



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

SERIE REVISIONES DE EVIDENCIAS

DOCUMENTO DE TRABAJO



Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Latinoamérica

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Dina Ercilla Boluarte Zegarra

Ministra

María Abigunda Tarazona Alvino

Viceministra de Políticas y Evaluación Social

José Enrique Velásquez Hurtado

Director General de Seguimiento y Evaluación

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui

Director de Evaluación

Elaborado por:

Kimberly Alarcón Rojas

Supervisado por:

Henry Cabrera Arredondo (DGSE-Midis)

Lucía Huamán Díaz (DGSE-Midis)

Foto de carátula:

Midis

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2019

Av. Paseo de la República 3101, San Isidro

Teléfono: (01) 631-8000 / (01) 631-8030

Página web: www.gob.pe/midis

La versión electrónica de este documento se encuentra disponible en forma gratuita en:

<http://evidencia.midis.gob.pe/estudio-sye>

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por la consultora bajo la supervisión del Midis. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Midis. El Midis no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Citación:

Alarcón Rojas, Kimberly. (2018). *Documento de trabajo Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Latinoamérica*. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

<http://evidencia.midis.gob.pe/estudio-sye/doctrabajo>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Av. Paseo de la República 3101, Lima 27 – Perú

Central telefónica: (51-01) 631-8000

www.midis.gob.pe



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

Viceministerio
de Políticas
y Evaluación Social

Dirección General
de Seguimiento
y Evaluación

“Año del Diálogo y Reconciliación Nacional”

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Latinoamérica ^{*}†‡

Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE)
Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (VMPES)
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Lima, diciembre de 2018

* Este documento fue elaborado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

† El título original de la consultoría fue “*Estudio exploratorio sobre los sistemas de seguimiento y evaluación del desarrollo infantil temprano (DIT) en Latinoamérica*” realizada por el Kimberly Alarcón Rojas. Este estudio se enmarca en el Plan Operativo Institucional 2018 de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS.

‡ Los resultados y análisis presentados en este documento no cubren todos los temas desarrollados en el estudio original.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Abreviaturas y acrónimos..... | 4 |
| Resumen..... | 5 |
| 1. Introducción..... | 6 |
| 2. Objetivos del estudio | 8 |
| 2.1 Objetivo General..... | 8 |
| 2.2 Objetivos Específicos..... | 8 |
| 3. Metodología | 9 |
| 3.1 Descripción de la ruta metodológica del estudio | 9 |
| 3.2 Metodología de análisis y selección de buenas prácticas..... | 10 |
| 3.3 Consideraciones metodológicas..... | 13 |
| 4. Resultados..... | 14 |
| 4.1 Objetivo específico 1 | 14 |
| 4.2 Objetivo específico 2..... | 17 |
| 4.3 Objetivo específico 3..... | 20 |
| 4.3.1. Nivel estratégico..... | 20 |
| 4.3.2. Nivel operacional..... | 22 |
| 4.4 Próximos pasos..... | 23 |
| 5. Conclusiones | 24 |
| 6. Recomendaciones..... | 25 |
| 7. Referencias bibliográficas..... | 26 |

ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|-------|--|
| CENDI | Centro de Desarrollo Infantil |
| CRED | Controles de Crecimiento y Desarrollo |
| ChCC | Chile Crece Contigo |
| DIT | Desarrollo Infantil Temprano |
| EEDP | Escala de Evaluación del Desarrollo Psicomotor |
| ENDES | Encuesta Demográfica y de Salud Familiar |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MIDIS | Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social |
| MDS | Ministerio de Desarrollo Social |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PNAIA | Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia |
| PNCM | Programa Nacional Cuna Más |
| RIA | Rutas Integrales de Atención |
| SAF | Servicio de Acompañamiento a Familias |
| SCD | Servicio de Cuidado Diurno |
| SyE | Seguimiento y Evaluación |
| TPD | Test Peruano de Desarrollo del Niño |
| TEPSI | Test de Desarrollo Psicomotor |
| UCC | Uruguay Crece Contigo |

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Latinoamérica

RESUMEN

El presente documento recoge los principales hallazgos y recomendaciones sobre los sistemas de seguimiento y evaluación al Desarrollo Infantil Temprano (DIT) de países latinoamericanos en el 2018, el nombre original es “*Estudio exploratorio sobre los sistemas de seguimiento y evaluación del desarrollo infantil temprano en Latinoamérica*”. La finalidad del estudio es contribuir en la construcción de un sistema nacional de seguimiento y evaluación del desarrollo infantil temprano, tomando como referencia las experiencias relevantes de los países de Latinoamérica. Además, se realiza un análisis de las buenas prácticas identificadas de acuerdo a las etapas del ciclo de gestión; planificación, organización, implementación y evaluación. También se ha elaborado una propuesta para el seguimiento y evaluación del DIT a nivel estratégico y operacional, así como una descripción de los próximos pasos a considerar.

El estudio se ha basado en una investigación cualitativa y la ruta metodológica se realizó en 3 etapas. La primera etapa fue la *Definición*, donde se identificaron los elementos óptimos de un sistema de seguimiento y evaluación, se definieron los criterios de buenas prácticas y se identificó la situación del sistema de seguimiento y evaluación de DIT en el Perú. En la segunda etapa de *Sistematización* se realizó la búsqueda de información a través de entrevistas a 07 especialistas nacionales y 05 internacionales (Brasil, Chile, Colombia y México), así como de revisión documentaria. La última etapa de *Propuesta* se centró en el análisis de las buenas prácticas aplicables al caso peruano, que promueva el seguimiento y evaluación del DIT.

En el análisis comparado con las experiencias internacionales se describen los primeros hallazgos, donde se destaca que hay diferencias en cuanto a la institucionalización de las intervenciones para el desarrollo infantil. Esto se manifiesta en la prioridad otorgada por los gobiernos centrales, mediante el marco legal que las avalan y la estructura organizativa que sostiene a las instancias encargadas de su implementación, seguimiento y evaluación. También hay diferencias en la priorización del seguimiento y evaluación del desarrollo infantil. Los sistemas más desarrollados cuentan con encuestas nacionales longitudinales sobre el desarrollo infantil y sistemas de registro nominales accesibles. Así mismo, el progreso de las intervenciones para el DIT viene marcado por la capacidad de respuesta y reacción del Estado, frente a los hallazgos realizados por sus sistemas de seguimiento y evaluación. Los avances más destacados se presentan en las experiencias que frente a un diagnóstico de desarrollo inferior a los márgenes esperados se activan servicios o intervenciones para recuperar la curva normal de desarrollo.

Respecto a las recomendaciones, se menciona a nivel estratégico: i) Diagnosticar las intervenciones regionales y locales relacionadas con la política primero la infancia. ii) Reglamentar los lineamientos “Primero la Infancia”. iii) Diseñar una estrategia comunicacional con campañas y piezas comunicacionales que vayan posicionando los siete resultados del DIT. iv) Constituir el equipo ejecutor de “Primero la Infancia” para la operacionalización y vigilancia. v) Realizar y difundir el diagnóstico de la situación del desarrollo infantil temprano en el Perú. vi) Organizar e implementar un sistema de información nacional en torno a los 7 resultados priorizados y las 28 intervenciones efectivas planteadas por “Primero la Infancia”. vii) Involucrar al sector privado (empresas, ONGs y academia) en alguna etapa de la cadena de provisión del servicio de DIT o en la mejora de calidad de los insumos o productos. viii) Diseñar instrumentos de medición longitudinal del avance del DIT a nivel poblacional. ix) Revisar y actualizar los instrumentos utilizados para la medición del DIT.

DOCUMENTO DE TRABAJO

Sistemas de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Latinoamérica

1. INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, diversos estudios han documentado a la pobreza como un riesgo para el desarrollo infantil. Hallando que los niños que viven en pobreza, en promedio, alcanzan niveles más bajos de desarrollo cognitivo y abandonan las escuelas con mayor frecuencia que los demás niños, condenándolos a trabajos mal pagados y a replicar el ciclo de la pobreza en el cual se criaron⁴. En ese contexto, los gobiernos de Latinoamérica han avanzado en la mejora de las condiciones de vida de la infancia. Por ejemplo, Chile cuenta con el Sistema “Chile Crece Contigo” como política sistémica transversal y articulada de protección de los derechos de la infancia. En 10 años de gestión se han visto resultados concretos sobre los indicadores maternos infantiles. Cuenta con una herramienta importante como es el Sistema de Registro, Derivación y Monitoreo (SRDM) el cual favorece la capacidad de gestión de información de los beneficiarios para la provisión de servicios oportunos y pertinentes⁵. Uruguay, tiene como prioridad nacional las Políticas de Primera Infancia y ha desarrollado una oferta pública para los niños y niñas de 0 a 5 años, así como una serie de sistemas y herramientas de evaluación de la calidad (Instituto del Niño y Adolescencia del Uruguay – INAU 2018).

En el caso particular de México, a pesar de las brechas y las limitaciones de información en Primera la Infancia⁶, se ha desarrollado un Modelo de atención integral a la primera infancia con 18 años de intervención, denominado “Centro de Desarrollo Infantil” (CENDI) el cual recoge importantes lecciones aprendidas sobre la gestión de la calidad en la atención de la Primera Infancia. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), varios países de América Latina y el Caribe (Brasil, Chile, Guatemala, Trinidad y Tobago y Colombia), han desarrollado políticas públicas para la primera infancia, basados en la gobernanza, el financiamiento, garantía de calidad y rendición de cuentas (datos y monitoreo) y recurso humano⁷. La política colombiana “De Cero a Siempre” contempla líneas de acción de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento para la toma decisiones oportunas⁸. Adicionalmente, Brasil tiene una propuesta de provisión de servicios de DIT con responsabilidad directa de los gobiernos municipales, y estrategias de financiamiento frente a las desigualdades presupuestarias que enfrenta su contexto⁹, también avanza hacia la integración de los datos, a través de la recopilación de información sobre salud, educación y protección social.

En el marco de los avances relevantes de los países latinoamericanos, se desarrolló una exploración de 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/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 resultado de este estudio es presentar una propuesta analítica de buenas prácticas susceptibles de ser transferidas al contexto peruano. 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.

4 Rolnick A, Grunewald R. Desarrollo de la primera infancia: desarrollo económico con un alto rendimiento público. EE.UU. 2007.

5 Bachelet M. Chile Crece Contigo a 10 años de su inicio. E: Moreno T. Espacio para la infancia. Edición 45. Países Bajos. Bernard van Leer Foundation, 2017. p.10-15.

6 Santibañez L. Conclusiones y Recomendaciones. Santibañez L, Calderon D. Los invisibles: Las niñas y los niños de 0 a 6 años: Estado de la Educación en México. Primera edición. México: 2014.p.226-234.

7 Berlinski S, Schady N. Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. EE.UU.2015.

8 Alarcón C. Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia. Fundamentos Políticos, Técnicos y de Gestión. Colombia.2013.

9 Kagan S, Araujo M, Jaimovich A, Cruz Y. Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico. 2016.

El documento se divide en 6 secciones considerando la presente. En una segunda sección se presenta a los objetivos del estudio. Luego, en una tercera sección se describe la metodología y los instrumentos utilizados para los diversos actores. En una cuarta sección, de acuerdo a los objetivos específicos planteados, primero se presenta la descripción de las intervenciones desarrolladas sobre el DIT en Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, se analizan los sistemas de seguimiento y evaluación implementados, por los Gobiernos de Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, bajo un enfoque poblacional y a nivel de intervención de Programas/Sistemas de Desarrollo Infantil Temprano, y se elabora una propuesta analítica de buenas prácticas, aplicables al caso peruano, para la organización de un sistema eficiente de seguimiento y evaluación del Desarrollo Infantil Temprano. En una quinta sección se presenta las conclusiones; y en una última sección recomendaciones del estudio.

2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO

2.1 Objetivo General

Contribuir a la construcción de un sistema nacional de seguimiento y evaluación del Desarrollo Infantil temprano, considerando las experiencias relevantes de Latinoamérica.

2.2 Objetivos Específicos

- a) Describir las intervenciones desarrolladas sobre el Desarrollo Infantil Temprano en Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil.
- b) Analizar los sistemas de seguimiento y evaluación implementados, por los Gobiernos de Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil, bajo un enfoque poblacional y a nivel de intervención de Programas/Sistemas de Desarrollo Infantil Temprano.
- c) Elaborar una propuesta analítica de buenas prácticas, aplicables al caso peruano, para la organización de un sistema eficiente de seguimiento y evaluación del Desarrollo Infantil Temprano.

3. METODOLOGÍA

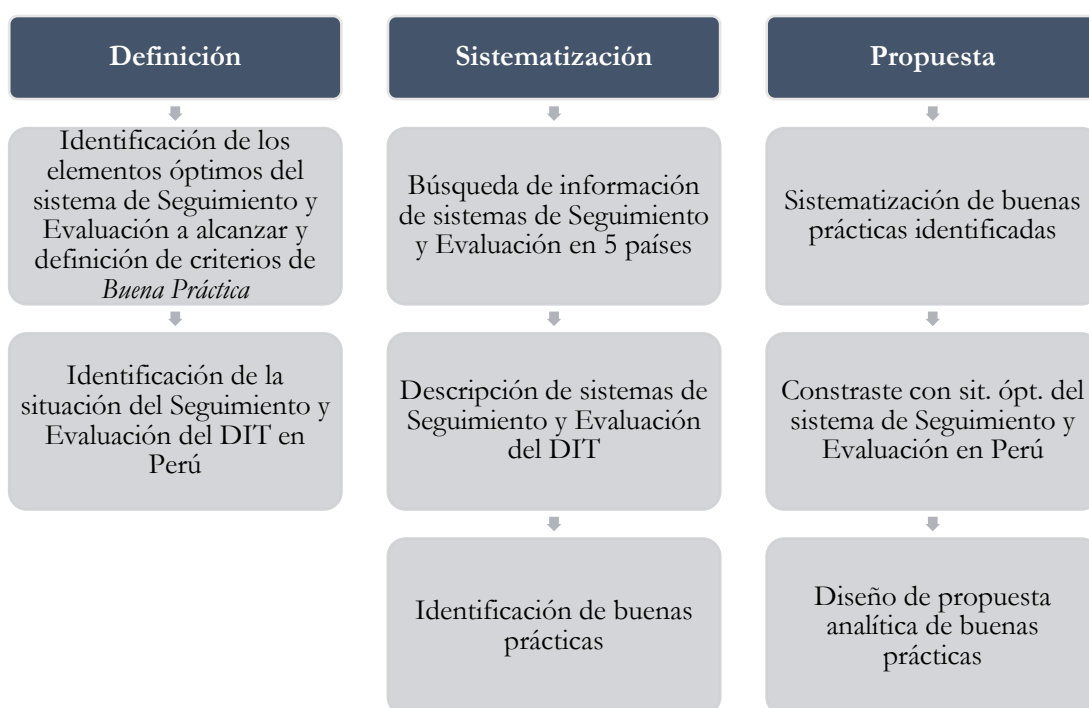
Para este estudio se ha recogido información proporcionada por actores clave de los equipos responsables del seguimiento y evaluación del DIT en Perú y cinco países de la región. La estrategia de recolección de información fue de índole cualitativa lo cual permitió profundizar el tema de estudio para posteriormente identificar buenas prácticas en seguimiento y evaluación del DIT. En ese sentido, las preguntas generales que guiaron este estudio exploratorio fueron:

Pregunta 1: ¿Cómo son los sistemas de seguimiento y evaluación del Desarrollo Infantil Temprano en Chile, Uruguay, Colombia, Brasil y México?

Pregunta 2: ¿Cuáles de sus mejores prácticas podrían implementarse en un sistema de Seguimiento y Evaluación del DIT en Perú?

Con el fin de responder a las preguntas de investigación se han delimitado las siguientes etapas: Definición, Sistematización y Propuesta.

Ilustración 1. Ruta metodológica



Fuente: Elaboración propia

3.1 Descripción de la ruta metodológica del estudio

En la etapa de **Definición** se desarrollaron los siguientes procesos:

1. Identificación de los elementos óptimos del sistema de Seguimiento y Evaluación a alcanzar: para conocer la aspiración de sistema de Seguimiento y Evaluación para el DIT en el Perú, de acuerdo a las condiciones de partida con las que se cuenta y el contexto político que se está atravesando actualmente.
2. Definición de criterios de Buena Práctica: para colocar los criterios de observación en las experiencias destacadas de los países a analizar, así como los aspectos a tomar en cuenta para su recomendación de replicabilidad en el contexto peruano.
3. Identificación de la situación del Seguimiento y Evaluación del DIT: para conocer los elementos con los que cuenta el actual sistema de seguimiento y evaluación del DIT en el Perú así como lo que se entiende por Seguimiento y Evaluación del DIT en el MIDIS.

La etapa de **Sistematización** concentró el análisis de la información recopilada en función a los criterios comparativos señalados en la matriz de consistencia. Está compuesta por los siguientes procesos:

1. Búsqueda de información de sistemas de Seguimiento y Evaluación en 5 países: en función a cinco ejes temáticos planteados en la matriz de consistencia del estudio. Esta ha sido completada con información provista por especialistas nacionales e internacionales en Seguimiento y Evaluación entrevistados y la revisión documental.
2. Descripción de sistemas de Seguimiento y Evaluación del DIT: se analizó la información recopilada, tomando en cuenta los parámetros planteados en la etapa de definición.
3. Identificación de Buenas Prácticas: de la información analizada y sistematizada se seleccionaron prácticas destacadas a ser consideradas para la propuesta analítica elaborada.

La etapa de **Propuesta** se centra en el análisis de buenas prácticas aplicables al caso peruano, que promueva el seguimiento y evaluación del DIT. Está compuesta por los siguientes procesos:

1. Sistematización de buenas prácticas identificadas: tomando los criterios de definición de la primera etapa se seleccionaron buenas prácticas presentes en las cinco experiencias internacionales revisadas.
2. Contraste con situación óptima del sistema de Seguimiento y Evaluación en Perú: las buenas prácticas identificadas fueron contrastados con la definición de sistema óptimo de Seguimiento y Evaluación para el Perú con el fin de seleccionar prácticas aplicables al caso peruano.
3. Diseño de propuesta analítica de buenas prácticas: en este proceso se elaboró la propuesta analítica de buenas prácticas.

Para el cumplimiento de las etapas de la ruta metodológica, se utilizaron tres herramientas: Herramienta 1 - guía de entrevista semi estructurada para especialistas locales en seguimiento y evaluación del DIT. Herramienta 2 - guía de entrevista semi estructurada para especialistas internacionales en seguimiento y evaluación del DIT, y Herramienta 3 - matriz comparativa de experiencias internacionales.

3.2 Metodología de análisis y selección de buenas prácticas

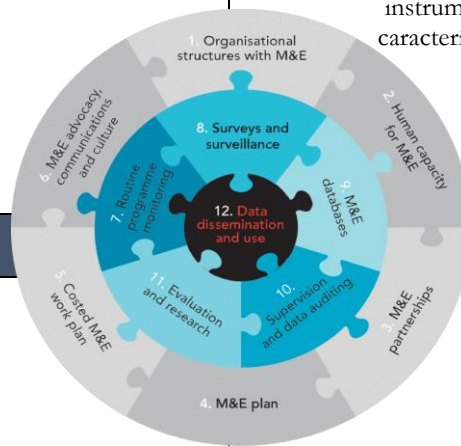
Para el análisis de las experiencias latinoamericanas en seguimiento y evaluación al DIT se ha tomado como ejes ordenadores las etapas del ciclo de gestión: planificación, organización, implementación y evaluación. Aludimos a este ciclo por su sencillez comunicacional y porque permite observar una práctica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

| Planificación: | Organización: |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - 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. - Planes de M&E: Cuenta con indicadores de desempeño del DIT con enfoque integral, claros y monitoreados - 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. | <ul style="list-style-type: none"> - 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 - Alianzas para el M&E: Involucra de manera protagónica el trabajo desde las instancias de gobierno locales. Participan de manera coordinada el sector público, privado y la academia. - 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. |
| Evaluación: | Implementación: |
| <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación e investigación: Cuenta con mecanismos para la evaluación de desempeño de la política, programas del DIT y/o instrumentos para el seguimiento al DIT. - Usar la información para mejorar los resultados: Utiliza la información generada para tomar decisiones y aumentar el conocimiento sobre DIT en el país | <ul style="list-style-type: none"> - Monitoreo de rutina: cuenta con seguimiento nominal a los indicadores priorizados del DIT - Encuestas periódicas: cuenta con mediciones poblacionales de los resultados esperados del DIT. Cuenta con mediciones longitudinales de los resultados del DIT - Bases de datos útiles para los sistemas de M&E: cuenta con sistemas de información fluidos, confiables y accesibles - Supervisión de apoyo y auditoría de datos: cuenta con mecanismos de control de calidad de la información recogida en campo. |



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

En la sección cuatro, donde se describen los sistemas de seguimiento y evaluación al DIT se presenta por cada país, la ficha resumen de resultados de análisis como se detalla en la siguiente tabla:

Cuadro 2. Modelo de ficha resumen para la identificación de buenas prácticas

| Etapa del ciclo de gestión | Elemento clave del sistema de Seguimiento y evaluación | Dimensiones | Cumplimiento | Observación |
|---|--|---|--|-------------|
| 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. | (Aquí se coloca el nombre de la política o programa DIT) | |
| | Planes de M&E: | Cuenta con indicadores de desempeño del DIT con enfoque integral, claros y monitoreados | | |
| | 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. | | |
| 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 | | |
| | Alianzas para el M&E | Involucra de manera protagónica el trabajo desde las instancias de gobierno locales. Participan de manera coordinada el sector público, privado y la academia. | | |
| | 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 | | |
| Implementación | Monitoreo de rutina | Cuenta con seguimiento nominal a los indicadores priorizados del DIT | | |
| | Encuestas periódicas | Cuenta con mediciones poblacionales de los resultados | | |
| | | Cuenta con mediciones longitudinales de los resultados del DIT | | |
| | Bases de datos útiles para los sistemas de M&E | Cuenta con sistemas de información fluidos, confiables y accesibles | | |
| Supervisión de apoyo y auditoría de datos | Cuenta con mecanismos de control de calidad de la información recogida en campo. | | | |
| Evaluación | Evaluación e investigación | Cuenta con mecanismos para la evaluación de desempeño de la política, programas del DIT y/o instrumentos para el seguimiento al DIT | | |
| | Usar la información para mejorar los resultados | Utiliza la información generada para tomar decisiones y aumentar el conocimiento sobre DIT en el país | | |

Luego de la identificación de buenas prácticas destacadas, se tomarán en cuenta los aportes realizados por los especialistas/expertas nacionales en seguimiento y evaluación del DIT para seleccionar las mejores prácticas y analizar su aporte o viabilidad para el caso peruano.

3.3 Consideraciones metodológicas

La Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) y de la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales (OGCAI) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), procuraron contactar a informantes clave de las experiencias internacionales analizadas, así como de la experiencia nacional. Sobre el nivel internacional se logró contactar con representantes de Brasil, Chile, Colombia y México; de los cuales los informantes de la experiencia chilena, colombiana y mexicana eran funcionarios actuales de las estrategias de atención al desarrollo infantil identificadas.

En el caso de las entrevistas nacionales, se tomó como referencia información brindada por el equipo de DGSE y se contactó con informantes que participan o participaron en la formulación de planes, la gestión o el seguimiento a las estrategias sobre desarrollo infantil temprano. Pese a la riqueza de la información recogida durante la entrevista, se debe mencionar algunas limitaciones intrínsecas como la limitada posibilidad de verificar toda la información proporcionada. Sin embargo, sí se realizaron los esfuerzos por realizar una exhaustiva revisión documental que permitiese ilustrar, complementar o corroborar la información brindada por los informantes, a fin de sustentar los hallazgos y propuestas del presente estudio.

Por otro lado, al haber tomado las referencias brindadas por el MIDIS, probablemente exista un sesgo hacia el análisis de lo avanzado, pudiendo no observar algunos avances realizados por otros sectores en cuanto a seguimiento y evaluación del desarrollo infantil temprano.

Finalmente, dadas las características del estudio y de su ejecución, no ha habido una selección aleatoria de experiencias internacionales a analizar dado que el énfasis estaba puesto en explorar los sistemas de seguimiento y evaluación de los países referentes seleccionados a criterio de la DGSE.

4. RESULTADOS

Los sistemas de seguimiento y evaluación son herramientas para la gestión de resultados de las políticas o programas (Görgens & Kusek, 2009). Mientras más claras son las políticas desarrollo infantil temprano, sus acciones y resultados esperados, mejores posibilidades tienen sus sistemas de seguimiento de contribuir a la toma de decisiones oportunas en los diversos niveles de gestión de la política. En las tablas siguientes, se pueden observar un resumen de las características de cada una de las experiencias analizadas.

4.1 Objetivo específico 1

Describir las intervenciones desarrolladas sobre el Desarrollo Infantil Temprano en Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay.

El primero objetivo buscar responder a:

- Analizar el Marco legal de la política de Desarrollo Infantil Temprano de los Gobiernos de Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil.
- Describir la política de intervención, bajo el enfoque poblacional del Desarrollo Infantil Temprano de los Gobiernos de Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil.
- Describir los Programas/Sistemas de intervención del Desarrollo Infantil Temprano de los Gobiernos de Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil. El análisis de la estructura organizacional a cargo de la evaluación, nos permitirá conocer el grado de participación de los diversos niveles de gobierno y los sectores, así como las interacciones intergubernamentales e intersectoriales para el seguimiento y evaluación de intervenciones que promueven el DIT.
- Análisis del DIT como política nacional (universal) vs proyectos (iniciativas) en los casos particulares de Chile, Uruguay, México, Colombia y Brasil. Establecer si las intervenciones corresponden a políticas universales, proyectos o pilotos focalizados, nos permiten contrastar el enfoque técnico y político de la intervención
- Explicar el nivel de progreso en la implementación de la política de intervención y los programas/sistemas de DIT por cada país.

Cuadro 3. Resumen de experiencias comparadas

| Criterio de comparación | Brasil | Chile | Colombia | México | Uruguay |
|----------------------------------|---|--|---|--|---|
| Nombre de la política o Programa | Niño Feliz | Chile Crece Contigo | De Cero a Siempre | Centros de Desarrollo Infantil | Uruguay Crece Contigo |
| Inicio de implementación | 2016 | 2006 | 2012 | 1990 | 2012 |
| Población objetivo | Las mujeres embarazadas, los niños de hasta 3 años y sus familias que se benefician del Programa Bolsa Familia; niños de hasta 6 años que perciben el beneficio de prestación continua y sus familias; niños de hasta seis años lejos de sus familias acorde a la medida protección prevista en el art. 101 de la Ley N° 8.609, de 13 de julio de 1990, y sus familias. | Niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación hasta los 9 años | Gestantes, niños y niñas de 0 a 5 años y sus familias | Niñas/os hasta las 5 años. Aprox. 30% de la atendida en el nivel inicial en Nuevo León | Mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 4 años |
| Organismos responsables | Comité gestor del programa, con la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social y Agrario y los representantes de los ministerios de Salud, Educación, Cultura y Justicia y Ciudadanía | Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Ministerio de Trabajo; Ministerio del Servicio Nacional de la Mujer | Comisión Intersectorial de la Primera Infancia; Ministerio de Cultura; Ministerio de la Protección Social; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Departamento Nacional de Planeación; Alta Consejería Presidencial para Programas Especiales; Alta Consejería Presidencial para la Prosperidad Social; Ministerio de Educación Nacional | Secretaría de Educación del Estado de Nuevo León | Dirección Nacional Uruguay Crece Contigo en el Ministerio de desarrollo social. Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación y Cultura, Administración de Servicios de Salud del Estado y el Instituto del Niño y Adolescente |

| Criterio de comparación | Brasil | Chile | Colombia | México | Uruguay |
|--|--|---|---|---|--|
| Normas y políticas relacionadas | Decreto 8869/2016, Disposición acerca del Financiamiento del Programa Niño Feliz. Programa Bolsa Familia | Ley N° 20.379 de creación del Sistema Intersectorial de Protección Social Reglamento 2018 de Chile Crece Contigo | Constitución Política de Colombia, Ley N° 1.098/06, Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley N° 1.295/09, Ley N° 1.450/11 | Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018: Programa Sectorial de Educación (PSE) | |
| Estrategia principal/eje | Acompañamiento familiar | Apoyo al Desarrollo Biosicosocial de todos las niñas/os que se atienden en el sistema público de salud | Atenciones según la Ruta Integral de Atenciones. | Servicios de cuidado y desarrollo de 40 hrs semanales en la instalación del CENDI | Acompañamiento familiar |
| Sistemas de Información para el seguimiento y evaluación | Sí. Seguimiento nominal a las visitas familiares. Se alistan para el seguimiento programático mediante una evaluación de impacto en los próximos años. | Sí. Seguimiento nominal vía el Sistema de Registro, Monitoreo y Derivación. Seguimiento poblacional mediante las encuestas nacionales y seguimiento programático mediante las evaluaciones externas. | Sistemas de gestión para el seguimiento nominal de De Cero a siempre y prestaciones adicionales. Seguimiento programático mediante las evaluaciones externas. | Fichas de registro para el seguimiento nominal dentro del CENDI. | Cuenta con la Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud. Longitudinal. Seguimiento programático mediante las evaluaciones externas. |
| Articulación intersectorial | Sí. Principalmente salud en los primeros años de vida. | Sí. Principalmente salud en los primeros años de vida. Luego Educación. | Sí. Principalmente salud en los primeros años de vida. Luego Educación. | No hay información | Sí. Forma parte del “Sistema Integral de Cuidados”. |
| Articulación intergubernamental | Sí. Transfiere recursos económicos a las zonas focalizadas con intervenciones en primera infancia. Capacita a visitadores familiares. | Sí. Trabaja en red desde las comunas con los representantes locales de Chile Crece Contigo. | Sí. Promueve el servicio a la primera infancia entorno a la Ruta Integral de Atenciones que los gobiernos locales deben diseñar. | No hay información | Sí. Cuenta con equipos territoriales a nivel nacional que realizan las visitas familiares. |

4.2 Objetivo específico 2

Analizar los sistemas de seguimiento y evaluación implementados, por los Gobiernos de Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, bajo un enfoque poblacional y a nivel de intervención de Programas/Sistemas de Desarrollo Infantil Temprano.

Cabe enfatizar que se tomó como referencia, para la construcción del sistema de seguimiento y evaluación, los elementos de Görgens y Kusek. La cual se analizó y ajustó para que guarde relación con los propósitos del presente estudio.

El segundo objetivo busca responder a:

- Análisis del sistema de monitoreo de la política poblacional de intervención del Desarrollo Infantil Temprano.
- Análisis de la cadena de valor de los programas/sistemas de DIT para identificar los principales procesos, productos y resultados priorizados.
- Identificación de los principales indicadores utilizados en la política de intervención y en los programas/sistemas de intervención del DIT.
- Precisar los instrumentos utilizados para el seguimiento y evaluación del DIT.
- Describir el proceso operativo para llevar a cabo las evaluaciones de los Programas/Sistemas de DIT.
- Describir la arquitectura institucional (niveles de gobierno, sectorial u otro) de los países para el seguimiento y evaluación del DIT.

Cuadro 4. Buenas prácticas identificadas

| Etapa del ciclo de gestión | Elemento clave del sistema de Seguimiento y evaluación | Dimensión | Cumplimiento de las dimensiones | | | | | |
|--|---|---|---------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| | | | 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 |
| | Bases 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 la política, programas del DIT y/o instrumentos para el seguimiento al DIT | NO | SI | SI | SI | SI | SI |
| | Usar la información para mejorar los resultados | Utiliza la información generada para tomar decisiones y aumentar el conocimiento sobre DIT en el país | SI | SI | SI | SI | SI | SI |
| <i>Resultados</i> | | | <i>69%</i> | <i>100%</i> | <i>78%</i> | <i>80%*</i> | <i>62%</i> | <i>60%*</i> |

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

A partir de los resultados obtenidos, se puede observar una escala de cumplimiento de los elementos de un sistema de seguimiento y evaluación funcional. Hemos clasificado el nivel de avance de las etapas del ciclo de gestión en las siguientes categorías:

1. Destacado: Cuando cumple con todas las dimensiones de la etapa de gestión correspondiente.
2. Satisfactorio: Cuando cumple con casi todas las dimensiones de la etapa de gestión correspondiente.
3. En proceso: Cuando no cumple con al menos dos o la mitad de las dimensiones de la etapa de gestión correspondiente.

En ese sentido se obtiene los siguientes resultados:

1. Chile - Chile Crece Contigo (100% de cumplimiento): Destacada Planificación, Destacada Organización, Destacada Implementación y Destacada evaluación.
2. Colombia – De Cero A Siempre (78% de cumplimiento): Destacada Planificación, Destacada Organización, Implementación en proceso y Destacada evaluación.
3. Brasil – Niño Feliz (69% de cumplimiento): Destacada Planificación, Satisfactoria Organización, Implementación en proceso y Evaluación en proceso.
4. Uruguay – Uruguay Crece Contigo (62% de cumplimiento): Destacada Planificación, Organización en proceso, Implementación en proceso y Destacada evaluación.
5. México – Programa CENDI de Nuevo León (80% de cumplimiento): Satisfactoria Planificación, Satisfactoria Organización, Satisfactoria Implementación y Destacada evaluación. *Se analizó en función a 10 dimensiones por ser principalmente un programa focalizado en un estado.
6. Perú: PN Cuna Más y lineamientos de política Primero la Infancia (60% de cumplimiento): Satisfactoria Planificación, Organización En proceso, Implementación En Proceso y Destacada Evaluación. *Se analizó en función a 10 dimensiones por ser un programa nacional focalizado de poca cobertura.

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

4.3 Objetivo específico 3

Elaborar una propuesta analítica de buenas prácticas, aplicables al caso peruano, para la organización de un sistema eficiente de seguimiento y evaluación del Desarrollo Infantil Temprano.

Las políticas y sus sistemas de seguimiento y evaluación son dos aspectos intrínsecos: un marco de política define los resultados esperados y las acciones requeridas para esos efectos. En correspondencia, su sistema de seguimiento y evaluación le brindará información sobre el logro de tales resultados y de sus productos y procesos asociados. Sin embargo, es frecuente que uno este desconectado del otro, generando así una condición que limite el logro de los resultados esperados de las políticas. Por otro lado, tanto las políticas como los sistemas de seguimiento necesitan de un aparato organizacional que les permita cumplir con las acciones requeridas, para la implementación de cada una de sus funciones. Bajo esa premisa y centrándonos en la política de DIT, su sistema de seguimiento y evaluación, y sus condiciones de gestión en el país, se proponen los siguientes pasos para su mejora.

4.3.1. Nivel estratégico

En este nivel se encuentran las propuestas referidas a la toma de decisiones críticas, en cada uno de los sectores involucrados con el DIT. Para estos efectos es preciso aprovechar los espacios de coordinación ya existentes en las comisiones multisectoriales, por ejemplo, en el marco de la lucha contra la anemia. Realizar los ajustes en este nivel demanda inversión de tiempo en coordinación intersectorial e intergubernamental, pero es una tarea que debe hacerse si se desea empezar a generar las condiciones para que el DIT empiece a lograr sus resultados esperados en el mediano plazo.

Será necesario fortalecer la política, asignándole responsabilidades a un equipo de gestión nacional y en los niveles regionales y locales. Se requiere una versión de comisión multisectorial del DIT en los niveles de gestión local, que sirva como punto de encuentro para la implementación de la política a ese nivel. Este equipo no debería depender de la existencia de incentivos (como el FED o el Sello Municipal) y debería tener funciones más bien institucionalizadas.

Relacionado a lo anterior, las buenas prácticas seleccionadas indican que la mejor apuesta para el funcionamiento de la política es el trabajo articulado, con intervenciones más localizadas, que sigan los lineamientos y pautas básicas para el aseguramiento de calidad del servicio del DIT entregado. Ello va a requerir fortalecer las capacidades locales, asignar presupuesto, firmar convenios entre los niveles de gobierno, pero también con otros actores públicos o privados (universidades, organismos no gubernamentales o empresas) para el logro de tales objetivos.

Se proponen las siguientes acciones:

a) Planificación:

1. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Colombia: Diagnosticar las intervenciones regionales y locales relacionadas con las 28 intervenciones efectivas para el logro de los siete resultados de la política nacional Primero la Infancia. Conocer su cobertura, eficacia y eficiencia, a fin de tomarlos como referencia, incluirlos o fortalecerlos en la propuesta de articulación de servicios nacionales para el desarrollo infantil temprano. **Acción específica:** *Designar un equipo responsable, que diseñe y articule, a nivel nacional y sub nacional el recojo de información sobre tales intervenciones. Se debe explorar por lo menos seis características: tiempo de ejecución, acciones, cobertura, capacidad instalada, sistema de información o mecanismos utilizados para su seguimiento y evaluación y resultados obtenidos.*

2. Siguiendo las buenas prácticas de Colombia y Chile: Reglamentar los lineamientos “Primero la Infancia” con asignación de roles y de responsabilidades dentro de la atención del DIT y su seguimiento. Incluir el esquema de atención, asignar responsabilidades a equipos en los niveles locales de gobierno para el seguimiento y evaluación de resultados del DIT a nivel local así como asignar responsabilidades para el registro de la información en el sistema de información creado para ello. **Acción específica:** *Formalizar tales responsabilidades mediante protocolos o documentos normativos de obligatorio cumplimiento, que refleje también el progreso incremental de la consolidación del sistema transversal de seguimiento y evaluación al DIT.*
3. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Colombia: Diseñar una estrategia comunicacional, con campañas y piezas comunicacionales, que vayan posicionando los siete resultados del DIT para movilizar la demanda del servicio y generar conciencia sobre la integralidad de los Resultados. **Acción específica:** *Diseñar una estrategia comunicacional contextualizada, que presente la importancia de la atención integral del DIT. Sería recomendable que se cuente como insumo, con la identificación de las intervenciones locales, así se reconoce públicamente el avance realizado en las regiones. A la vez, que los actores regionales y locales tienen la posibilidad de adaptar las piezas comunicacionales para difundirlas en sus circunscripciones.*

b) Organización

4. Siguiendo las buenas prácticas de Chile, Colombia, Uruguay y Brasil: Constituir el equipo ejecutor de “Primero la Infancia”, para la operacionalización y vigilancia del cumplimiento de los lineamientos y la rendición de cuentas de las acciones implementadas. **Acción específica:** *El comité ejecutor puede ser encabezado por una instancia supra sectorial o una Dirección dentro del MIDIS que cuente con equipo, presupuesto, acceso a información y capacidad de negociación con los equipos técnicos responsables de los otros sectores involucrados en los factores asociados o resultados priorizados de “Primero la Infancia”.*

c) Implementación

5. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Uruguay: Realizar y difundir el diagnóstico de la situación del desarrollo infantil temprano en el Perú, para generar la movilización de la política a nivel nacional teniendo como centro el enfoque integral del DIT. **Acción específica:** *Realizar alianzas con universidades públicas o privadas para el desarrollo de una agenda concertada de investigación en torno al DIT, priorizando la generación de evidencia empírica de alta rigurosidad metodológica. El MIDIS debe dar los lineamientos generales de las materias que requieren investigación a nivel nacional, para que luego se convierta no solo en una de las principales plataformas de difusión de la situación diagnosticada sino también en una plataforma que comprometa la acción de los sectores pertinentes.*
6. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Colombia: Organizar e implementar un sistema de información nacional en torno a los 7 resultados priorizados y las 28 intervenciones efectivas planteadas en los Lineamientos “Primero la Infancia”. Poniéndole énfasis al componente de desarrollo, para compensar el avance y énfasis ya logrado en los componentes de salud y crecimiento. **Acción específica:** *Diagnosticar la situación de los actuales sistemas de información y analizar la viabilidad de su mejora, fortalecimiento o reemplazo, pensando siempre en lógica de optimización del servicio en lugar de creación de nuevos mecanismos.*
7. Siguiendo las buenas prácticas de Colombia: Involucrar al sector privado (empresas, ONGs y academia) en alguna etapa de la cadena de provisión del servicio de DIT o en la mejora de calidad de los insumos o productos. Utilizar las Asociaciones Público-Privadas (APP) para estos efectos. **Acción específica:** *Designar un equipo que analice las necesidades de mejora en la provisión de servicios asociados al DIT y la viabilidad de su mejora mediante el mecanismo de APP.*

d) Evaluación

8. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Uruguay: Diseñar instrumentos de medición longitudinal del avance del DIT a nivel poblacional que cuenten con presupuesto para su implementación para más de una ronda. Acción específica: Asegurar que la implementación de la medición longitudinal tenga amparo normativo y protección presupuestal, esto a efectos de asegurar su sostenibilidad.
9. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Colombia: Revisar y actualizar los instrumentos utilizados para la medición del DIT con el fin de hacerlos más fiables y se ajusten en las características de la niñez en el país. Acción específica: Recopilar información por parte de los actores en los niveles sub nacionales conocedores de las dificultades y retos de la aplicación de los instrumentos como están actualmente.

4.3.2. Nivel operacional

En este nivel se encuentran las propuestas asociadas a la gestión cotidiana de la política del DIT y su seguimiento y evaluación. Más allá de que se empiecen a generar las condiciones para la mejora en el nivel estratégico, iniciar las mejoras en el nivel operacional es el primer paso para el aseguramiento de un seguimiento y evaluación adecuado en el más pronto plazo.

a) Organización

1. Siguiendo las buenas prácticas de Brasil: Identificar iniciativas locales que atienden el DIT para capacitar a sus equipos operativos a fin de garantizar condiciones básicas de calidad de entrega del servicio y fortalecimiento de las atenciones relacionadas con los Resultados 2, 4, 5, 6 y 7 de los Lineamientos “Primero la Infancia”.
2. Siguiendo las buenas prácticas de Brasil: Buscar asociaciones con instituciones educativas públicas o privadas para involucrar a estudiantes, de los últimos ciclos, con las iniciativas locales relacionadas al DIT.

b) Implementación

3. Siguiendo las buenas prácticas de Brasil: Buscar asociaciones con instituciones educativas públicas o privadas para involucrar a los estudiantes, de últimos ciclos, con las necesidades de gestión del DIT en el ámbito local. Las brechas de gestión del DIT se presentan, además de la entrega del servicio, en los sistemas de gestión de la información, monitoreo de avances, planificación de metas de atención, etc. Estos son aspectos en los que la academia local en las diferentes regiones puede aportar.

c) Evaluación

4. Siguiendo las buenas prácticas de Chile y Colombia: Mejorar los instrumentos de medición del avance con aporte de las universidades, sobre todo en aquellos casos que presenten más retos en la contextualización de instrumentos: ámbitos amazónicos o zonas rurales.

La construcción de un sistema nacional de seguimiento y evaluación del DIT se encuentra íntimamente ligada a la existencia de una política de Desarrollo Infantil Temprano funcional, pero su existencia no garantiza el logro de los resultados priorizados de DIT. Si hipotéticamente el día de mañana se emitiera una norma que universalice los servicios del Programa Nacional Cuna Más, se cree la política nacional del DIT o se cuente con los instrumentos más idóneos para la medición del DIT en nuestro país. Aún seguiríamos enfrentando los problemas de gestión de información, dotación del servicio en los niveles locales, fiabilidad de los reportes recibidos, etc. Debido a ello como colofón de este estudio recomendamos realizar los esfuerzos para mejorar esas condiciones estructurales que son las que permitirían asegurar la implementación y por ende mejorar el seguimiento y evaluación del desarrollo infantil temprano. Esta es una de las mejores lecciones aprendidas de nuestros pares latinoamericanos.

4.4 Próximos pasos

Es importante que la DGSE y las direcciones correspondientes tomen posición respecto de algunas acciones:

1. Validar el punto de referencia de sistema de seguimiento y evaluación al que se aspira: En este estudio se ha organizado la propuesta de Görgens y Kusek en función a las etapas del ciclo de gestión. Se puede aprovechar la sencillez comunicacional de esta entrada metodológica para consensuar los elementos que debe contener el sistema deseado de seguimiento y evaluación del Desarrollo Infantil Temprano y así sea conocimiento no solo de la dirección sino también de los sectores que participan en el desarrollo de los factores asociados o los resultados priorizados en los lineamientos de política existentes.
2. Identificar los cuellos de botella o nudos críticos para la implementación de las recomendaciones: Si bien en este documento se sugieren acciones específicas, depende de los tomadores de decisión en el MIDIS y los otros sectores involucrados en “Primero la Infancia” para advertir la oportunidad, actores relevantes, potenciales amenazas o limitaciones para el fortalecimiento de la política de primera infancia (el qué queremos), su organización para su ejecución (cómo lo lograremos) y de su respectivo sistema de seguimiento y evaluación (el cómo sabremos si lo estamos logrando).
3. Sensibilizar sobre la importancia del monitoreo integral del desarrollo infantil temprano: Los sistemas de seguimiento y evaluación de DIT, logran su propósito cuando permiten identificar posibles alteraciones al desarrollo esperado de las niñas y niños y activan servicios asociados a su mejora o tratamiento. Es por eso que no solo se debe trabajar en miras al cómo se medirán los resultados esperados sino también, y principalmente, con miras a qué pasará cuando identifiquemos casos de rezago y cómo se hará seguimiento a la evolución y/o tratamiento de los casos de rezago identificados.

5. CONCLUSIONES

- El sistema de seguimiento y evaluación es una herramienta para la gestión de resultados de las políticas o programas de desarrollo infantil temprano. 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: se han previsto servicios para la atención a indicadores de nutrición y crecimiento, pero también a los indicadores de desarrollo motor, cognición, desarrollo del lenguaje y socioemocional en niños y niñas. 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, acorde al avance de las políticas o programas que miden. 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). El progreso de las intervenciones para el DIT viene marcado por la capacidad de respuesta y reacción del Estado, frente a los hallazgos realizados por sus sistemas de seguimiento y evaluación. Los avances más destacados se presentan en las experiencias que frente a un diagnóstico de desarrollo inferior a los márgenes esperados se activan servicios o intervenciones para recuperar la curva normal de desarrollo.
- La población focalizada por las intervenciones de primera infancia abarca un amplio rango. Se suele comenzar con la atención a las personas en edad fértil, y pasa por la atención de madres gestantes, padres, cuidadores y niños y niñas desde los cero hasta los cinco o nueve años de edad.
- 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 experiencia chilena de política sobre DIT y su sistema de seguimiento y evaluación es un referente muy importante a nivel de Latinoamérica: la política 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. Esta sensibilidad de la atención a las características de la población objetivo es permitida por la existencia de un sistema de información controlado desde el nivel central, pero accesible y alimentado por las acciones desde el nivel comunal. 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 última 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. En ella se ha incluido al ICBF desde el cual ya se realizaban intervenciones en primera infancia antes del nacimiento de la política. Al igual que su par chileno, se enfoca 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. Asimismo, es una experiencia interesante de Asociaciones Público-Privadas para el diseño de escalas de medición de DIT y la provisión de servicios para aumentar la cobertura de la política.

- 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. Además, articula intervenciones con otros actores como el Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) o el Sistema de Integral de Cuidados.
- 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. Gracias al respaldo de la ley de creación, Niño feliz ha podido articular con las intervenciones en primera infancia de los diferentes estados de Brasil. Así, les provee financiamiento y fortalecimiento de capacidades a los operadores de las visitas familiares, para garantizar la calidad de acuerdo a los lineamientos generales de la política nacional de primera infancia. 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 Secretaría de Educación en el estado de Nuevo León, México, es un referente de programa local de atención a la primera infancia. Es una red de 13 centros ubicados en zonas urbanas marginadas de la zona metropolitana de Monterrey, que realizan seguimiento y evaluación en tres momentos del año. Han incorporado un modelo de calidad que permite atender a los niños y niñas de manera personalizada e integral, a través de cinco procesos clave: pedagógico, psicológico, nutricional, de salud y de trabajo social.
- 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. Las herramientas que allí se encuentran permiten conocer la situación de los principales indicadores de desarrollo social en materia de salud, educación y vivienda. 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”.

6. RECOMENDACIONES

- Para que nuestro país pueda mejorar su sistema de seguimiento y evaluación al desarrollo infantil temprano necesita poner la prioridad del enfoque integral de desarrollo en la política actual. En el tercer objetivo específico, se ha propuesto una ruta de acciones que pueden ser tomadas en cuenta para su implementación en función de los recursos disponibles.
- Tomando como referencia la experiencia de Chile, Perú puede optimizar los servicios de atención a la primera infancia con los que ya cuenta para fortalecerlos, antes de animarse a crear intervenciones nacionales nuevas. Lo que sí será necesario, es la existencia de un equipo de gestión operativa, además de la Comisión Multisectorial, que haga seguimiento al cumplimiento de las atenciones y el servicio a la infancia. El accionar de este equipo deberá estar amparado en una norma que los habilite a interactuar con los otros ministerios y los diferentes niveles de gobierno sub-nacional.
- Considerando que las más grandes desigualdades se originan en los primeros 24 meses de vida y que la inversión en la primera infancia produce una tasa de retorno de 4 a 9 dólares por cada dólar invertido, se debe asegurar el logro de los siete Resultados planteados en los Lineamientos de política “Primero la Infancia” y así lograr esa rentabilidad social.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguirre, R., & Ferrari, F. (2014). *La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay. En busca de consensos para una protección social más igualitaria*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Araujo, M. C., López-Boo, F., & Puyana, J. M. (2013). *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Protección Social y Salud.
- Arriet, F. (Agosto de 2018). Seguimiento y evaluación del DIT en Chile. (K. Alarcón, Entrevistador)
- Asesorías para el desarrollo. (2012). *Evaluación de impacto del sistema de protección integral a la infancia (chile crece contigo). Informe final revisado*. Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.
- Barraza, M. (4 de Agosto de 2015). *Cooperativa*. Obtenido de Chile crece contigo, éxitos y desafíos: <http://blogs.cooperativa.cl/opinion/politica/20150804073340/chile-crece-contigo-exitos-y-desafios/>
- Bernard van Leer Foundation. (2016). *Early Childhood Matters Advances in early childhood development 2016*.
- CENDI SE - NL. (2008). *Centros de Desarrollo Infantil del FPTyL programa "Aprendiendo Juntos"*. Monterrey.
- Chile Crece Contigo. (25 de Enero de 2018). *Chile Crece Contigo*. Obtenido de Chile Crece Contigo ya cuenta con reglamento: <http://www.crececontigo.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-ya-cuenta-con-reglamento/>
- Chile Crece Contigo. (2018). *Chile Crece Contigo*. Obtenido de Programas que componen Chile Crece Contigo: <http://www.crececontigo.gob.cl/acerca-de-chcc/programas/#collapse1>
- Chile Crece Contigo. (18 de junio de 2018). *Chile Crece Contigo*. Obtenido de La experiencia de Chile Crece Contigo y su posible aplicación en otros países: <http://www.crececontigo.gob.cl/noticias/la-experiencia-de-chile-crece-y-su-posible-aplicacion-en-otros-paises/>
- Chile Crece Contigo. (23 de Noviembre de 2018). *Chile Crece Contigo*. Obtenido de Estudios: <http://www.crececontigo.gob.cl/material-de-apoyo/material-para-equipos-chile-crece-contigo/estudios/?filtroetapa>
- Criança Feliz. (12 de 08 de 2016). *Criança Feliz*. Obtenido de Entenda o programa: <http://mds.gov.br/crianca-feliz/entenda-o-programa>
- De Cero a Siempre. (28 de septiembre de 2018). *De Cero a Siempre*. Obtenido de Comisión Intersectorial de Primera Infancia: <http://www.deceroasiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/ComisionIntersectorial.aspx>
- De Cero a Siempre. (2018). *Informe de Rendición Pública de Cuentas en Primera Infancia 2012-2017*. Bogotá.
- De Cero a Siempre. (s.f.). *Rutas integrales de atenciones*.
- ENDIS. (2018). *Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud. Informe de la Segunda ronda*.
- Espejo, A., Cortínez, V., Leyton, C., Martínez, L., & Tomaselli, A. y. (2016). *Evaluación de las Redes Comunales del Subsistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Fiszbein, A., Guerrero, G., & Rojas, V. (2016). *Medición del Desarrollo Infantil en América Latina: Construyendo una agenda regional*. Diálogo Interamericano & GRADE.
- Girade, H. (19 de Septiembre de 2018). Seguimiento y evaluación del programa Criança Feliz . (K. A. Rojas, Entrevistador)
- Görgens, M., & Kusek, J. Z. (2009). *Making Monitoring and Evaluation Systems Work. A capacity development toolkit*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Instituto Nacional de Estadística Uruguay. (s.f.). *Instituto Nacional de Estadística* . Obtenido de Encuesta de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud (ENDIS). Nueva edición 2018: <http://www.ine.gub.uy/encuesta-de-nutricion-desarrollo-infantil-y-salud-endis-2018->
- Janus, M., & Offord, D. (2007). Development and Psychometric Properties of the Early Development Instrument (EDI): A Measure of Children's School Readiness. *Canadian Journal of Behavioural Science* , 39(1), 1-22. doi:10.1037/cjbs2007001
- Marroig, A., Perazzo, I., & Vigorito, G. S. (2017). *Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Uruguay.

- Marroig, A., Perazzo, I., Salas, G., & Vigorito, A. (2017). *Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar de Uruguay Crece Contigo*. Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, Uruguay.
- MIDES. (16 de 04 de 2015). *Uruguay Crece Contigo*. Obtenido de ¿Qué es Uruguay Crece Contigo?: <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/41937/uruguay-crece-contigo-ucc>
- MIDES. (02 de 05 de 2018). *Uruguay Crece Contigo*. Obtenido de Componentes de trabajo de Uruguay Crece Contigo: <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/98083/#inicio>
- Ministerio de Educación y Cultura. (31 de 05 de 2018). *Ministerio de Educación y Cultura*. Obtenido de Datos para crecer: <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/108129/2/mecweb/datos-para-crecer?parentid=106278>
- Ministério do Desenvolvimento Social. (16 de 02 de 2017). *Ministério do Desenvolvimento Social - Criança Feliz*. Obtenido de O que é: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/o-que-e>
- Ministério do Desenvolvimento Social. (2018). *Caderno de Resultados 2016/2018*. Brasília-DF: Imprensa Nacional.
- Ministério do Desenvolvimento Social. (13 de 06 de 2018). *Ministério do Desenvolvimento Social*. Obtenido de Entrevistadores da avaliação de impacto do Criança Feliz recebem capacitação: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/junho/entrevistadores-da-avaliacao-de-impacto-do-crianca-feliz-recebem-capacitacao-em-brasilia>
- Motta, A. (27 de 04 de 2017). *Epoca Negócios*. Obtenido de Derechos trabalhistas da mulher: licença-maternidade: <https://epocanegocios.globo.com/Carreira/noticia/2017/04/direitos-trabalhistas-da-mulher-licenca-maternidade.html>
- Myers, R. G. (diciembre de 2015). *Elsevier*. Obtenido de Boletín Médico del Hospital Infantil de México. Desarrollo infantil temprano en Mexico: avances y retos.: <http://www.elsevier.es/es-revista-boletin-medico-del-hospital-infantil-401-articulo-desarrollo-infantil-temprano-mexico-avances-S1665114615002142#bib0130>
- Observatorio Social. (s.f.). *Observatorio Social*. Obtenido de Encuesta Longitudinal de la Primera Infancia: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/elpi/elpi_faqs.php
- Rede Nacional Primeira Infancia. (22 de 06 de 2017). *Rede Nacional Primeira Infancia*. Obtenido de Avaliação de impacto do programa Criança Feliz vai usar o ASQ3 para mensurar desenvolvimento das crianças: <http://primeirainfancia.org.br/avaliacao-de-impacto-do-programa-crianca-feliz-vai-usar-o-asq3-para-mensurar-desenvolvimento-das-criancas/>
- Robles Farías, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Robles, C. (2011). *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Rosero, L. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Colombia*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sistema de Cuidados. (06 de 06 de 2015). *Sistema de Cuidados*. Obtenido de El camino recorrido: <http://www.sistemadecuidados.gub.uy/55687/el-camino-recorrido>
- Sistema de Información sobre la primera infancia en América Latina. (2018). *Sistema de Información sobre la primera infancia en América Latina*. Obtenido de Brasil. Programa Niño Feliz: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/politicas/1365/programa-nino-feliz>
- Unión Europea. Fondo Europeo de Desarrollo Regional. (20 de Enero de 2011). *Unión Europea. Fondo Europeo de Desarrollo Regional*. Obtenido de Metodología de detección de Buenas Prácticas en el Marco de la Red de Políticas de Igualdad: http://www.igualdadgenerofondoscomunitarios.es/Documentos/actividades_red/formaciones/fondos_europeos/formacion_fondos5.pdf
- Uruguay Crece Contigo. (Julio de 2012). *Uruguay Crece Contigo*. Obtenido de Normativa: http://crececontigo.opp.gub.uy/Inicio/Quienes_Somos/Normativa/
- Uruguay Crece Contigo. (2018). *Encuest de Nutrición, Desarrollo Infantil y Salud - Uruguay*. Montevideo: Dirección de Evaluación y Monitoreo.
- Uruguay Crece Contigo. (17 de 05 de 2018). *Uruguay Crece Contigo*. Obtenido de Evaluación de impacto del programa de acompañamiento familiar Uruguay Crece Contigo: <http://uruguaycrece.mides.gub.uy/99054/evaluacion-de-impacto-del-programa-de-acompanamiento-familiar-uruguay-crece-contigo>

- Verch, K. (2017). *Primeira Infância Melhor Transformando la atención a los primeros años de vida en América Latina: retos y conquistas de una política pública en el Sur de Brasil*. (F. López-Boo, D. Mayaris, & C. Mateus, Edits.) Banco Interamericano de Desarrollo.
- Verdisco, A., Cueto, S., & Thompson, J. (2016). *Early Childhood Development: Wealth, the Nurturing Environment and Inequality First Results from the PRIDI Database*. Inter-American Development Bank. Education Division, Social Sector Department.