



Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia

Coordinación Multisectorial para la Primera Infancia: Lecciones por Aprender

El cuidado y educación para la primera infancia ha sido motivo de preocupación para numerosos sectores gubernamentales, en particular para el sector educación, salud y bienestar social. La coordinación entre estos sectores en la creación e implementación de políticas es fundamental para garantizar el desarrollo holístico del niño y el uso eficiente de los recursos fiscales. La implementación de regulaciones, esquemas de financiamiento y dotación de personal que sean coherentes para todos los sectores involucrados así como la adopción de una visión común del cuidado y de la educación por parte de éstos, serán los factores claves que determinen la calidad de los programas para la primera infancia.^{1,2}

Sin embargo, la coordinación intersectorial es difícil, especialmente a nivel nacional. Por cierto, representa un importante desafío para muchos gobiernos - tanto de países en desarrollo como desarrollados - que desean promover el enfoque holístico de la primera infancia. Las respuestas a este desafío han variado de un país a otro. Algunos han intentado solucionar el problema a nivel estructural integrando el área a un solo ministerio. Esta es la tendencia actual en algunos países industrializados. Otros han optado por dividir las responsabilidades entre sectores de acuerdo a tramos etarios (por ejemplo, de 0 a 3 años de edad bajo un ministerio de bienestar social y de 4 a 5 bajo un ministerio de educación). La mayoría, sin embargo, ha adoptado un enfoque menos dramático que busca dar coherencia a los procesos políticos y administrativos a través de mecanismos de coordinación.

En general³, los mecanismos de coordinación han demostrado ser efectivos cuando su función consiste en coordinar un programa específico para la primera infancia. Por ejemplo, el año 2000 el Gobierno de Singapur, en un intento por coordinar los programas de educación preescolar proporcionados por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de Deportes y Desarrollo Comunitario, nombró un Comité Directivo de Educación Preescolar, designando al primero como ministerio líder. Con aportes del Comité, hoy se cuenta con un marco curricular común para Jardines Infantiles que

¹ Starting strong: Early childhood education and care (2001) Paris: OECD. / Education policy analysis (2002): Paris:OECD.

² La falta de coordinación entre el sector público y el privado y entre las autoridades centrales y locales también causa preocupación en términos de la calidad de educación deseada.

³ Dado que los procesos políticos y administrativos a través de los cuales los mecanismos de coordinación se establecen y operan varían considerablemente, es difícil hacer generalizaciones relativas a los factores operacionales de estos mecanismos de coordinación. Sin embargo, se han realizado observaciones consistentes - aunque esporádicas - que ofrecen una visión preliminar de aquellos elementos que contribuyen a su buen funcionamiento y aquellos que nada aportan. La presentes Notas intentan resumir esta información preliminar para llamar la atención de los elaboradores de políticas a los riesgos y a las promesas de los mecanismos de coordinación, que en la actualidad parecen estar proliferando gracias a los esfuerzos de los gobiernos por promover un enfoque holístico de la primera infancia.

ha sido diseñado para ser utilizado por ambas instituciones. Adicionalmente, se está elaborando un proyecto de ley para jardines infantiles. A través de otro comité mixto, los dos ministerios han desarrollado un marco conjunto de capacitación para maestros preescolares, ofreciendo cursos de capacitación y docentes acreditados para impartir dichos cursos de capacitación. Estos constituyen importantes pasos hacia el desarrollo de un sistema común de capacitación para maestros preescolares orientado a mejorar la calidad de los docentes.

Un mecanismo de coordinación que se aboque a la misma población beneficiaria también parece promover la convergencia y la cooperación entre los distintos sectores. El Comité Técnico y de Coordinación Nacional del Programa Oportunidades de México es un buen ejemplo de lo anterior. El mecanismo fue fundamental para entregar a las familias sumidas en la pobreza un programa integral de asistencia social que incorpora la educación, la salud y aspectos nutricionales. "La entrega de servicios específicos continúa siendo la responsabilidad de cada sector, sin embargo se ha realizado un esfuerzo concertado para comprobar que estos servicios vayan a la misma población, intentando de esta forma optimizar los efectos sinérgicos tales como la concentración y la convergencia".⁴ El éxito del Comité también se ha atribuido al hecho que sus integrantes - provenientes de todos los sectores relevantes - elaboran las reglas de operación y aprueban las nuevas iniciativas en forma mancomunada.

Los mecanismos de coordinación también se han demostrado efectivos en la ejecución de tareas específicas por un período de tiempo. El Equipo del Proyecto de Unidad Estratégica del Gabinete del Reino Unido, responsable por realizar el Análisis Interdepartamental sobre Cuidado del Niño constituye un buen ejemplo de esto. Dicho Equipo está formado por funcionarios de los distintos sectores gubernamentales, actores del sector privado y voluntarios. Por encargo del Departamento de Educación y Destrezas, sector líder del país en el campo de la primera infancia, el Equipo realizó un examen intersectorial global de la primera infancia y elaboró un informe cuyos resultados han sido utilizados en importantes procesos de elaboración de presupuestos fiscales relacionados con la primera infancia.

Si bien los mecanismos de coordinación han sido eficientes en términos de coordinar a los distintos sectores con el propósito de llevar a cabo programas y tareas específicas⁵, éstos no han tenido mucho éxito en la promoción de un marco general político-

⁴ Myers, R. (en vías de preparación). Early childhood policy and program coordination: A Mexican case study. Documento de trabajo para la Primera Infancia de la UNESCO.

⁵ Los mecanismos de coordinación también se han mostrado eficientes para reunir a los distintos sectores con el fin de intercambiar información, compartir y lanzar materiales y actividades de promoción. Los mecanismos de coordinación suelen ser creados para servir estos propósitos.

administrativo, que sea igualmente coherente para los distintos sectores. Esto se debe en parte a su naturaleza ad hoc. En un esfuerzo por mantener la neutralidad sectorial, los mecanismos de coordinación suelen ser creados como organismos ad hoc externos a un ministerio de operaciones y carentes de autoridad para tomar decisiones. Dichos mecanismos de cooperación, en el mejor de los casos, están en condiciones de hacer recomendaciones a los ministerios, aunque la mayoría de ellos ha demostrado tener poca influencia en este sentido, particularmente en lo que respecta a decisiones sobre financiamientos y cambios de política a menos que, como en el caso del Reino Unido, las recomendaciones sugeridas fueran solicitadas por el sector de mayor autoridad.

Con la finalidad de contrarrestar la falta de autoridad, los mecanismos de coordinación suelen cultivar afiliaciones a altos niveles políticos (por ejemplo, a nivel de presidente, primer ministro, primera dama). Tales afiliaciones políticas ciertamente ayudan a aumentar la visibilidad y la posibilidad de ejecución de los mecanismos. Sin embargo, el patrocinio político puede tener un precio: cuando se produce un cambio de gobierno, el mecanismo de coordinación también experimenta una "transformación". En la mayoría de los casos, es desmantelado; si logra sobrevivir, sus funciones y mandatos son alterados o reducidos, interrumpiendo de esta forma su continuidad.

Asimismo, con frecuencia se recomienda cultivar asociaciones de alto nivel como estrategia para reforzar la autoridad de los mecanismos de cooperación.⁶ Lógicamente, la participación y el compromiso de autoridades con la facultad para tomar decisiones es absolutamente esencial. Sin embargo, cuando se solicita a las autoridades de alto nivel que se involucren en mecanismos que abordan temas o requieren decisiones inconsistentes con sus niveles de autoridad, existe la tendencia a delegar la responsabilidad en funcionarios de menor jerarquía. Este proceso de delegación es lento y los funcionarios seleccionados suelen sentirse menos comprometidos y menos inclinados a asistir a las reuniones que los integrantes de un mecanismo establecen como un cuerpo técnico apropiado a su nivel de funcionamiento. El proceso de delegación incluso puede provocar el fracaso del mecanismo, simplemente por la dificultad de convocar a reunión entre los integrantes.⁷

Una estrategia estructural para garantizar el poder de decisión de un mecanismo de coordinación consiste en situarlo bajo la jurisdicción de un ministerio de operaciones.⁸ Dicha estrategia requiere la designación de un sector dirigente - una posibilidad que plantea grandes desafíos para los servicios de la primera infancia.

En primer lugar, el hecho de distinguir un sector por sobre los demás, no importa cuan necesario, puede conllevar riesgos si el gobierno no tiene claramente asociada la primera infancia con ese sector, puesto que la decisión podría accidentalmente reducir el protagonismo de otros sectores.⁹

Segundo, la selección de un sector dirigente representa una decisión que depende de muchos factores. Esta varía, como es lógico suponer, con el contexto ideológico y con las prioridades que el país asigna a la primera infancia. No existe un enfoque universal; cada país debe experimentar su propio proceso consultivo, reflexivo y de aprendizaje.

Finalmente, una vez que el sector haya sido designado, éste debe estar receptivo a adoptar un enfoque integral que abarque todas las inquietudes de todos los sectores involucrados y movilice sus respectivas fuerzas y competencias. Sin embargo, equilibrar el liderazgo y las asociaciones es tarea nada fácil y no son muchos los países - particularmente aquellos de las regiones en desarrollo donde la primera infancia no ha formado parte de las políticas públicas - que han dominado este arte.

A pesar de estos desafíos, para lograr la operatividad de un mecanismo de coordinación es necesario entregar la responsabilidad a un solo sector, especialmente si el mecanismo está orientado a concretar cambios a los niveles políticos y administrativos. Contrariamente a otras funciones que se espera desempeñe un mecanismo de coordinación, el desarrollo e implementación de un sistema coherente de administración y de políticas para la primera infancia, requiere mucho más que simplemente congregar a los distintos sectores. Es preciso entender claramente dónde debe estar centrada la coordinación y, lo que es aún más importante, el líder identificado debe ser capaz de ejercer la autoridad necesaria y simultáneamente cultivar su asociación con todos los sectores participantes.

En definitiva, esto adquiere la importancia de una decisión nacional en el campo de la primera infancia liderada por el sector dirigente, sin la cual incluso una medida moderada que busque acuerdos, tal como la creación de un mecanismo de coordinación, generalmente no será muy efectiva.

*Soo-Hyang Choi, Jefe
Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva
División de Educación Básica
UNESCO, París*

⁶ cf. Torkington, K. (2001). WGECD policy project: A synthesis report. Grupo de Trabajo para el Desarrollo Temprano del Niño de la ADEA (Asociación para el Desarrollo de la Educación en África).

⁷ Job, H. (en vías de preparación). Early childhood policy - coordination in Namibia. Documento de Trabajo sobre la Primera Infancia de la UNESCO.

⁸ Esta es también una de las formas estratégicas en que los mecanismos de coordinación aseguran el financiamiento de sus operaciones.

⁹ De ser necesario, el predominio de un sector puede ser minimizado hasta cierto punto a través de la designación de una persona u organización independiente ya sea del sector dirigente o de la estructura gubernamental

Otros números de esta serie están a disposición del lector en:

<http://www.unesco.org/education/ecf/briefs>

Sírvase enviar sus comentarios o consultas a:

Sección Primera Infancia y Educación Inclusiva, UNESCO

7, place de Fontenoy, 75352 PARIS 07 SP, France

Tel: 33 1 45 68 08 15, fax: 33 1 45 68 56 26, sh.choi@unesco.org

para encabezar el mecanismo, incluso si éste sigue formando parte del sector dirigente.