



AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO
INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA

CHILE:

INFORME DE PROGRESO DE POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA



© 2018, Diálogo Interamericano y Centro de Estudios Primera Infancia.

Primera Edición.

Diálogo Interamericano
1155 15th St. NW, Suite 800 Washington, DC 20005
Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553
Correo electrónico: education@thedialogue.org

Centro de Estudios Primera Infancia
Bucarest 17, oficina 44. Providencia, Santiago
Correo electrónico: info@cepinfancia.cl

INTRODUCCIÓN

¿Qué es la Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia?

La Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia es un acuerdo que busca orientar los esfuerzos de los países de América Latina para el fortalecimiento de las políticas públicas de primera infancia. Firmada en noviembre de 2017 en Bogotá por representantes gubernamentales de 11 países, de organismos multilaterales de cooperación, organizaciones de la sociedad civil y académicos, la Agenda define cuatro ámbitos en las que los firmantes acuerdan priorizar sus esfuerzos: (1) Intersectorialidad y financiamiento; (2) Calidad de los servicios de desarrollo infantil, (3) Medición del desarrollo infantil, y (4) Colaboración y alianzas. Al definir prioridades comunes, la Agenda también busca promover la colaboración y el intercambio de experiencias en los procesos de reformas institucionales para el fortalecimiento de las políticas de primera infancia.

La Agenda surgió luego de un proceso de diálogo de más de dos años entre un grupo multisectorial de actores comprometidos con la primera infancia. Convocados por el Diálogo Interamericano en alianza con La Fundación María Cecilia Souto Vidigal de Brasil, la Red Latinoamericana por la Educación REDUCA y la Fundación Bernard van Leer, este grupo se ha reunido en encuentros regionales en São Paulo en 2015, Lima en 2016, y Washington y Bogotá en 2017. La Agenda refleja los consensos que han emergido de estos encuentros.

Proceso de Monitoreo

Para medir el avance de los países hacia el cumplimiento de los acuerdos de la Agenda, se están produciendo Informes de Progreso de Políticas de Primera Infancia a nivel nacional, que medirán el avance en áreas específicas comunes. Los informes, que están siendo elaborados de manera independiente por organizaciones de la sociedad civil y entidades de gobierno de cada país, expondrán los avances y desafíos en las políticas de primera infancia, así como oportunidades de mejora. Un informe regional, a ser elaborado por el Diálogo Interamericano, extraerá los patrones comunes e identificará posibilidades de intercambio y colaboración regional. La meta es incentivar a los países a continuar fortaleciendo sus políticas de primera infancia y trabajando en pro de los derechos de todos los niños y niñas.

El Informe

A continuación se presenta el Primer Informe de Progreso de Políticas de Primera Infancia para Chile, elaborado por el Centro de Estudios Primera Infancia, CEPI. La elaboración de este informe contó con insumos desde el Gobierno, a través de la Unidad del Chile Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social, así como de parte de la Subsecretaría de Educación Parvularia del Ministerio de Educación. Adicionalmente, se realizó una jornada de reflexión sobre los temas de la Agenda, que contó con representantes de 25 organizaciones de la sociedad civil. El presente informe intenta reflejar la opinión de los diversos sectores.

LA AGENDA REGIONAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA ES UN ACUERDO QUE BUSCA ORIENTAR LOS ESFUERZOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA.

ACUERDO 1

Intersectorialidad y Financiamiento

Consolidar políticas o planes nacionales de desarrollo infantil – vinculantes para las diversas entidades e instancias involucradas – respaldadas por inversiones sostenibles en el mediano y largo plazo. Es recomendable que existan dependencias de alto nivel con autoridad política y técnica, encargadas de liderar la coordinación y articulación entre los sectores y con ascendencia sobre ellos.

Chile Crece Contigo - Subsistema de Protección Integral a la Infancia

Chile cuenta con una Política de Desarrollo Integral para el desarrollo de la primera infancia, llamada Chile Crece Contigo. A partir del año 2009, con la promulgación de la Ley 20.379, ésta se encuentra institucionalizada como parte del Sistema de Protección Intersectorial de Protección Social, como el “Subsistema de Protección Integral a la Infancia”. Su establecimiento de carácter legal le ha dado estabilidad en el tiempo, habiendo ya transitado por tres administraciones gubernamentales. Su misión es “acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias a través de acciones y servicios de carácter universal, así como a través de la focalización de apoyos especiales para aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor”. En términos de su institucionalidad y gestión, el Sistema es administrado, coordinado, supervisado y evaluado por el Ministerio de Desarrollo

Social, e incluye, como parte de su intersectorialidad, a los Ministerios de Educación y Salud.

Si bien desde la sociedad civil se identifica a Chile Crece Contigo como la principal política de primera infancia y se destaca positivamente el que tenga un mandato legal, surgen cuestionamientos en cuanto a si es una política realmente integral, ya que se observan falencias en su capacidad de integrar efectivamente a diversos sectores, tales como educación y el sistema de protección especial (Servicio Nacional de Menores, SENAME, quedando asociada principalmente al sector de salud). Así también aparece la demanda de que se consideren las necesidades de niños y niñas de grupos específicos que, a su juicio, no estarían siendo atendidas, como por ejemplo los niños y niñas con discapacidad, los niños y niñas migrantes, aquellos privados del cuidado familiar, o aquellos con problemas de salud mental. Si bien se reconoce la efectiva continuidad de la Política entre gobiernos de distintos sectores políticos, desde la sociedad civil existe la aprehensión sobre la prioridad que ésta ha tenido en ellos, lo que se vería reflejado en sus niveles de implementación. Un ejemplo concreto fue el cambio de la imagen gráfica de la Política, a través de la cual se identificaba Chile Crece Contigo desde los usuarios.

De acuerdo con lo reportado por la Unidad de Chile Crece Contigo, este Sistema contiene metas en distintos niveles, incluyendo las de cobertura, calidad de servicios, procesos, resultados y otros, que serían vinculantes para las distintas entidades gubernamentales responsables del Estado. Asimismo, las metas cuentan con indicadores y plazos de cumplimiento. Desde la sociedad civil se reconoce la presencia de metas a nivel de cobertura y resultados. Sin embargo, cuestionan la presencia de metas de calidad asociadas a los procesos de entrega de los servicios.

Si bien la sociedad civil destaca positivamente que Chile Crece Contigo tenga un mandato legal, surgen cuestionamientos en cuanto a si es una política realmente integral.

Chile Crece Contigo cuenta con mecanismos de rendición de cuentas de las metas y diferentes instrumentos para esta función, tales como convenios de ejecución, indicadores de desempeño y evaluaciones (tanto del proceso de implementación como de impacto).

Este Subsistema de Protección Integral a la Infancia incluye prestaciones de salud y educación. En educación, Chile Crece Contigo garantiza cupos en la red pública de educación parvularia para los niños y niñas que pertenecen a los hogares del 60% de menos recursos del país. Es importante precisar que Chile no cuenta con prestaciones en el ámbito de cuidado infantil informal o familiar, ya que se ha privilegiado como política la educación parvularia de carácter formal.

En salud, Chile Crece Contigo tiene tres programas con sus respectivos componentes, a partir de los cuales se desprenden sus prestaciones:

- Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial PADB, con sus componentes: fortalecimiento del desarrollo prenatal; atención personalizada del proceso de nacimiento; atención al desarrollo integral del niño y niña hospitalizado; fortalecimiento del desarrollo integral del niño y niña; y atención de niños y niñas en situación de vulnerabilidad.
- Programa de Apoyo al Recién Nacido (PARN), con sus componentes: educación; set de Implementos; atención integral a la mujer puerpera y al recién nacido, a través del fortalecimiento de las maternidades y neonatologías de los Hospitales de la Red Pública de Salud.
- Programa de Apoyo a la Salud Mental Infantil (PASMI), con sus componentes: promoción del bienestar socioemocional; atención de trastornos y problemas de salud mental.

Desde la sociedad civil existe la preocupación de que las prestaciones del Chile Crece Contigo se centran en el sector de salud y se articulan desde los consultorios y hospitales. Consideran que las prestaciones de la Política debiesen reflejar una visión más integral de los niños y niñas e incorporar servicios de otros sectores como vivienda y protección especial, y abrirse a otros espacios como son los centros de educación, Oficinas de Protección de Derechos (OPD), entre otros.

La ley que crea el Chile Crece Contigo establece que su coordinación está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. En dicha institución, específicamente la entidad que está a cargo es la Unidad Chile Crece Contigo de la División de Promoción Social de la Subsecretaría de Servicios Sociales.

El Ministerio de Desarrollo Social considera que cuenta con el poder para influir en la asignación o reasignación de recursos entre ministerios o áreas de gestión del Sistema, así como con recursos técnicos e información suficientes para gestionar sus responsabilidades—esto es, ejecutar, supervisar y monitorear la oferta programática del Sistema de Protección de la Infancia. Asimismo, señala que Chile Crece Contigo cuenta con recursos financieros suficientes para gestionar sus responsabilidades, los cuales están garantizados por la Ley de Presupuestos del sector público. Anualmente Chile Crece Contigo cuenta con un presupuesto de aproximadamente 83 millones de dólares, lo que no constituye toda la inversión en primera infancia en el país. Desde la Unidad del Chile Crece Contigo refieren la inexistencia de una medición regular anual de la inversión pública en desarrollo integral de la primera infancia. Un estudio de Unicef al respecto refiere que el gasto público en primera infancia en Chile alcanzaría al 2,2% del PIB, siendo superior a la de los demás países de la región (Unicef, 2016). Sin perjuicio de lo anterior, hay consenso entre Gobierno y sociedad civil sobre la inexistencia de una estimación de los montos de inversión privada en esta área. Desde la sociedad civil señalan además que los recursos son insuficientes para todas las acciones previstas por la Política, así como que hay

Hay consenso entre Gobierno y sociedad civil sobre la inexistencia de una estimación de los montos de inversión privada en primera infancia.

servicios (por ejemplo, los de rehabilitación) que no están contemplados. En relación con lo anterior, existe la impresión de que el presupuesto, y por ende los servicios y prestaciones, se definen desde una perspectiva de gastos y no del costo real que debiera tener una determinada prestación o servicio de calidad.

Desde la misma unidad de Gobierno, refieren contar con mecanismos como auditorías, evaluaciones internas y externas y estudios de satisfacción de usuarios(as) que permiten establecer la efectividad de la inversión pública en esta área. Mencionan que los resultados de los estudios son públicos. Sin embargo, entre la sociedad civil hay un desconocimiento respecto de los mecanismos para controlar y evaluar la efectividad de dicha inversión.

En términos de institucionalidad y gestión, el Ministerio de Desarrollo Social—a través de la Unidad del Chile Crece

Contigo—lidera una reunión de coordinación intersectorial mensual que cuenta con la participación de los Ministerios de Salud y Educación, así como con representantes regionales y de organismos descentralizados como Municipios y Servicios de Salud. Esta instancia, de acuerdo a lo reportado por el Gobierno, cuenta con autoridad para tomar decisiones y coordinar las acciones de parte de entidades a nivel local. Una perspectiva diferente tiene la sociedad civil.

Perciben falencias en la articulación del Chile Crece Contigo tanto a nivel intersectorial, como entre el nivel central y los servicios locales. También refieren la falta de liderazgo del ente coordinador y mencionan la necesidad de que este sistema tenga una institucionalidad con mayor poder político y autonomía del Gobierno de turno.

Chile cuenta con una política de desarrollo integral para la primera infancia, con reconocimiento legal lo que asegura su sostenibilidad presupuestaria e institucional. Los sectores que participan de esta Política son principalmente salud, desarrollo social y educación, siendo un desafío la incorporación de otros sectores a fin de asegurar una visión de desarrollo integral de la infancia. Para lograr una articulación intersectorial efectiva y vinculante es necesario avanzar hacia una institucionalidad con mayor autoridad política.

Existe consenso transversal sobre la relevancia de esta Política y el potencial que ésta tiene para favorecer el desarrollo integral de todos los niños y niñas.

ACUERDO 2

Calidad de los servicios de desarrollo infantil

Establecer sistemas de aseguramiento de la calidad de los servicios gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo infantil. Esos sistemas deben basarse en el desarrollo integral esperado de los niños y niñas y definir las capacidades de los recursos humanos que se encargan de su atención y las condiciones técnicas, materiales y de infraestructura que deben cumplir los proveedores públicos y privados para el logro del desarrollo infantil.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social mencionan la existencia de estándares de calidad en los servicios del Chile Crece Contigo orientados a la primera infancia en salud y acompañamiento a las familias. También existen estándares para las prestaciones garantizadas por la Política de Educación Parvularia, los cuales serían coordinados desde el Ministerio de Educación y el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

En salud, reportan estándares en relación al desarrollo de los niños y niñas, a los procesos y competencias del personal. Desde el Ministerio hacen referencia a que existen diferencias en cuanto al tipo de estándar dependiendo del nivel de “madurez” de las diferentes intervenciones. Mencionan que existen prestaciones que cuentan con estándares de proceso y calidad actualizados y monitoreados (ej., Modalidades de Apoyo al Desarrollo Infantil – MADIS), y otras que cuentan con estándares más débiles, así como con mecanismos de monitoreo sólo asociados a cobertura (ej., Visita Domiciliaria).

Los estándares de salud dentro de esta Política sólo se aplican a los proveedores públicos, siendo supervisados mensualmente por parte del Ministerio de Salud y sus

Secretarías Regionales Ministeriales, conocidas como Seremis. El incumplimiento de estos estándares tendría consecuencias en la asignación de recursos.

En cuanto a los proveedores, existe un registro para proveedores públicos y privados de la salud así como también un sistema de control asociado a procesos de acreditación y autorización sanitaria que regulan y permiten su funcionamiento.

Desde la sociedad civil, si bien reconocen la presencia de estándares asociados a cobertura, calidad y resultados, refieren que el foco de los estándares corresponde mayoritariamente a metas centradas en la entrega de una determinada prestación y no al proceso ni calidad de cómo ésta se lleva a cabo. En este sentido indican que, dada la falta de fiscalización, sólo existen consecuencias para el incumplimiento de compromisos asociados a estándares de cobertura.

En el caso de la educación parvularia, desde el Ministerio de Educación se mencionan estándares en todas las áreas: infraestructura, coeficiente técnico, equipamiento, procesos, competencias del personal y aprendizaje de los

DESDE LA SOCIEDAD CIVIL REFIEREN QUE EL FOCO DE LOS ESTÁNDARES CORRESPONDE MAYORITARIAMENTE A METAS CENTRADAS EN LA ENTREGA DE UNA DETERMINADA PRESTACIÓN Y NO AL PROCESO NI LA CALIDAD DE CÓMO ÉSTA SE LLEVA A CABO.

niños y niñas. La sociedad civil concuerda con ello, salvo en términos de proceso, donde refieren la inexistencia de estos estándares.

Existen dos sistemas de certificación de programas que imparten educación parvularia: el de “Reconocimiento Oficial” para los programas públicos y el de “Autorización de Funcionamiento” para los privados. Ambos sistemas entregan licencias de funcionamiento a los programas y aún no son obligatorios. Las entidades responsables del cumplimiento de los estándares del nivel son la Subsecretaría de Educación Parvularia y la Superintendencia de Educación con su Intendencia de Educación Parvularia. Una vez que se encuentren en marcha los mencionados sistemas de certificación de programas, el incumplimiento de estándares tendrá consecuencias para ambos tipos de proveedores. El nivel de educación de párvulos participa en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad que está también en proceso de implementación. En este sistema también participaría el Consejo Nacional de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación.

Actualmente existe un registro de proveedores públicos y se está elaborando un registro de proveedores privados que quedará completo una vez terminada la implementación del “Sistema de Autorización de funcionamiento”.

Por último, en el ámbito de acompañamiento familiar, el Gobierno refiere la presencia de estándares de equipamiento, procesos, competencias del personal y desarrollo de los niños y niñas. Los servicios de esta línea son monitoreados mensualmente por las Seremis de Desarrollo Social. El incumplimiento de estándares tendría consecuencias en la asignación de recursos de estos programas. Existe, de acuerdo a lo reportado por el Ejecutivo, un registro de proveedores públicos y privados, pero no así un sistema de otorgamiento de licencias. En este punto no existe consenso con la Sociedad civil quienes refieren la inexistencia de estándares en esta área.

Chile se encuentra en un proceso de instalación de sistemas de aseguramiento de calidad de los servicios orientados al desarrollo infantil de la primera infancia, los que se encuentran en distintos niveles de avance. Si bien a la fecha se cuenta con estándares a nivel estructural, se encuentra pendiente—tanto en Educación como en Salud—el poder garantizar la calidad de los procesos asociados a la entrega de los servicios. Salud cuenta con un registro de proveedores públicos y privados. Educación está en el proceso de consolidación de éste.

El desafío tiene que ver con avanzar en la maduración de los estándares de cobertura a una de estándares de calidad/resultados de las prestaciones realizadas, así como la inclusión del ámbito privado en el monitoreo de estos estándares y las consecuencias por incumplimiento. Por último, en relación al acompañamiento familiar, no existe consenso respecto de la presencia de estándares, mecanismos de monitoreo y de las consecuencias por incumplimiento.

ACUERDO 3

La medición del desarrollo infantil

Definir metas de desarrollo infantil para el país y establecer mecanismos de evaluación que permitan conocer los cambios y características de desarrollo de los niños y las niñas. Idealmente, esos esfuerzos nacionales deben permitir hacer comparaciones internacionales, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Chile cuenta con una encuesta que mide el desarrollo infantil integral llamada la Encuesta Longitudinal de Primera Infancia (ELPI), que actualmente se encuentra bajo el mandato del Ministerio de Desarrollo Social. Las dimensiones del desarrollo que están cubiertas son: lenguaje, cognición, motora, función ejecutiva, antropométrica y socioemocional. A la fecha existen tres aplicaciones: 2010, 2012 y 2017. Cada aplicación fue liderada y financiada por un ministerio distinto: Educación en 2010, Trabajo en 2012 y Desarrollo Social en 2017. Los instrumentos utilizados en esta encuesta han ido cambiando con el tiempo, en la última aplicación usándose los siguientes: Battelle (BDI – ST2); Ages and Stages:SE (ASQ:SE); Child Behavior Checklist (CBCL); Test de Autoestima Escolar (TAE); Escala de Clima Escolar (ECLIS); Escala de Bienestar (BMSLSS); Backward Digit Span Task (BDS); Hearts and Flowers (H&F); Aprendizaje Cálculo (WM); Fluidez Matemática (WM); Problemas Aplicados (WM); Vocabulario en Imágenes (TVIP); peso, talla y circunferencia craneal. Existe evidencia sobre la validez o confiabilidad de estos instrumentos en el contexto nacional. La encuesta también recoge información sobre características del hogar y acceso y uso de servicios que permiten analizar factores asociados al desarrollo infantil.

De acuerdo con la Unidad del Chile Crece Contigo, la información de la ELPI está disponible para expertos

independientes y/o los ciudadanos en general, permitiendo un nivel de desagregación regional. Además, mencionan que la ELPI permite comparar los resultados de la medición a lo largo del tiempo y con otros países. Existe una evaluación positiva por parte del Chile Crece Contigo en cuanto a la calidad y confiabilidad de esta encuesta para informar las políticas públicas.

En relación a la evaluación y monitoreo del desarrollo infantil integral, un importante número de actores de la sociedad civil desconoce la existencia de la ELPI. Dentro de los que sí la conocen, existe la percepción de que si bien es una oportunidad para el país de contar con la posibilidad de monitorear el desarrollo de la primera infancia, a la Encuesta le falta un objetivo claro y transversal. Refieren que las tres aplicaciones de ésta han tenido diferentes objetivos, énfasis y lógicas, los cuales estuvieron marcadas por el ministerio del cual han dependido. Cuestionan también la rigurosidad de la aplicación (ej., la extensión de las evaluaciones de los niños y la falta de supervisiones en terreno) y por consiguiente la calidad de los datos. Refieren dificultad para acceder a éstos para fines de investigación (la encuesta no ha tenido un portal permanente) y comparten la impresión de que sus resultados no han sido usados efectivamente para informar las políticas de primera infancia.

Chile cuenta con un mecanismo de evaluación de desarrollo integral de la primera infancia que permite el seguimiento en el tiempo de las características y cambios de los niños y niñas. Si bien existe consenso sobre su relevancia, existen aprehensiones por parte de la sociedad civil respecto de sus objetivos así como de su implementación y capacidad de incidir en las políticas públicas.

En este sentido se observa una oportunidad de mejorar instrumento para informar los avances en relación a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ACUERDO 4

Colaboración y alianzas

Consolidar la colaboración entre los diferentes actores interesados en el desarrollo integral de la primera infancia, estableciendo escenarios nacionales en los cuales se encuentren formalmente y de manera periódica las autoridades de los sectores involucrados con aliados de la sociedad civil, la academia, los empresarios, los medios de comunicación y las comunidades. Un aspecto clave de dichos escenarios es el seguimiento de las políticas, planes o estrategias nacionales de desarrollo infantil y proponer formas de fortalecerlas.

La Política no incorpora explícitamente como parte de su diseño ni implementación la promoción de instancias o mecanismos de participación de la sociedad civil. Desde la Unidad de Chile Crece Contigo refieren participar en algunas instancias de encuentro con la sociedad civil, como son: Unidos por la Primera Infancia (UPPI) y Comisión Nacional de Lactancia Materna (CONALMA).

La Sociedad Civil destaca que existen al menos tres ámbitos en que ésta aporta: i) generación de conocimiento, a través de investigación académica, ii) mesas de trabajo o instancias de coordinación y iii) ejecución de programas y/o pilotos por fundaciones.

En los tres niveles se presenta un cuestionamiento sobre la real incidencia que en ellas se genera, tanto desde la evidencia teórica como la práctica.

Si bien se reconoce la convocatoria del Ejecutivo a mesas de trabajo, éstas son instancias aisladas que no se sostienen en el tiempo ni tienen un carácter formal ni vinculante. Una de las dificultades que se mencionan para dicha incidencia es que la primera infancia es percibida culturalmente como "un tema privado de la familia y quienes crían al niño". En este sentido la sociedad civil se plantea el desafío de articular una estrategia política y comunicacional (con demandas concretas) que permita situar a la primera infancia como una prioridad.

Si bien se reconoce una mejor articulación y participación de la sociedad civil (ej., Bloque por la Infancia), se plantean como desafíos el que el conocimiento de parte de las organizaciones de la sociedad civil sea realmente incorporado en todo el proceso de políticas públicas, considerando los aprendizajes.

A la fecha no es posible hablar de mecanismos formales de colaboración entre los diferentes actores interesados en el desarrollo integral de la primera infancia que permita el seguimiento de la Política de desarrollo infantil y su fortalecimiento. Si bien se reconocen instancias aisladas de participación, éstas no son vinculantes ni sostenidas en el tiempo.

Hoy día se reconoce a la sociedad civil como ejecutora de programas, no así como un actor que participe del proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. De la Agenda, éste acuerdo aparece como el menos logrado, debiendo trabajarse hacia la consolidación de mecanismos efectivos de colaboración e incidencia.



ELDIÁLOGO
Liderazgo para las Américas

Diálogo Interamericano
1155 15th Street NW, Suite 800
Washington, DC 20005
Tel: + 1 202-822-9002 / Fax: 202-822-9553
Correo electrónico: education@thedialogue.org
thedialogue.org/education



**CENTRO DE
ESTUDIOS
PRIMERA
INFANCIA**

Centro de Estudios Primera Infancia
Bucarest 17, Oficina 44
Providencia, Santiago
Correo electrónico: info@cepinfancia.cl
www.cepinfancia.cl