con respaldo presupuestal tanto para su ejecución como para su seguimiento y evaluación | SI | SI | SI | NA | SI | NA |
| Organización | Capacidad humana para los sistemas de M&E | Cuenta con una instancia organizativa líder con poder de decisión, respaldo presupuestal y capacidad de operación intersectorial e intergubernamental | SI | SI | SI | NA | SI | NA |
| | Alianzas para el M&E | Involucra de manera protagónica el trabajo desde las instancias de gobierno locales | SI | SI | SI | NA | ND | NA |
| | | Participan de manera coordinada el sector público, privado y la academia | SI | SI | SI | ND | SI | NO |
| | Promoción, comunicación y cultura para los sistemas de M&E | Cuenta con instrumentos adecuados y sensibles a las características propias de la infancia en el país | NO | SI | SI | SI | ND | SI |
| Implementación | Monitoreo de rutina | Cuenta con seguimiento nominal a los indicadores priorizados del DIT | SI | SI | SI | SI | ND | NO |
| | Encuestas periódicas | Cuenta con mediciones poblacionales de los resultados | NO | SI | NO | NO | SI | SI |
| | | Cuenta con mediciones longitudinales de los resultados del DIT | NO | SI | NO | SI | SI | NO |
| | Base de datos útiles para los sistemas de M&E | Cuenta con sistemas de información fluidos, confiables y accesibles | SI | SI | SI | SI | ND | NO |
| | Supervisión de apoyo y auditoría de datos | Cuenta con mecanismos de control de calidad de la información recogida en campo | SI | SI | SI | SI | ND | SI |
| Evaluación | Evaluación e investigación | Cuenta con mecanismos para la evaluación de desempeño de política, programas del DIT y/o instrumentos para el seguimiento al DIT | NO | SI | SI | SI | SI | SI |
| | Usar la información para mejorar resultados | Utiliza la información generada para tomar decisiones y aumentar el conocimiento sobre DIT en el país | SI | SI | SI | SI | SI | SI |
| Resultados | | | 69% | 100% | 78% | 80%* | 62%* | 60%* |

Fuente: elaboración propia. ND: no se puede determinar. NA: no aplica para el caso revisado

mediante la definición y regulación de los roles de los sectores que cuentan con intervenciones que contribuyen al logro de los resultados esperados del DIT. Siguiendo la experiencia internacional, esto debe darse en torno a una cadena de resultados que permita identificar la participación, desde el momento de la planificación, de los tres niveles de gobierno: local, regional y nacional y los mecanismos disponibles para la articulación intersectorial.

b) Buenas prácticas en Organización

Experiencia: Chile Crece Contigo y De Cero a Siempre

Fortaleza: La fortaleza de estas dos experiencias, es contar con una instancia organizativa líder y con poder de decisión. Es más notorio en el caso chileno debido al tiempo que tienen poniendo en práctica el subsistema, pero también se puede aprender de Colombia sobre cómo orientarse hacia este tipo de organización. La capacidad de liderazgo y presencia institucional viene dada por el presupuesto asignado para su operación, el cual de alguna manera le brinda poder de negociación para estimular o premiar los logros de las diferentes intervenciones del subsistema y de los niveles de gobierno sub nacionales.

Esta capacidad institucional también permite convocar la participación de actores del sector privado y la academia para la mejora de la dotación de servicios del DIT.

Contribución al sistema SYE peruano: Estas prácticas contribuyen mucho al caso peruano, porque ilustran un modelo de gestión de política de DIT descentralizado y fuerte a la vez. En el marco de un sistema de seguimiento y evaluación nacional del DIT la descentralización tiene que verse como una oportunidad para garantizar la solidez de los eslabones del sistema, tanto de dotación de los servicios de DIT, como de gestión de información para el seguimiento y evaluación de sus resultados esperados. Cabe resaltar que este paso esta concatenado con la existencia de una política funcional del DIT, pues aquella deberá venir acompañada de dotación de recursos económicos y organizacionales.

c) Buenas prácticas en Implementación

Experiencia: Chile Crece Contigo y CENDI – Nuevo León

Fortaleza: La fortaleza de estas dos experiencias radica en la capacidad para la gestión de una gran cantidad de información. Por el lado del subsistema ChCC el principal activo es el SRDM (Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo) que es utilizado de forma intensa por el equipo de gestión del subsistema en el Ministerio de Desarrollo Social. Por su parte, el programa CENDI realiza el seguimiento de indicadores priorizados de manera diaria. Se observa en ambas una característica notable: el reconocimiento de la importancia de las mediciones periódicas y confiables para garantizar la calidad de los servicios de DIT ofrecidos.

En ambas experiencias se puede observar mejoras a sus instrumentos de medición del DIT, a sus programas de intervención o a sus mecanismos de articulación intersectorial* e intergubernamental*.

Contribución al sistema SYE peruano: La contribución de estas prácticas al caso peruano es clave, pues ilustra la importancia de la optimización del servicio a partir de las mediciones periódicas de resultados, productos, procesos e insumos. Este es uno de los puntos de partida a tener en cuenta para mejorar el actual seguimiento y evaluación del DIT en el Perú.

d) Buenas prácticas en Evaluación

Experiencia: Chile Crece Contigo, De Cero a Siempre y CENDI – Nuevo León

Fortaleza: En esta etapa del ciclo de gestión, la fortaleza de estas tres experiencias es la existencia de evaluaciones de desempeño de su política y producción de informes de rendiciones de cuentas, orientados a la toma de decisiones y mejora del servicio brindado. Los mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad han permitido que estas experiencias sean consideradas como referente en sus respectivos entornos.

Contribución al sistema SYE peruano: En cuando a la evaluación de los programas asociados a factores o resultados de DIT nuestro

^{*}Solo en el caso de Chile.



país ha dado varios pasos. La contribución de estas experiencias al caso peruano se relaciona más con la práctica que hemos adoptado para evaluar el desempeño de los programas como: el Programa Nacional Cuna Más, el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, FED, entre otros. Lo que se puede aprender de las experiencias señaladas es la difusión de la información recabada y la accesibilidad brindada a la academia para realizar investigaciones relacionadas al DIT del país.

Conclusiones

- Mientras más claras son las políticas, las acciones y resultados esperados, mejores posibilidades tiene el sistema de seguimiento en contribuir a la toma de decisiones oportunas en la gestión de la política.
 - En las experiencias analizadas el desarrollo infantil temprano es entendido en su sentido más amplio e integral. De la misma manera buscan realizar mejoras en su entorno mediante atenciones dirigidas a las madres, padres o cuidadores principales, intervenciones en la comunidad y en la mejora de los espacios públicos.
- Todas las experiencias analizadas cuentan con al menos un mecanismo para el seguimiento y evaluación del DIT. Estos mecanismos suelen ser mediciones poblacionales (encuestas nacionales longitudinales), seguimiento nominal (sistemas de reporte niño a niño) y seguimiento programático de las intervenciones (mediante las evaluaciones de desempeño de las atenciones o prestaciones que componen la política o programa).
- La población focalizada por las intervenciones de primera infancia abarca un amplio rango etario.
- Los instrumentos utilizados para la medición de los diferentes indicadores sobre desarrollo infantil integral suelen ser de origen extranjero. Hay algunos instrumentos desarrollados en los propios países y validados o adaptados a la población infantil local por ejemplo el caso de Chile (TADI) y Colombia (EAD).
- La política de Chile es concebida como un subsistema de protección integral a la infancia que atiende a niños, niñas y sus familias con acciones y servicios de carácter universal y prestaciones especiales a quienes manifiestan mayores condiciones de vulnerabilidad o una alteración en su desarrollo. La operación, tanto del subsistema como del seguimiento nominal al DIT, se sostiene en redes comunales y en equipos de gestión centrales ubicados tanto en el Ministerio de Desarrollo Social como en el Ministerio de Salud, siendo ésta ultima la entrada al subsistema Chile Crece Contigo. El seguimiento poblacional se realiza mediante encuestas longitudinales sobre desarrollo infantil y el seguimiento programático mediante evaluaciones externas ad hoc. El subsistema cuenta con normativa que regula la acción, liderazgo y roles de los diferentes sectores y niveles de gobierno para el logro de los resultados de Chile Crece Contigo.
- En el caso de la experiencia colombiana, se observa avances en la institucionalización de la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia "De Cero a Siempre" que cuenta con una Comisión Intersectorial que la gestiona. Se enfocan en la articulación con los gobiernos locales mediante la Ruta Integral de Atenciones que cada comunidad debe diseñar con el fin de lograr las siete

- realizaciones priorizadas por la política. Una fortaleza de esta experiencia es la integración de sistemas de información independientes en una plataforma de información que permite el seguimiento niño a niño.
- Uruguay es un referente de planificación del seguimiento del DIT y la medición de sus efectos en el largo plazo. La política "Uruguay Crece Contigo" busca el sistema de protección integral a la primera infancia que incorpora el enfoque de derechos, género y generaciones. Realiza seguimiento poblacional al avance del DIT mediante encuestas longitudinales.
- La experiencia brasileña de "Niño Feliz" es un referente en términos de gestión de una política a gran escala en un sistema de gestión completamente descentralizado. También cuenta con un sistema de información en tiempo real sobre el seguimiento a las visitas realizadas a las familias a nivel nacional. Brasil se está preparando para la evaluación de impacto de la política en los próximos años construyendo ahora su línea de base.
- La experiencia de los Centros de Desarrollo Infantil, del Frente Popular Tierra y Libertad de la Secretaria de Educación en el estado de Nuevo León, México, es un referente de programa local de atención a la primera infancia. Realizan seguimiento y evaluación en tres momentos del año y han incorporado un modelo de calidad que permite atender a los niños y niñas de manera personalizada e integral.
- Perú es un referente regional en lo que respecta a seguimiento agregado de la política social gracias a la integración de diferentes sistemas de información en el Repositorio Digital del MIDIS llamado REDInforma. Sin embargo, aún queda pendiente impulsar el seguimiento, no solo de indicadores de salud en lo concerniente al nacimiento saludable y adecuado estado nutricional, sino también a los indicadores de desarrollo motor, cognición, desarrollo del lenguaje y socioemocional en niños y niñas, asociados a los Resultados de "Primero la Infancia".

Recomendaciones

- Para mejorar el sistema de seguimiento y evaluación al desarrollo infantil temprano se necesita poner la prioridad del enfoque integral de desarrollo en la política actual.
- Optimizar los servicios de atención a la primera infancia con los que ya cuenta para fortalecerlos, antes de animarse a crear intervenciones nacionales nuevas.