



Universidad de **San Andrés**

Universidad de San Andrés

Departamento de Economía

Licenciatura en Economía

Políticas Públicas en Primera Infancia:

**La coordinación horizontal como driver para
una mejor aplicación de dichas políticas**

Un Enfoque Municipal

Autores: Checchi, Candelaria; Ognio, Franco

Legajos: 26045; 25190

Mentor: Mariano Tommasi

Universidad de San Andrés

17 de abril de 2019

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
REVISIÓN DE LA LITERATURA	5
MARCO TEÓRICO	12
LOS MUNICIPIOS	17
Municipio de San Miguel	18
Municipio de Pilar	24
METODOLOGÍA	29
RESULTADOS.....	31
CONCLUSIÓN.....	32
BIBLIOGRAFÍA.....	34
ANEXO	36



Universidad de
SanAndrés

INTRODUCCIÓN

En el año 1959 tuvo lugar la Declaración de los Derechos del Niño, que establece que todos los niños tienen el derecho a desarrollar plenamente sus capacidades y que el Estado debe encargarse de que eso se cumpla. Luego de 30 años, en el 1989, se llevó a cabo su consiguiente Convención. Fue a partir de ese momento que comenzaron a cambiar las políticas realizadas en nuestro país y que tomó relevancia la inversión en Políticas Públicas Integrales orientadas a la Primera Infancia (PI). Más adelante, en el año 2005, Argentina sancionó la Ley 26.061 que reconoce a los niños como sujetos de derecho y ya no como objeto de las familias, generando una nueva institucionalidad entorno a ellos.

Hoy en día, no solo se han generado cambios y avances desde el punto de vista político y legal, sino que también existen varios estudios que provienen de distintas disciplinas, tales como la economía, la medicina y la educación, que han demostrado la importancia que tiene el desarrollo adecuado de los niños dentro de los primeros mil días de vida (los nueve meses de gestación dentro del vientre de la madre sumados a los primeros dos años de vida), haciendo hincapié en la nutrición, los cuidados de higiene, los controles de salud y la estimulación del entorno. Esta etapa es un período crucial para el desarrollo físico, intelectual y emocional de las personas ya que es el momento de vida en el que se forman todas las bases que, más adelante, no hay forma de cambiarlas o mejorarlas.

Para resaltar la importancia en la economía del desarrollo adecuado de la Primera Infancia, mencionaremos brevemente a continuación dos trabajos de investigación de gran relevancia que llegan a resultados contundentes sobre los efectos positivos que tiene invertir en esta primera etapa de vida, tanto en la primera infancia como en la infancia un poco más avanzada (preescolar).

En primer lugar, el profesor James Heckman, ganador del premio Nobel de Economía en el año 2000 y experto en Economía del Desarrollo Humano, indica que, si se coordinan los servicios en programas integrales dirigidos a la primera infancia, se obtienen mayores beneficios económicos y sociales. Su última investigación establece que la inversión en programas de alta calidad para niños desfavorecidos, desde el nacimiento hasta los 5 años de edad, produce una tasa de retorno anual del 13% sustancialmente mayor a la tasa de 7-10% de los programas preescolares para niños de 3 a 4 años de edad. Cabe resaltar que las intervenciones deben ser integrales y necesariamente de calidad para que resulten efectivas. En caso contrario, pueden llegar a tener resultados negativos, trayendo consigo más problemas que los que busca resolver (Heckman, García, Leaf, & Prados, 2016).

En segundo lugar, previo al estudio de Heckman, comenzó a realizarse en Michigan un programa llamado “The High/Scope Perry Preschool Program”. Dicho programa es un experimento científico que identifica los efectos de corto y de largo plazo de la calidad de los programas de educación preescolar para niños que viven en pobreza. Los resultados se observaron en las áreas de educación, desarrollo económico, crímenes cometidos (detenciones), familia, salud y, finalmente, llegaron a una conclusión del costo-beneficio de aplicar el programa. Obtuvieron un resultado final que se focaliza en la inversión monetaria realizada. Llegaron a la conclusión de que el retorno económico a la sociedad del programa Perry Preschool fue de \$16,14 por dólar invertido. Es decir que, si invertimos en programas que afectan a los niños desde pequeños, la sociedad se “ahorra” determinados gastos ya que estos niños han crecido sin desviarse notablemente de la trayectoria de vida óptima. También implica otros gastos, vistos como inversión a largo plazo, en educación que les permitirá convertirse en personas profesionales y capacitadas, siendo más productivas para la sociedad (Schweinhart, y otros, 2005).

Entre ambos estudios podemos observar la importancia de que los programas que reciben tanto los niños al nacer en sus primeros años de vida como en el preescolar sean de calidad y que las intervenciones sean integrales. Tomamos a la coordinación entre las áreas gubernamentales como un factor clave para que esto suceda ya que se necesita de la eficiencia de los servicios coordinados para que todo funcione de manera más rápida y evitando perder recursos, que suelen ser escasos.

Enfocándonos un poco más en la situación actual de nuestro país, podemos decir que la Argentina tiene una gran debilidad: el crecimiento sin pausa de la pobreza. A esto le sumamos el devenir político y económico a lo largo de la historia, que dio lugar a que una persona esté condenada a ser pobre por el lugar y contexto en el que nace. El Estado, por su parte, se quedó inmóvil frente a la pérdida de valores de la sociedad y debe cambiar su actitud respecto de la pobreza. Debe evolucionar, pasar de ser un Estado “receptor” de demanda de servicios a tener una actitud proactiva de “ir en búsqueda” de las situaciones de vulnerabilidad mediante la descentralización. Esa tarea debe ser encarnada desde la Primera Infancia, ayudando a que la condena de la pobreza que pesa sobre los padres no se vea necesariamente reflejada en la vida de los hijos.

La motivación que nos lleva a estudiar la Coordinación de las Políticas Públicas orientadas a la Primera Infancia en casos de Intervención Municipal (nivel local) se centra en la siguiente idea: se sabe que, de todas las intervenciones, la económica es tarea del gobierno central. Es decir, los planes sociales por los cuales el Anses se encarga de hacerle llegar dinero específico a las familias que cumplan con las

condiciones de vulnerabilidad para ayudarlos a superar su condición de pobreza. A diferencia de esto, la acción de trabajar cuerpo a cuerpo junto a las familias vulnerables para sacar adelante a los pequeños niños y a sus familias es tarea de los proyectos de Cercanía del gobierno local. Claro está que el segundo tipo de intervención mencionado, el de Cercanía, es más costoso, aunque mucho más eficiente en cuestiones de resultados positivos a largo plazo. Estudios recientes, como los expuestos anteriormente, muestran que es la intervención más importante entre las dos mencionadas y que, a largo plazo, los gastos sociales de invertir en primera infancia son menores en comparación con políticas aplicadas a medida que la edad de los individuos afectados aumenta, aunque requiere de mayor tiempo y dedicación de recursos, principalmente en materia de capital humano.

Es por todo esto que nuestra intención en este trabajo de investigación es afirmar, analizando dos casos reales y a priori opuestos, que la coordinación entre las distintas áreas de un municipio es necesaria y mejora notablemente la aplicación, el desarrollo y los resultados de los programas y las políticas públicas orientadas a la primera infancia en situación de vulnerabilidad. Nuestra hipótesis se centra en que la eficiente coordinación horizontal de políticas de desarrollo para la primera infancia (observación y objeto de estudio) genera resultados sociales y económicos positivos a largo plazo para el Estado y para la sociedad. En principio, haremos una revisión de la literatura enfocándonos principalmente en la pobreza infantil, la pobreza como un problema multidimensional y en la coordinación y articulación de las políticas públicas orientadas a resolver dicho problema social. Luego, explicaremos qué entendemos por coordinación y por los puntos que consideramos importantes para evaluar a los municipios de San Miguel y Pilar en este aspecto (información, presupuesto, organización y autoridad). Más adelante, mediremos la articulación de las áreas de cada municipio para determinar si coordinan o no entre ellas, bajo nuestros criterios de coordinación mencionados en la oración anterior. Finalmente, observaremos resultados cualitativos de las variables afectadas por la existencia de coordinación en materia de salud, principalmente, de educación y de estimulación temprana.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Tanto en Argentina como en todo Latinoamérica es preocupante el índice de pobreza y extrema pobreza que podemos encontrar. Pero, antes de comenzar a hablar de la pobreza o de contextos en los que individuos de una población se encuentran en extrema vulnerabilidad, nos detendremos en las diferentes

definiciones de pobreza que podremos encontrar y en las maneras en la que esta se mide. Luego nos focalizaremos con mayor detalle en la pobreza infantil y las intervenciones en torno a ella.

Para comenzar, en la literatura no existe una definición universal de la pobreza. Podríamos tomar varias de ellas para ir formando un concepto con el cual podremos entender lo que esta palabra nos sugiere. La pobreza puede interpretarse como una situación en la que un individuo no es capaz de satisfacer sus necesidades básicas. Encontramos también quienes hablan de la pobreza como una privación de un estándar de vida aceptable o tolerable. Además, están quienes aseguran que la pobreza es la falta de capacidades para alcanzar funcionamientos básicos, o el no acceso a derechos (Bonfiglio & Vera, 2017).

A la dificultad de poder encasillar la pobreza en una única definición, debemos sumarle la compleja tarea de medir dicha pobreza. En el trabajo *Enfoques para la Medición de la Pobreza* (Feres & Mancero, 2001), esta complejidad se denomina problema de identificación y agregación. La identificación de las personas a las que se las denomina pobres y la agregación del bienestar de esos individuos en una medida de pobreza. Ante esta dificultad, durante muchos años se la midió de manera unidimensional, tomado como único aspecto relevante el nivel de ingresos per cápita. Es por esto por lo que a un individuo se lo podía considerar pobre o no dependiendo de cuánto dinero le ingresaba. Si bien este enfoque resultaba útil y era la manera quizás más sencilla de categorizar, dejaba escapar varios aspectos fundamentales que también hablan sobre pobreza. Por ejemplo, las privaciones de accesos a servicios básicos tales como la educación, una vivienda digna, los servicios de salud, acceso a la alimentación, seguridad social, entre otros, que pueden explicar la pobreza y escapan de la medición únicamente entendida por ingresos.

Otra crítica a este enfoque unidimensional se desprende del razonamiento de que un gobierno que busca erradicar la pobreza, entendida desde el aspecto monetario, podría adoptar una política de transferencias buscando situar a los individuos por encima del umbral de pobreza, pero estos seguirían sin satisfacer todas sus necesidades básicas o privaciones de algunos de sus derechos, por lo tanto, seguirían siendo pobres.

Con el transcurso de los años, el debate sobre la pobreza fue mutando y la medición de esta pasó de un enfoque unidimensional, basado solo en ingresos, a otro multidimensional (Boltvinik, 1998) (Alkire & Foster, 2007), que hace referencia a tres aspectos: a) Las necesidades básicas insatisfechas (NBI); b) La privación de capacidades; c) La negación de la ciudadanía (titularidades y derechos) (Machado, Golgher, & Antigo, 2014). Todos los aspectos hablan de una privación en dimensiones indispensables para el

funcionamiento adecuado de la vida de los individuos. La medición multidimensional es un reflejo de la complejidad que significa hablar sobre la pobreza, debido a todas las problemáticas que la atraviesa.

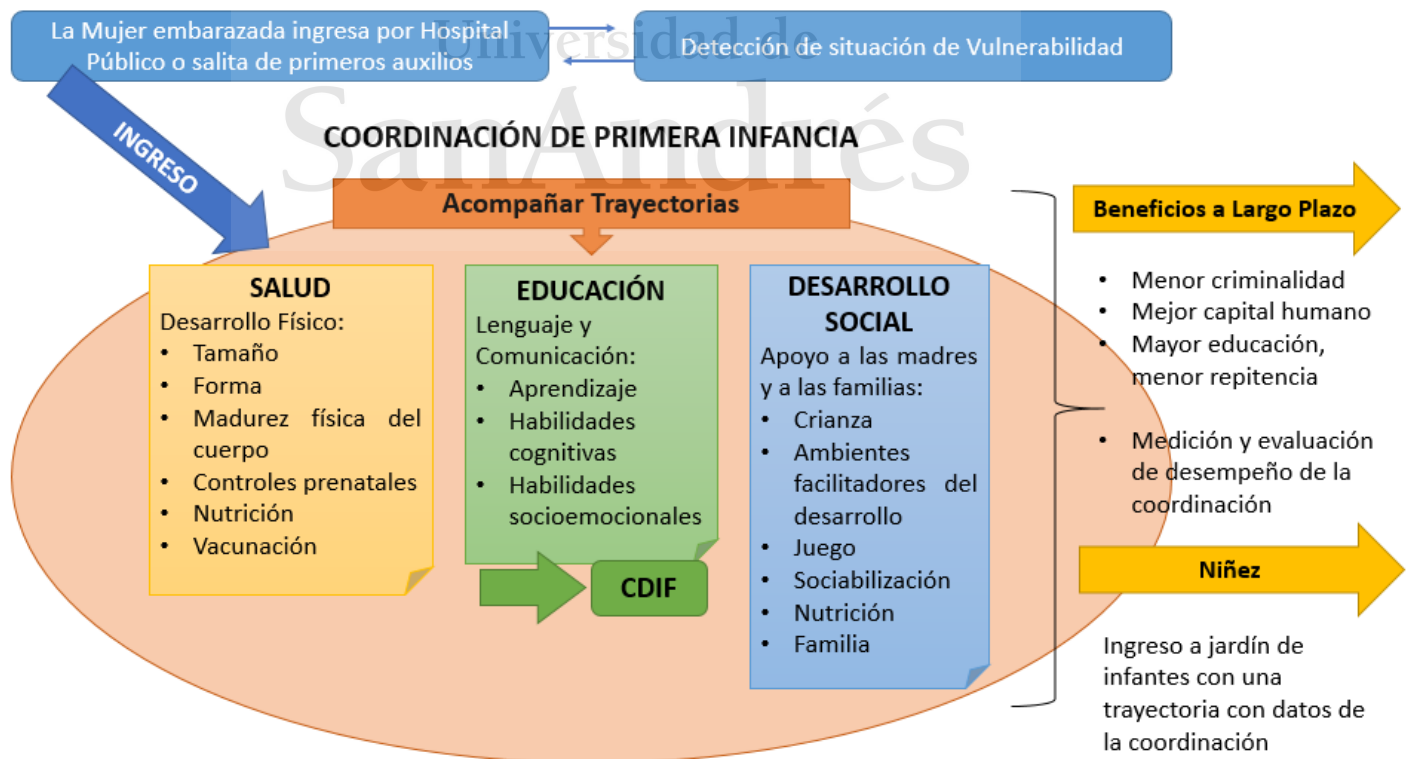
Como característica de Latinoamérica y, en particular de Argentina, la pobreza muestra un “rostro infantil” o lo que la literatura denomina como infantilización de la pobreza. Son lugares donde se encuentran altos niveles de pobreza infantil, superiores a los de los niveles de población en general (Filgueira & Aulicino, 2015). Los datos más recientes para la Argentina muestran que el 31% de la población es menor de 18 años y un 8% de la población total tiene entre 0 y 4 años (INDEC, 2010). La Argentina presenta un desbalance etario en su bienestar, existe una relación inversa entre edad y pobreza (a menor edad, mayor pobreza). De acuerdo con datos del CEDLAS (Filgueira & Aulicino, 2015), en 2013, el 26,2% de los niños entre 0 y 4 años era pobre, mientras que el 10,8% de la población total se encontraba en la misma situación. Esto quiere decir que aproximadamente uno de cada tres niños que nacen en la Argentina lo hacen en situación de pobreza. Los datos de indigencia indican que un 6,5% de los niños de 0 a 4 se encontraban en esta situación, mientras que estos niveles descienden al 4,2% en el total de la población, según SEDLAC-CEDLAS (Filgueira & Aulicino, 2015).

Teniendo en cuenta que un alto porcentaje de niños y niñas de Argentina comienzan su vida en una situación de pobreza y habiendo visto el problema que esto representa, en términos de NBI, derechos incumplidos y más, sumado a la importancia de los primeros años de vida de los niños y niñas en lo que refiere a: desarrollo físico, lenguaje/comunicación, destrezas cognitivas, habilidades socioemocionales (Berlinski & Schady, 2015) y como estos pueden impactar positiva o negativamente en la productividad y el capital humano de un país, dependiendo de sus resultados, hace que aparezcan varios interrogantes. ¿Quién debe intervenir, para garantizar el completo desarrollo de los niños y niñas que nacen en contextos vulnerables? ¿Cómo intervenir en contextos de pobreza y de tanta complejidad, en donde se deben atacar varias problemáticas a la vez?, ¿De qué manera abordar una problemática que, en el futuro, repercute de manera directa en la productividad de un país? ¿Cómo coordinar políticas que estén relacionadas a educación, salud, vivienda, desarrollo social?

Es claro que además de entidades como ONG's, fundaciones, entidades privadas y demás, quienes deben asumir responsabilidad sobre esta problemática es el Estado. Y, al tratarse una problemática multifactorial, es preciso el trabajo de varios ministerios a la vez. Ministerios de educación, de desarrollo social, de salud y de economía (hacienda o finanzas). Todos estos organismos deben enfocarse en desarrollar políticas sociales. Pero en la multidimensionalidad de los problemas sociales (perfectamente

aplicable al caso de problemáticas en primera infancia en contextos vulnerables), las causas interrelacionadas no parecen posibles de ser enfrentadas exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial (Repetto, Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas, 2010). Esta es el gran desafío que enfrentan las políticas sociales: la intersectorialidad y la descentralización, articulando entre las diferentes áreas para que los resultados se den de manera eficiente y positiva.

En el caso de la primera infancia, podemos observar de manera clara estos conceptos que venimos trabajando sobre intersectorialidad, en donde deben atenderse la nutrición del bebe y de la madre durante el periodo de embarazo, los controles pre natales, la lactancia, vacunación y controles de peso del niño o niña. Todo esto va a estar relacionado al nivel de ingresos de la familia o de la madre, si puede o no tener acceso a una alimentación sana y completa para el correcto desarrollo del niño, de la educación de la madre en materia de salud y cuidados pre natales, como así también en vivienda y acceso a servicios de salud. Entre otras problemáticas que van entrelazadas y reflejan un claro ejemplo de la extrema complejidad que representa atender y ocuparse de políticas sociales. A continuación, el esquema de coordinación horizontal a nivel municipal basado en la teoría de trayectorias de vida y acompañamiento, que también pudimos observar en los municipios estudiados en este trabajo, Pilar y San Miguel:



En la problemática de la primera infancia, podemos ver lo que Repetto llama efectos transversales de la institucionalidad social sobre la gestión social (Repetto & Acuña, Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina, 2007). A lo que se refiere Repetto con efectos transversales es a que serían distintos los retos de gestión social si se tratara de una decisión pura y exclusivamente sectorial o si se tratara de cuestiones que afectan varios sectores del estado (distintos ministerios), como también aquellas en las que la intervención de una política social incluye varias jurisdicciones (nivel nacional, provincial y municipal). Con este concepto de efectos transversales, la literatura hace énfasis en la importancia de la coordinación de los diferentes sectores de un gobierno y la coordinación de los diferentes niveles de gobierno (coordinación horizontal y coordinación vertical respectivamente), para poder tener un mayor alcance con las políticas sociales que se adopten y un impacto positivo mayor, al que podría verse si un gobierno no realiza un esfuerzo en materia de coordinación de recursos, diseño e implementación de programas, entre otras cosas.

POLÍTICAS SECTORIALES	POLÍTICAS INTERSECTORIALES O INTEGRALES
<p>Los sectores suelen corresponder y responder a ámbitos específicos del aparato público:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación • Vivienda • Hacienda <p>Suelen estar representados por el quehacer ministerial y las organizaciones vinculadas que permiten la acción en torno a los objetivos propuestos por las reparticiones correspondientes.</p>	<p>La teoría construida en torno al concepto de intersectorialidad en políticas públicas, a pesar de que tengamos noción hace más de 30 años, sigue siendo escasa y las herramientas prácticas también.</p> <p>La acción intersectorial es un proceso y no un fin en sí mismo. Es una estrategia que vincula a distintos actores mediante un trabajo colaborativo con el fin de alcanzar de manera más eficiente y eficaz objetivos de políticas públicas que, de suyo, no podrían ser logrados por un solo sector.</p> <p>Actualmente, la acción intersectorial, colaborativa y en alianza, es una de las estrategias que permitirían dar cuenta de problemas sociales complejos que requieren de respuestas de múltiples sectores, concertados y organizados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Protección de derechos humanos • Seguridad ciudadana • Pobreza • Exclusión social • Desarrollo infantil

(Bedregal & Torres, 2013)

Podemos destacar en la literatura dos conceptos que nos ayudarán a entender aún más en qué marco se inserta esta investigación. Ya dijimos que hablaremos de contextos de vulnerabilidad o pobreza, vimos la

multidimensionalidad que esta problemática representa. Nos centramos en el tema de primera infancia, que se inserta de manera correcta dentro de esta temática. Y vimos, por último, lo que significa una política social. Restaría ahora ahondar en dos conceptos: la integralidad y la coordinación.

Nuevamente nos centramos en lo que escribe Repetto, quien hace énfasis en el uso de la coordinación como un camino que lleva a la integralidad. Recordemos que, en primera infancia, los desafíos que representa la coordinación cuando los contextos no son favorables incluyen el hecho de que existen diferentes organizaciones públicas que a un mismo nivel de gobierno gestionan la política social, dando lugar por ende a relaciones de intersectorialidad horizontal (Repetto, *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*, 2010).

Encontramos que la coordinación pro-integralidad habla de "... el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro- integralidad cuando se derive en: a) la fijación de prioridades compartidas, b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones, c) la decisión "suma-positiva" de que hacer y cuantos recursos moviliza, y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales" (Repetto, *La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica y Algunas Referencias Prácticas en América Latina*, 2005). Por último, lo que complementa a todo este enfoque es el decir que la coordinación es una función estatal (Repetto & Acuña, *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*, 2007).

Saliendo un poco de Repetto y centrándonos en el libro *Los Primeros Años* (Berlinski & Schady, 2015), pudimos encontrar que una de las maneras para asegurar una coordinación horizontal es contando con lo que se llaman "entidades articuladoras" o BSE (por sus siglas en ingles). A lo que se refiere con entidades articuladoras, es a instituciones cuyo fin u objetivo concreto sea coordinar las iniciativas del conjunto de instituciones relevantes.

El libro propone ciertas condiciones que deben cumplir de manera obligatoria las entidades articuladoras para coordinar los esfuerzos con éxito. Dichas condiciones tienen que ver con:

1. Condiciones Institucionales
2. Condiciones Fiscales
3. Condiciones Políticas

En primer lugar, las condiciones institucionales que deben estar presentes para asegurarse una coordinación exitosa son: autoridad sobre los programas y políticas, mecanismos de coordinación vertical y horizontal incorporados, y contar con un componente de monitoreo y evaluación. En segundo lugar, las condiciones fiscales hablan de la necesidad por parte de las entidades articuladoras de contar con un presupuesto suficientemente grande y estable que permita a dicha entidad tener una planificación a largo plazo. A su vez, dicho presupuesto debe poder utilizado de manera flexible, según las necesidades estratégicas. Este punto resulta clave debido a la heterogeneidad en las necesidades de cada uno de los municipios de Buenos Aires. Los mismos municipios cuentan con problemáticas parecidas, pero cada municipio lleva su propia impronta y el contar con una autoridad presupuestaria que asigne fondos de manera flexible, permite atacar problemáticas de manera más acertada. En tercer y último lugar, el libro menciona las condiciones políticas que deben tener las entidades articuladoras para ser exitosas. Se resumen en que deben contar con suficiente apoyo para generar cooperación entre sectores que intentan coordinar y deben ser políticamente neutrales, esto debería asegurar perdurabilidad más allá de quien sea el gobierno de turno.

Podemos observar claros esfuerzos por lograr que estas entidades articuladoras tengan éxito y sean instrumento indispensable para obtener una buena coordinación horizontal en pos de generar mejores resultados en materia de Política en Primera Infancia, como son los casos de Chile (Chile crece contigo) y Colombia (De cero a siempre).

En el caso de Chile se buscó diseñar un sistema de protección integral e intersectorial para los más pequeños de la sociedad (desde la gestación hasta los cuatro años de vida). *Chile crece contigo (ChCC)* busca articular, organizar e integrar la prestación pública de los servicios de salud, educación, bienestar y protección que atienden las necesidades de los niños y niñas y sus familias. El programa utiliza a los servicios de Salud como puerta de entrada que sirve para evaluar con que problemática puntual nace el niño o niña y su familia y así articular con diferentes programas.

“Chile ha optado por gestionar una coordinación intersectorial horizontal superponiendo acuerdos institucionales por encima de las instituciones actualmente a cargo de gestionar la provisión de servicios. En términos organizacionales, *ChCC* forma parte del Ministerio de Desarrollo Social y coordina el suministro de servicios en diferentes organismos públicos. La administración de la provisión de servicios

sigue siendo responsabilidad de los ministerios competentes, como Salud y Educación. *Chile Crece Contigo* se implementa a través de mecanismos de contratación entre el Ministerio de Desarrollo Social y los ministerios competentes que gestionan y regulan la prestación de servicios. Los contratos estipulan qué servicios se prestarán y cómo serán monitoreados”.

Nos parece importante mencionar el hecho que en el plan que se propone *Chile Crece Contigo*, los municipios cuentan con un coordinador a nivel local, para lograr la coordinación intersectorial dentro de este nivel de gobierno. Esto se debe a que, en países descentralizados, el éxito que puedan llegar a tener las entidades articuladoras se ve concretamente en los niveles municipales.

“Por eso, *ChCC* ha puesto en funcionamiento mecanismos destinados a fortalecer la capacidad de implementación a dicho nivel. La entidad destina fondos específicos a las municipalidades para que gestionen la coordinación local, utiliza un sistema de datos para efectuar un seguimiento de la puesta en marcha de las políticas a nivel local y ofrece a los funcionarios municipales capacitación en gestión intersectorial y en el uso de este sistema de datos.”

Dentro de esta sección repasamos todos los temas que iremos tratando a lo largo de nuestro trabajo, siempre teniendo en cuenta que no hemos encontrado en la literatura algún aporte que se enfoque en temas de políticas sociales y de la importancia que tiene la coordinación horizontal que el estado debe garantizar en el marco de la Primera Infancia. Aún más, llevando la investigación al territorio argentino y a un análisis de la coordinación horizontal que debe realizarse en los Municipios para tratar la vulnerabilidad en la primera infancia.

MARCO TEÓRICO

La coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia, definida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores y cuyo valor supera su simple suma, entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública. Al mismo tiempo se construye o redefine, en caso de su preexistencia, un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, *La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica y Algunas Referencias Prácticas en América Latina*, 2005).

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Esto se debe, principalmente, a dos procesos que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta y que pueden condensarse en:

- La descentralización de funciones hacia jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios).
- Un cambio en el abordaje de las políticas de niñez y adolescencia.

En esta sección daremos una definición clara y precisa de lo que entendemos por Coordinación. Cuando hablamos de políticas sociales que buscan atacar problemáticas multidimensionales o multisectoriales, entendemos que debe haber una coordinación entre los diferentes actores que pueden llegar a impactar en el resultado de dicha política. Sin duda esto es un gran reto para la gestión pública.

La coordinación es sumamente necesaria cuando se presentan temas que no son resolubles desde un único ministerio o desde una única unidad de nivel de gobierno. Crece la certeza de que ante problemáticas de esta dimensión (problemas complejos o transversales) se necesita construir un modelo diferente de gestión pública, que recupere el saber sectorial pero que aborde de una manera más articulada las problemáticas. Se trata de pensar un nuevo modo de resolver retos relevantes, que tienen que ver con la agenda Pública, tales como la deserción escolar, la competitividad de la actividad económica local y la desnutrición infantil.

Nos focalizaremos principalmente en lo que se denomina como Coordinación Horizontal, que se centra en la necesidad de coordinar entre ministerios. Existen múltiples retos de coordinación horizontal entre organismo del Estado de un mismo nivel de gobierno con celos institucionales, culturas organizacionales, relaciones interpersonales que dificultan el abordaje y la generación de sinergias en recursos estratégicos de la gestión pública que tienen que ser coordinados, aun compartiendo una misma problemática y un mismo territorio (Repetto, Coordinación de Políticas Públicas, 2015).

Más allá de que no haya recursos claves consensuados para determinar si una coordinación se desarrolla eficientemente, podemos observar que hay cuatro aspectos con los que deben contar los gobiernos para desarrollar políticas públicas coordinadas, en nuestro caso, orientadas a la primera infancia (Repetto, La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica y Algunas Referencias Prácticas en América Latina, 2005, pág. 6):

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (información y organización)

Los puntos más importantes que se consideran son:

- La existencia de un mandato legal
- La organización de, en nuestro caso, el municipio con respecto al abordaje de la problemática de tratada en este trabajo. Consideramos que debe haber sinergia entre los diferentes sectores y que puede lograrse a través de reuniones, objetivos compartidos, diseño en conjunto de programas municipales.
- Debe haber una división clara de las tareas de los actores que participan en las intervenciones relacionadas a primera infancia para no realizarlas repetidas veces o para que no falten
- Realizar evaluaciones de desempeño que permitan la mejora y el rediseño de las políticas
- Tener identificada la población que necesita el acompañamiento y el apoyo de las políticas diseñadas, y la variación que esta población pueda realizar con el tiempo
- Es importante generar información (métodos para recolectar datos) sobre la primera infancia en las diferentes áreas: salud, educación, vivienda, indicadores económicos, entre otros indicadores relevantes para entender la situación, para poder así identificar los problemas y observar los cambios (mejor o peor situación que antes). Además, debe estar centralizada en un mismo programa o lugar para efectivizar el procesamiento de datos, ya que los problemas deben ser atravesados por múltiples organismos para que sean soluciones coordinadas.
- El desarrollo y la implementación de una expertise técnica
- El municipio debe tener agentes capaces de descifrar el contexto, trabajando en terreno y pudiendo identificar las principales debilidades de dicha sociedad

RECURSOS ECONÓMICOS (presupuesto)

Los puntos más importantes que se consideran son:

- Contar con un presupuesto, en general se recibe ayuda de nación y provincia para sustentar los programas aplicados provenientes de dichos niveles gubernamentales, para poder llevar a cabo todas las intervenciones diseñadas para atacar y resolver los problemas de la primera infancia, niñez y familia
- Se debe pactar reuniones y debates entre los diferentes agentes municipales para definir el presupuesto que se utilizará para la primera infancia fijando los fines de este

- Se deberá maximizar el uso de los recursos del municipio que se pueden utilizar en primera infancia para poder aprovecharlos de la mejor manera posible, considerando como beneficio el plus de la coordinación (no se aplica el presupuesto de un solo área, sino de varias)

RECURSOS POLÍTICOS (autoridad)

Los puntos más importantes que se consideran son:

- Autoridad formal: tener apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos para poder crear las políticas sin complicaciones y con consentimiento
- Autoridad informal: tener liderazgo y capacidad de movilización y de acción colectiva
- Contar con la habilidad para negociar, argumentar y comunicar
- Ser un agente catalítico con la suficiente legitimidad para convocar a todos los actores pertinentes (Cunill Grau, 2005)

RECURSOS IDEOLÓGICOS

- Contar con personas cuyos valores sean compartidos entre ellos junto con la intención de lograr el bien común
- Que los agentes puedan desarrollar ideas y sientan la libertad de compartirlas
- Tener personas con prestigio moral y concepciones del mundo afines a la causa

¿Qué capacidad de coordinación tiene un país? ¿Y un municipio? Un ejercicio del día a día. Teniendo en cuenta los aspectos descriptos anteriormente, veremos qué nivel de coordinación se observan en los Municipios de Pilar y de San Miguel (ambos dentro de la provincia de Buenos Aires), e intentaremos mostrar de manera cualitativa cómo la coordinación resulta un factor clave para el impacto positivo de políticas que tengan que ver con problemáticas multicausales, como lo es la vulnerabilidad dentro de la primera Infancia.

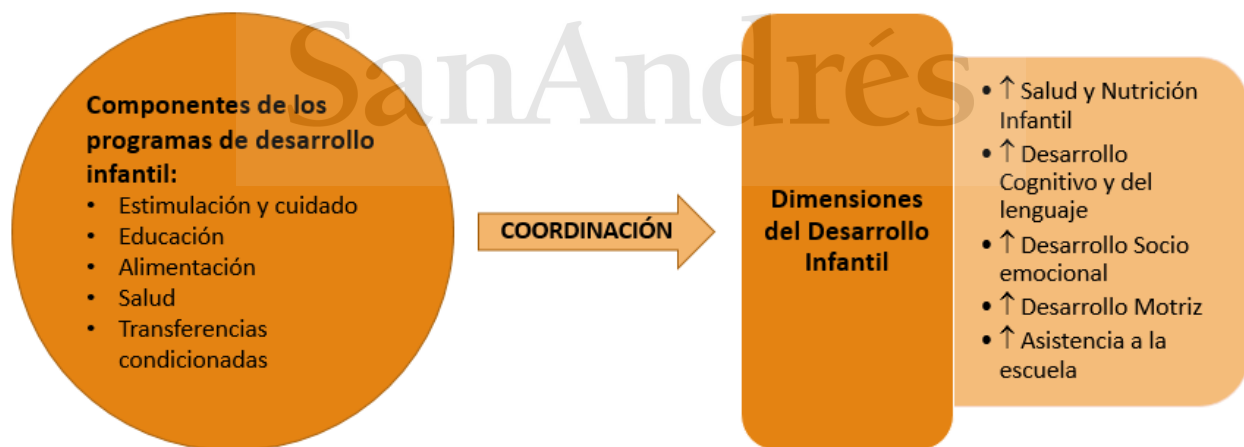
Por último, el Dr. Repetto explica que para poder identificar si una coordinación es óptima o no, debe haber una oferta que se acople a la demanda. Es decir, pensando en el desarrollo infantil temprano a largo plazo, no solo debemos considerar que haya una buena coordinación de políticas públicas mirando solo a quien las ofrece. Sino que debemos tener en cuenta también el conocimiento sobre el territorio y las necesidades de la demanda para que la relación entre lo que se ofrece y lo que se recibe tenga lógica y no se ofrezca de más o se reciba de menos, dados los recursos limitados. El reto es coordinar una mirada

común sobre las tensiones y problemas existente para poder identificar cuales debemos atacar. La coordinación como un medio y el fin va a ser el resultado de la política pública ¿Qué es lo que sucede en los Municipios?

Ante problemas multicausales, multidimensionales, el reto no es en sí mismo la coordinación sino la integralidad de la intervención, y eso tiene dos tareas fundamentales:

1. Una es la coordinación de recursos, personas, programas, instituciones, intervenciones, políticas.
2. Y la otra es quien ejerce la función de gobierno para cierto tipo de problemáticas

Observando las intervenciones de (Berlinski & Schady, 2015) y (Nores & Barnett, 2010), encontramos que los componentes de los programas de desarrollo infantil son la estimulación y cuidado, la educación, la alimentación, la salud y las transferencias condicionadas. Estos componentes tienen un impacto en las dimensiones del desarrollo infantil en los siguientes aspectos: salud y nutrición infantil, desarrollo cognitivo y del lenguaje, desarrollo socioemocional y desarrollo motriz, y asistencia a la escuela. Nuestro aporte a la literatura se orienta a ser conscientes sobre la multidimensionalidad del problema de pobreza infantil, analizando los programas municipales desde la coordinación e integralidad de su aplicación y observando que el impacto positivo de los componentes en las dimensiones del desarrollo infantil será aún mayor con coordinación que sin ella.



En síntesis, buscaremos encontrar una relación positiva entre coordinación, articulación e integralidad, y un mejor y mayor impacto en los resultados de primera infancia, dentro de algunas de sus dimensiones. Todo esto observado desde la perspectiva municipal, ya que en estos encontramos los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales. Tiene sentido que los municipios sean

quienes mejor intervengan en materia de políticas sociales, debido a que estas no solo tienen múltiples matices, sino que también son poseedoras de particularidades propias del entorno territorio local (Filgueira & Aulicino, 2015).

LOS MUNICIPIOS

De la literatura y de la historia sobre las políticas públicas, sabemos que hubo una transición desde la acción centralizada a la descentralizada, en donde los municipios pasaron a tener protagonismo. Tomaron mayor incidencia en las decisiones cruciales en materia de políticas sociales. Esta descentralización se justifica fuertemente con el argumento de que las fuerzas municipales son quienes están en contacto directo con las problemáticas de su territorio y conocen mejor que ninguno las particularidades que tiene en cada una de las distintas municipalidades. Este fenómeno se vio reflejado en el incremento de gasto en políticas sociales de los niveles provinciales y municipales con respecto a los nacionales (*Ver anexo Gráficos 2*).

Teniendo en cuenta este factor de los gobiernos municipales, ahora restaría ver de manera general, para luego introducirnos en detalle en los municipios de Pilar y de San Miguel, como se insertan las políticas en Primera infancia dentro de los Municipios. Dentro de un municipio, el sistema de salud puede detectar a un niño o niña en situación de vulnerabilidad social, puede ofrecerle los servicios correspondientes a su área (controles de salud, programas nutricionales), pero ellos no cubren todo el espectro de problemas que viola sus derechos (Filgueira & Aulicino, 2015). Se necesita a nivel municipal generar mecanismos que faciliten la coordinación entre otras áreas. En el caso de Primera Infancia, estas áreas serían educación y estimulación temprana, vivienda, el empoderamiento de las madres a través de la inserción al mercado laboral o la no deserción escolar de las madres (por el cuidado de las niñas y niños, se privan de estas cosas, empeorando la calidad de vida familiar). Veremos más adelante en el apartado del Municipio de San Miguel, cómo el programa de acompañamiento es una herramienta fundamental para lograr la coordinación que se necesita.

Dentro de los dos Municipios seleccionados veremos que hay dos escenarios ampliamente diferentes. En uno notaremos una ausencia de coordinación de la política de primera infancia. Una desarticulación entre todos los miembros que buscan abordar la problemática. Esto, como bien describe Licha (2006) en (Repetto, Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales, 2012), genera dos fenómenos:

- Desarticulación- fragmentación: habla de la gestación de políticas públicas llevadas a cabo de manera aisladas. No existe un nexo entre los actores principales. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.
- Tecnocratización-despolitización: la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado.

Por el otro lado, encontraremos un municipio que pareciera redoblar los esfuerzos en coordinación. Teniendo en cuenta una visión de largo plazo, generando sinergias positivas entre los diferentes actores, optimizando los recursos públicos, aprovechando de la mejor manera posible las oportunidades que se presentan en el municipio para mejorar el desarrollo infantil y proveer un mejor escenario para los niños desde su gestación hasta los primeros 3 años de vida. Invirtiendo para que luego puedan mejorar su calidad de vida, se reduzca la deserción escolar, la criminalidad baje en el futuro, el capital humano del país aumente y la brecha entre aquellos con mayores oportunidades y los más vulnerables sea cada vez menor. En resumen, lo que se persigue, es el hecho de igualar oportunidades desde los primeros instantes de vida de los individuos, que la desigualdad no comience desde el útero materno.

Municipio de San Miguel

Uno de los municipios a estudiar en este trabajo es el Municipio de San Miguel, que cuenta con una Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia desde el año 2014, cuando por medio de un decreto municipal le dieron mayor importancia al tema en cuestión.

Antes de la constitución de la Coordinación, San Miguel se encontraba trabajando en infancia de manera desarticulada, situación similar en la que se encuentra el Municipio de Pilar hoy en día, a estudiar más adelante. La Coordinación nace del entender que la problemática entorno a la primera infancia debe contar con una política local integral y de largo plazo. Para esto se tuvieron en cuenta los datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010, los cuales arrojaban que el 32% de la población del municipio era menor de 18 años, de los cuales el 26 % estaban dentro de la primera infancia y que, a su vez, el 32 % de estos pequeños niños se encontraban con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas.

También, en 2013 se midió el nivel del vocabulario de niños de 4 años que asistían a jardines de infantes en dos barrios distintos, uno de nivel socioeconómico medio-alto y otro bajo. Obtuvieron como resultado que los niños de nivel socioeconómico bajo tienen un vocabulario promedio de 180 palabras y los de nivel medio-alto, de 600. Todo este trabajo fue realizado por el equipo fono audiológico del Hospital Municipal Dr. Raúl F. Larcade. En 2014 se realizó un diagnóstico de la situación de la primera infancia dentro del municipio. Es por todo lo mencionado anteriormente que se decidió crear la Coordinación, para ayudar a resolver los problemas que atacan a esta población dentro del municipio.

San Miguel es el único municipio de Argentina con una Unidad Coordinadora de Políticas Públicas para la Primera Infancia. Bajo nuestro criterio, consideramos que el reconocimiento que hizo este municipio a la importancia que hay que darle a la articulación entre los actores que diseñan las políticas focalizadas a este rango etario, es sin dudas un indicio de que el impacto de las políticas aplicadas tendrá un mayor alcance en comparación con aquellos municipios que no cuenten con un organismo coordinador de dichas políticas orientado a primera infancia.

Luego de la entrevista realizada a Erika Martínez, coordinadora de la unidad materno infantil y ex coordinadora del programa 1000 días, logramos armar un esquema detallado de la forma en la que se gestiona, articula y desarrolla la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia. Esta se divide en 3 unidades diferentes, pero a la vez interrelacionadas entre sí:

1. Centros de desarrollo infanto-familiar
2. Bienestar y promoción familiar
3. Planeamiento de políticas públicas para primera infancia

Vamos a comenzar a analizar la coordinación del trabajo que se lleva a cabo en el municipio de San Miguel basándonos en los aspectos que consideramos relevantes, explicados anteriormente.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (Información)

Dentro de la unidad N° 2, Bienestar y promoción familiar, se encuentra el Programa 1000 Días. Este es un programa de acompañamiento, que apunta a acompañar a madres y niños durante 3 años (9 meses de embarazo y los dos primeros años de vida del niño). El Programa 1000 días busca llegar a aquellas madres que se encuentran en extrema vulnerabilidad, con un objetivo claro, garantizar que las madres se acerquen al centro de salud. Buscan poder lograr que los niños y niñas del municipio se desarrollen de la

manera más plena posible. Como elemento distintivo, el municipio dispone un acompañante por familia que ingresa al programa. Este será quien articule entre la familia en situación de vulnerabilidad y la coordinación de primera infancia, niñez y familia. Cuando pusieron en marcha dicho programa, en el año 2014, incorporaron un sistema de información al cual llaman SAF (Sistema Informático de Acompañamiento Familiar), que es una plataforma en donde los acompañantes completan con los datos de las familias que tienen a cargo y hacen un seguimiento de los avances con cada uno. Se recopila desde la razón de ingreso al programa, situación de la madre, del niño, contexto familiar y objetivos y tareas a cumplir con determinado vencimiento (ej.: realizarse controles de salud, obtener el DNI, asistir a la escuela). El SAF, a través de la información que cargan diariamente los acompañantes, brinda una “historia social” de cada una de las familias. Entre la historia social se pueden ver numerosas problemáticas, que exceden a la primera infancia. Violencia de género, adicciones de familiares, abandono escolar y otras problemáticas que se convierten en información valiosa. Luego puede utilizarse esa información para tomar decisiones desde la coordinación y para poder articular con otras áreas del municipio. Encontramos como ejemplo, familias que le contaban al acompañante que un familiar dentro de la casa consumía droga. Y así el acompañante podía articular, todo dependiendo del caso puntual, con SEDRONAR. Esta medida y esta articulación, termina repercutiendo no solo en quien consume sino en el niño, debido a que su ambiente familiar mejora.

Con el paso del tiempo, este sistema de información se fue mejorando, arrojado estadísticas y detectando problemas que no se tuvieron en cuenta en un principio y que luego se utilizaron para rediseñar políticas. Por ejemplo, una de las razones que más se repetía de ingreso de madres embarazadas al hospital fue la falta de controles prenatales, es por eso que se hizo hincapié en tratar puntualmente esta problemática en los barrios del municipio. En la reunión que realizamos con Nora Sequeira, explicaba el programa que nace de la estadística puntual de la falta de controles pre natales. A este programa se lo llamo El camino de la embarazada y ella fue su diseñadora. Consiste en una guía para la mama. Se busca educar sobre la importancia de los controles durante los meses de embarazo. Concretamente se hace a través de un instructivo, con la información básica y resumida, presentada en formato color, con imágenes ilustrativas que sirvan para entender de la manera más sencilla qué recaudos debe tomar la madre. Nora, quien se encargó durante varios meses de llevar a cabo este trabajo, nos contaba la dificultad que se presenta a la hora de educar sobre estos temas. Algunas de las madres no saben leer, por lo que el instructivo represento un desafío. Otras perdían el instructivo, problema que se buscó solucionar a través de una carpeta en la que las madres pueden guardar todos los papeles que se relacionan al embarazo. Estudios,

vacunación, recetas y demás. Todo este programa que busca educar y que, finalmente, va a repercutir en los niños y en su desarrollo, nace de la información que brinda salud. Un ejemplo claro de la utilización de información dentro de un entorno coordinado que va trabajando a la par y de manera alineada.

Otro ejemplo, luego de haber registrado la muerte de 9 bebés por colecho en el año 2016, desarrollaron un programa para darle cunas a las familias y que sus hijos recién nacidos no sufran la muerte por ahogarse durmiendo en la misma cama que los padres. Cada avance en programas o políticas fueron acompañadas de encuestas realizadas para analizar las situaciones en mayor profundidad. Llegando a reducir las muertes por colecho a 1 en 2018. Una vez más, el encargado de brindar este dato es el Hospital Larcade desde salud y la coordinación de primera infancia, niñez y familia es quien piensa en la política concreta a realizar.

Por último, como mencionamos antes, el Municipio de San Miguel es uno de los únicos, sino el único, que en el año 2014 realizó un diagnóstico de las condiciones de la infancia. Donde se vieron variables como:

1. Cantidad de niños por hogar
2. Hacinamiento
3. Cantidad de madres solteras
4. Presencia de instituciones en el barrio (jardines, guarderías, escuelas, comedores, o merenderos)
5. Padres privados de su libertad
6. Relación del barrio con el tráfico de drogas
7. Donde son los nacimientos

Todos estos son ejemplos de utilización de información sobre una problemática tan compleja. Nos ayudan a entender que, si hay una entidad coordinadora y un municipio con alto grado de coordinación horizontal, el impacto puede ser de mayor alcance, logrando mejoras visibles.

A nuestra forma de ver, el Programa 1000 Días tiene como recurso clave de coordinación a los acompañantes. Ellos son el nexo entre las familias en extrema vulnerabilidad y las áreas del municipio, a donde los deriva según el problema que estén enfrentando o la necesidad que deban resolver.

RECURSOS ECONÓMICOS (Presupuesto)

La financiación de las 3 unidades mencionadas anteriormente proviene de los propios fondos de la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia. Esta, a su vez, se nutre de la información que recibe de cada unidad y realiza informes para la Secretaría de Salud y Bienestar Familiar.

Nos parece interesante detallar que el municipio de San Miguel utiliza parte de su presupuesto para financiar los gastos de la coordinación de primera infancia niñez y familia. Si bien, como nos contaban desde el municipio, no hay un estudio muy detallado y preciso donde ir invirtiendo los recursos. Las dos inversiones más fuertes que se realizan son en materia de:

1. CDIF (Centros de desarrollo Infanto Familiar)
2. Acompañantes del Programa 1000 días

Entraremos en la dinámica de estas dos medidas, pero entendemos que se debe resaltar que ambas son elementos que sirven para ahondar en la problemática desde distintos aspectos y que fomentan la coordinación y la integralidad de las acciones.

Con respecto a los CDIF, año a año el municipio busca utilizar el presupuesto para abrir nuevos centros. Estos se encargan de la nutrición, educación, estimulación y cuidado de los niños. A su vez se encargan de educar a las madres y familiares de los niños que asisten. El Municipio de San Miguel contaba, en 2017, con 3 CDIFs propios y 1 conveniado que sirven para que los niños y niñas que asisten lleguen a la etapa del jardín y a la instancia escolar con mayores herramientas y con un desarrollo de sus capacidades más plenas.

En relación a los acompañantes, luego de asistir a un día de trabajo con ellos, comprobamos que estos son un recurso fundamental dentro del municipio como actores que fomentan la coordinación horizontal dentro de este mismo. El impacto de la labor que estos acompañantes realizan (trabajadores sociales, psicólogos, councellors, etc.), se ve reflejado en información de evaluación del programa mil días, llevado a cabo por CIPPEC, publicado en abril de 2018. Dentro de esta evaluación CIPPEC destaca que el programa cumple los objetivos de acercar a las mujeres y niños más vulnerables de la sociedad a la oferta que realiza el municipio, a los sistemas de Salud, educación, desarrollo social y en cuanto a su capacidad básica de trasladarse e interactuar con esos sistemas. Todos los resultados que arroja CIPPEC se desprenden de treinta encuestas que fueron realizando con las madres que reciben acompañamientos dentro del programa.

“Además, el sistema de acompañamiento permite una integralidad en el apoyo a cada caso particular que otros programas no pueden. Mediante los acompañantes, las familias acceden a recursos de salud, alimentación, educación y cuidado, pero también acceso a mejoras en la vivienda y apoyo en situaciones de violencia puntuales. Cada una de estas necesidades, de ser desatendida, afectaría el acceso a otras.

El acompañamiento, según lo relevado, no solo garantiza el acceso a estos derechos básicos, sino que parece fortalecer las capacidades de estas mujeres para comunicarse, resolver y planificar situaciones familiares y proyecciones de vida como resultado de la interacción con los acompañantes” (CIPPEC, 2018).

Erika Martínez, ex coordinadora del programa mil días nos comentaba la importancia de que los acompañantes conozcan a la perfección con qué recursos cuenta el municipio para así poder articular, optimizando tiempos, recursos y aportando soluciones a las problemáticas que se presentan.

Por último, el área de Planeamiento de políticas públicas para primera infancia dentro de la coordinación es quien articula con otras entidades fuera del municipio, ONG, empresas, etc., para conseguir recursos y financiación fuera de lo gubernamental.

Creemos que esta es evidencia suficiente de una utilización correcta de recursos y presupuesto en busca de abordar problemáticas que necesitan un alto grado de coordinación sobre todo entre los centros de atención a la salud, los CDIF, el hospital, los acompañantes y otras áreas locales.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (Organización)

Abordando la dimensión de la organización, decimos que la coordinación necesita de consensos y acuerdos entre las diferentes áreas. También se necesita de discusión, dialogo, clima de confianza, flujo de información, convergencias de intereses (sinergias de intereses). En este aspecto pudimos obtener dos resultados. El primero, el cual nos interesa para nuestro estudio, es sobre la organización dentro de la coordinación. Por medio de las entrevistas realizadas, vimos que la coordinación de primera infancia cuenta con un área específica de planeamiento de políticas públicas para primera infancia. Dicha área traza un horizonte, plantea objetivos, genera estadísticas (aunque no muchas) sobre primera infancia, y presenta resultados y avances al secretario de Salud, Dr de la Torre.

El segundo resultado que se desprende de la evaluación que realizo CIPPEC, da cuenta de una falta de coordinación entre los resultados y la información que se obtiene del programa Mil días, y otras áreas como pueden ser ANSES, el ministerio de desarrollo social de la Provincia y de la Nación, las áreas de

igualdad de género, promoción de empleo entre otras. Se plantea que, de haber un mejor fortalecimiento de procedimientos de articulación entre mil días, la coordinación de primera infancia, niñez y familia, los resultados que positivos que vienen surgiendo dentro del municipio podrían potenciarse.

Por último, el municipio organiza congresos sobre la primera infancia y se destaca como uno de los más avanzados y dedicados a abordar la problemática. La coordinación de primera infancia niñez y familia no cuenta con reuniones pre agendadas, y debe mejorar en la toma de datos para poder hacer una mejor evaluación de desempeño. Ambos aspectos son importantes para mejorar la coordinación y para lograr mejores resultados.

RECURSOS POLÍTICOS (Autoridad)

Lo que pudimos percibir con respecto a las autoridades de las diferentes áreas coordinadas en el municipio de San Miguel fue que, a pesar del esfuerzo por trabajar de manera articulada, de llevar adelante programas que, junto con la Coordinación, llegan a impactar positivamente, los grandes rangos no tienen una participación activa en los temas tratados. Observamos que quienes coordinan, diseñan y articulan las políticas son aquellas personas que trabajan constantemente cuerpo a cuerpo con las problemáticas de vulnerabilidad en primera infancia, y no tanto sus jefes. Pudimos llegar a esta conclusión luego de una entrevista en la que preguntamos con qué frecuencia se reunían las áreas para debatir los pasos a seguir y, para nuestra sorpresa, nos respondieron que generalmente las reuniones eran de quienes participaban activamente en el día a día. Para que se convoque a una reunión general, de mayor importancia, el tema en cuestión debería ser grave o urgente. Luego de este dato no menor para nuestra investigación, llegamos a la conclusión de que San Miguel tiene una coordinación realmente buena y efectiva, que está abierta al cambio y a las mejoras constantemente pero que sigue con fallas y puntos a mejorar en un futuro.

Municipio de Pilar

El otro municipio a estudiar es el Municipio de Pilar, que tiene planeado decretar una ordenanza en marzo de 2019 para firmar un acuerdo de transversalidad de primera infancia entre todos los partidos políticos para que, cuando se piensen en próximas políticas, la primera infancia sea parte de la agenda de todos. Buscan así comenzar a generar conciencia, pensando desde la primera infancia, a diferencia del Municipio de San Miguel que comenzó con este movimiento 4 años atrás.

Lo que pudimos observar en Pilar fue que, más allá de los programas y políticas provinciales y nacionales que deben ser ejercidos por el municipio de manera articulada para que se lleven a cabo, no tienen ningún otro contacto con la primera infancia durante el embarazo y los primeros dos años de vida. El área de Salud es quien recibe a la primera infancia luego del nacimiento con el sistema de vacunación. Pero luego, recién a los dos y tres años, es cuando los niños ingresan a los CDIs (Centros de Desarrollo Infantil) y retoman contacto, o en casos particulares en los cuales interfiere el Servicio Local de Niñez para trabajar conflictos de familia en con hijos involucrados. Serían casos extremos, pero luego, no tienen otros motivos para los cuales hacerle un seguimiento a los recién nacidos en situación de vulnerabilidad. Antes de los 2 años no saben dónde está el niño, quien lo cuida, hasta que ingresan al CDIs.

Actualmente Pilar cuenta con 12 instituciones: 10 CDIs, que en la actualidad reciben niños de 2 y 3 años a diferencia de hace unos años que recibían niños hasta los 5 años, y 2 Casas del Niño, que reciben niños de 6 a 12 años. En la reunión que tuvimos con Guillermina Arrechea, directora de Promoción y Desarrollo Infantil, antiguamente área llamada CDIs y Casas Del Niño, nos contó cómo se fueron creando estos centros en Pilar a lo largo del tiempo. No fueron pensados ni creados con el objetivo de tratar la primera infancia. La mayoría surgió por las crisis económicas como comedores. Allí comía la gente del barrio que más necesitaba, es por eso que estructuralmente no estaban preparados para recibir niños tan pequeños. Con la llegada a la intendencia de Nicolás Ducoté en el año 2015, observaron que tenían en el municipio un problema de cupos en los jardines de infantes y que los CDIs era el plan b. Es por eso que, durante mucho tiempo, a los CDIs asistían niños hasta los 5 años que, en lugar de ir al jardín de infantes, terminaban yendo a los Centros por falta de cupos. Por esta razón empezaron a trabajar para corregir este problema, ya que las encargadas de los CDIs no son docentes, sino cuidadoras que no tienen el fin de educar sino de cuidar y estimular a los niños. Articularon con la Subsecretaria de Educación y con la Inspección de Educación, porque los jardines públicos pertenecen a la provincia y no hay ninguno propio del municipio, para ampliar jardines, construir nuevos y ampliar las vacantes. La alternativa que pensaron y aplicaron para ocupar los jardines con niños de 4 y 5 años se basó en la siguiente idea: el ingreso a la educación formal por ley es obligatoria a partir de los 4 años, entonces, todos los jardines que tenían falta de cupos para esa edad en adelante, debían dejar de tomar a los de 3 años y agrandar las salas de 4 y 5 años. Luego, a todos los niños de 2 y 3 los absorbían los CDIs, quienes tienen garantizado el ingreso al jardín de infantes más cercano para comenzar en la sala de 4 años cuando corresponda. Tuvieron el primer contacto en octubre de 2017 y decidieron empezar a compartir proyectos entre los niños y los

trabajadores de los CDIs y de los jardines de infantes más cercanos. Así logran que se conozcan los equipos y que los más chiquitos se familiaricen con su próximo lugar de cuidado y educación.

Ahora vamos a comenzar a analizar la coordinación del trabajo que se lleva a cabo en el municipio de Pilar basándonos en los aspectos que consideramos relevantes, explicados anteriormente.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (Información)

Como pudimos observar, el único seguimiento de la primera infancia se hace a partir de los 2 años en los CDIs y ya vimos que no comenzaron intencionalmente como centros de primera infancia. Por lo tanto, no se desarrollaron como tales y no tienen ningún programa específico para que tengan la facilidad de recolectar información, haciéndole un seguimiento a cada niño y a su familia.

Al no tener ningún método establecido para recolectar información de las diferentes situaciones que se les presentan, como el caso de San Miguel que tienen el SAF donde centralizan el seguimiento de las familias del Programa 1000 Días, los especialistas trabajan en base a lo observado día a día y se van llevando a cabo talleres y capacitaciones para reforzar lo que consideran necesario dentro de cada comunidad. Que no haya recolección de información útil para hacer estadísticas no quita que no se trabaje con la información de manera informal en el día a día.

De todas formas, como avance a esta falta de información y seguimiento certero, el año que viene 2019 tienen pensado hacer un censo de embarazo adolescente para hacerles un seguimiento ya que consideran que no tienen las herramientas suficientes para criar a sus propios hijos siendo madres tan jóvenes.

RECURSOS ECONÓMICOS (Presupuesto)

Los CDIs y las Casas del Niño se financian con la beca UDI (Unidad de infancia) que provee la provincia de Buenos Aires, aunque solo lo utilizan para los gastos operativos de mantenimiento y alimentación. Luego, los gastos de recursos humanos los sostiene el municipio mismo, que es aproximadamente el 85% de los gastos totales. Las obras de reconstrucción de los CDIs (se arreglaron 7 de los 10 que tienen este año y arrancarán 2 más, una en enero y otra en marzo de 2019) las hicieron con el fondo de primera infancia de Nación, que se pide por única vez para cada institución, dejando de lado la posibilidad de colaborar con las Casas del Niño que, al tener niños a partir de los 6 años, ya no se reconocen como parte de la primera infancia.

Como recursos municipales cuentan con un Espacio de Primera Infancia (EPI) para los hijos de los empleados municipales y con los 10 CDIs.

Adentrándonos en la rutina de los Centros de Desarrollo Infantil, estos reciben a los niños de 2 y 3 años desde las 8:30 de la mañana hasta las 13hs. Todos funcionan en el mismo horario, aunque las actividades que realizan respetan la diversidad según el barrio y su población. Dichas actividades acordes a sus edades están 100% basadas en el juego para que experimenten todos los sentidos. Trabajaron mucho con capacitación para el personal, que es sumamente importante. Realizaron capacitaciones sobre género junto con la Dirección de Género, sobre cómo trabajar con los padres. También sufrieron un cambio de la edad de los niños con los que trabajaban, algunas pasaron de cuidar a los de 5 años y ahora tienen a los de 2, por lo tanto, debieron capacitarse para poder adaptarse.

A nivel nutricional, el menú es armado por nutricionistas y es fijo en todos los centros. Se alterna semana 1 y 3 repiten un menú y luego semana 2 y 4 repiten otro. Debieron adaptar también la forma de alimentarlos, pasando de un menú para los 5 años a otro para los de 2. Se realizaron talleres para padres sobre cómo dejar la mamadera, el pañal y el chupete. También realizan un taller que hace UNICEF y se aplica desde la Subsecretaría de Niñez, llamado Crianza sin violencia, lo baja la provincia de Buenos Aires y se trabaja crianza, límites, romper patrones de crianza, crianza en igualdad de género. Además, se trabaja de manera comunitaria, haciendo que los papas participen en las actividades de festejos. Día del niño, día de la familia con la familia y cierre de fin de año son las 3 fechas que eligieron para que sean de disfrute y no ceremonial. Trabajaron mucho la importancia del juego.

El equipo técnico de los centros está conformado por psicopedagogo, psicólogas, nutricionistas y mantenimiento. Da soporte a todas las instituciones. El personal varía, hay un gran desafío en subir el nivel del personal que se tiene y de la cantidad. Tienen poco personal para la cantidad de niños que asisten a los centros. El psicopedagogo trabaja con las cuidadoras, haciéndoles un seguimiento de trabajo y educándolas para explicarles el porqué de las actividades que realizan con los niños. Más allá de esto, no hacen evaluaciones, no tienen la capacidad de hacerlo. Lo único que hacen es un informe de cómo vio que trabajaron durante el año. Tienen la intención de hacer informes trimestrales, posiblemente comenzando el próximo año. Por su parte, los psicólogos se focalizan en detectar cuestiones diferentes: TGD, autismo, indagan sobre los niños, los observan y empiezan a trabajar con las familias para luego tratar de derivar a quien corresponda el tratamiento a seguir. Por último, las nutricionistas se encargan de monitorear que se esté dando todo bien y trabajan los casos con problema de nutrición, obesidad,

sobrepeso y desnutrición. No hay problemática de desnutrición, solo casos aislados, pero de la obesidad sí. De 410 chicos que asisten a los CDIs en 2018, tienen 12 casos de obesidad. Trabajan con los padres pautas de alimentación.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS (Organización)

El municipio de Pilar, a diferencia de San Miguel, no cuenta con una Coordinación de Primera Infancia. Lo que tienen es, dentro de la Dirección General de Servicios Sociales, dos direcciones que contemplan temas de niñez. Estas son: la Dirección de Promoción y Desarrollo Infantil, dirigida por Guillermina Arrechea, y la Dirección de Niñez y Diversidad Sexual, dirigida por Luciana Ruiz. Luego de la entrevista con Guillermina Arrechea, ahondamos en la orientación del trabajo que tiene su dirección que, como explicamos anteriormente, no tratan a la primera infancia desde sus inicios, sino que empiezan la relación con los niños a partir de los dos años. Por lo tanto, decimos que no hay una organización especializada en la primera infancia.

De todas formas, teniendo en cuenta que el comienzo del trabajo en primera infancia en este municipio inicia a los 2 años con el ingreso de los niños a los CDIs, podemos evaluar su articulación a partir de ese momento (de alguna manera generan impactos positivos, aunque más tarde que el municipio de San Miguel con el Programa 1000 Días que inician con el embarazo). Por un lado, para aplicar los más de 30 programas que provienen de nación y provincia sobre primera infancia, articulan con el Área de Salud, ya que el sistema de vacunación, por ejemplo, se aplica dentro de la jornada de los niños en los Centros de Desarrollo Infantil. Por otro lado, para realizar el cambio de cupos en jardines de infantes y transformar el trabajo en CDIs, debieron articular con el Área de Educación y hacerse de su información y problemática para poder llegar a la solución que aplican hoy en día.

Dirección General de Servicios Sociales



Mirta Miño

Directora

Email: mmiño@pilar.gov.ar

[Ver declaración jurada](#)

Direcciones



**DIRECCIÓN PROMOCIÓN Y
DESARROLLO INFANTIL**
DIRECTORA GUILLERMINA ARRECHEA

[VER MÁS](#)



**DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y DIVERSIDAD
SEXUAL**
DIRECTORA LUCIANA RUIZ

[VER MÁS](#)

RECURSOS POLÍTICOS (Autoridad)

Lo que pudimos percibir con respecto a las autoridades de las diferentes áreas coordinadas en el municipio de Pilar fue que, a pesar de no tener una Coordinación especial para la primera infancia, llegaron a lograr cambios con impactos positivos luego del inicio de la nueva y actual intendencia ya que disminuir el porcentaje de niños que no asistían al jardín de infantes fue uno de los objetivos a cumplir de Nicolás Ducoté. También observamos que quienes coordinan, diseñan y articulan las políticas son aquellas personas que trabajan en el día a día con las problemáticas de vulnerabilidad de los CDIs.

Luego de esta observación, llegamos a la conclusión de que Pilar no tiene una coordinación formal para la primera infancia pero tiene como objetivo mejorar la situación de los niños del municipio. Podemos observar que en San Miguel esta problemática empezó a cobrar importancia hace más de 4 años, a diferencia de Pilar que comenzaron a pensar en políticas más contundentes recién el año pasado.

Universidad de San Andrés METODOLOGÍA

Nuestro Trabajo de Graduación se basa en un análisis descriptivo – cualitativo, principalmente por la falta de información cuantitativa que tienen los municipios estudiados acerca de la primera infancia y sus problemáticas dentro de su territorio. La técnica de investigación que utilizamos fueron entrevistas profundas a diferentes agentes municipales relacionados con el trabajo sobre primera infancia, niñez y familia que realiza cada municipio. También utilizamos como fuentes primarias el texto del BID Los Primeros Años, varios escritos del Dr. Fabián Repetto y publicaciones de CIPPEC, todos en relación con las intervenciones en primera infancia, la coordinación y la integralidad, además de las entrevistas antes mencionadas.

En principio, nos nutrimos de información sobre pobreza como una problemática multidimensional, infantilización de la pobreza, políticas públicas en primera infancia en Argentina y en el mundo y,

finalmente, coordinación. Recolectamos papers tanto teóricos como prácticos, con análisis de casos, y entendimos la importancia del tema que estábamos estudiando.

Una vez familiarizados con el tema y con una hipótesis formulada para empezar a darle forma a nuestro trabajo, decidimos pactar reuniones/ entrevistas con los dos municipios que estudiamos a lo largo del apartado anterior, San Miguel y Pilar. Comenzamos entrevistando a María de los Ángeles Fava el 1 de noviembre de 2017. Ella era la encargada del Programa 1000 Días del municipio de San Miguel. La entrevista la realizamos, en principio, con la intención de llevar a cabo el trabajo final de la materia Temas de Economía y Política Argentina (TEPA), el cual nos inspiró para que este Trabajo de Graduación se focalice en políticas públicas orientadas a la primera infancia. El aporte de esta primera entrevista fue, principalmente, sobre cómo se creó la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia del Municipio de San Miguel, que derivó luego en la creación del Programa 1000 Días. La profundización en la explicación de dicho programa nos ayudó a entender las razones de fondo y la motivación de la municipalidad para atacar la primera infancia en situación de vulnerabilidad, viéndolo desde su punto de vista. Comprendimos las dificultades que se presentan en torno a la escases de recursos y al hecho de que son políticas que necesitan constancia y que los resultados se podrán ver a largo plazo.

La segunda entrevista que realizamos fue a Mirta Miño el 27 de abril de 2018. Ella es la coordinadora del Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Pilar. Su aporte fue más bien general sobre la situación del municipio y la forma de trabajar que tienen, articulando generalmente con el Área de Salud. Hizo foco en que la intención de Pilar es trabajar con el grupo familiar y no centrarse solo en primera infancia, gran diferencia con los objetivos de San Miguel. Otro dato que podemos destacar son las diferentes puertas de entrada de las familias al sistema de detección, desde Salud hasta luego de hacer territorio, a diferencia de San Miguel que la puerta de entrada es por Salud.

La tercera entrevista la realizamos con Erika Martínez el 13 de diciembre de 2018. Nos reunimos en la Fundación Franciscana de San Miguel. Ella es coordinadora de las unidades materno-infantiles y ex coordinadora del Programa 1000 Días. Dicha reunión se focalizó principalmente en la idea de coordinación en todo el municipio con respecto a la primera infancia. Los puntos centrales fueron el funcionamiento de los CDIF y el progreso del Programa 1000 Días, puntualizando la recolección de la información y la variabilidad de las problemáticas.

Finalmente, la cuarta entrevista que realizamos fue a Guillermina Arrechea, directora de Promoción y Desarrollo Infantil de la municipalidad de Pilar, el 18 de diciembre de 2018. El enfoque fue especialmente

orientado al funcionamiento de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) de Pilar en todos los aspectos. También nos contó históricamente cómo se crearon, con qué intención y los cambios que se realizaron luego de que Nicolás Ducoté asumió como intendente de Pilar.

RESULTADOS

En base al análisis cualitativo que hicimos de coordinación en los dos municipios, encontramos varios puntos clave para determinar el nivel de coordinación.

Por un lado, San Miguel tiene desarrollado un área municipal llamada Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia. Es por eso que, desde el comienzo, sostuvimos y seguimos manteniendo la idea de que este municipio está ampliamente más desarrollado en temas de políticas públicas orientadas a la primera infancia que Pilar, donde la importancia de dicho tema se estuvo haciendo presente en el último año.

Por otro lado, el desarrollo de dicha área de coordinación llevó a que la recolección de información y el análisis de esta misma sea una tarea central. A diferencia de Pilar, que hasta los dos años de edad no tienen ni siquiera idea del paradero de los niños o de sus historias previas a ingresar a los CDIs.

Además, siguiendo la misma línea, el programa 1000 Días fue diseñando en San Miguel para hacerle un seguimiento a las madres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad y a sus hijos recién nacidos hasta los dos años, aproximadamente. Este acompañamiento que se genera mediante la articulación de las distintas áreas, enriquece al municipio de información, datos y estadísticas para poder atacar los problemas y diseñar las políticas en base a promedios de situaciones habituales, causas frecuentes de ingreso al programa, entre otras cosas. Existe una sinergia entre la acción articulada del municipio y la información que se genera, se retroalimentan para así mejorar y facilitar las soluciones. Pilar por su parte, no cuenta con ningún programa específico diseñado desde el municipio para hacer seguimientos de trayectorias de vida desde el nacimiento, sino que, como mencionamos anteriormente, su accionar comienza a los dos años de vida del niño cuando ingresa al centro de desarrollo infantil, si es que lo hace.

Como punto similar, marcamos que en San Miguel se aplica un programa llamado El Camino de la Embarazada, que busca asegurar que las madres cumplan con todos los controles prenatales. En Pilar, siguiendo un poco estos pasos, realizarán para 2019 un censo de madres adolescentes embarazadas para

hacerles un seguimiento y acompañamiento, ya que son edades en las que las mujeres, principalmente en situación de vulnerabilidad, no tienen los recursos para criar a sus propios hijos.

Otro caso de Pilar, siguiendo los pasos de San Miguel, se centra en el marco legal de la primera infancia en los municipios. En el año 2014, en San Miguel, se creó la Coordinación de Primera Infancia, Niñez y Familia mediante la Ordenanza Municipal N° 47/2014. Con un enfoque integral, acompañada de una mesa intersectorial en la que participan la secretaria privada del Intendente, junto con la secretaria de obras Públicas, Salud, Desarrollo Social, Gestión Pública y Contaduría. Hoy 4 años más tarde, Pilar propuso realizar una ordenanza, en la cual se firme un acuerdo de transversalidad de la primera Infancia. Es decir, que la importancia de trabajar pensando en la primera infancia se comparta tanto entre las áreas municipales como entre los diferentes partidos políticos, para que se priorice el tema en cuestión en la agenda de todos.

Dentro de los recursos que cada municipio utiliza para coordinar, en San Miguel encontramos como ejemplo claro el protagonismo de los acompañantes del programa 1000 Días. Son aquellos empleados públicos que se encargan de articular con las familias y las diferentes áreas municipales que son necesarias para resolver los problemas puntuales de cada caso. También porque tienen alcance a las familias que son tan vulnerables que no llegan ni a asistir a los CDIFs. Por el contrario, el mayor contacto con niños en extrema vulnerabilidad de Pilar es a través de los CDIs, articulando a través de la Dirección de Promoción y Bienestar Infantil, pero sin ningún recurso clave como los acompañantes en la municipalidad de San Miguel.

Por último, por el lado de la autoridad, pudimos observar en ambos municipios que los altos cargos no se involucran en este tema, sino que fijan objetivos y las reuniones y los problemas los resuelven los directores o coordinadores que trabajan en el día a día con todas las situaciones de vulnerabilidad.

CONCLUSIÓN

Luego de realizar este trabajo, nos parecía importante hacer mención a algunos pensamientos que fueron surgiendo a lo largo de todo el proceso de investigación.

El primero fue el interrogante de cómo poder lograr que la primera infancia tome cada vez más importancia en la agenda política, teniendo en cuenta que Argentina tiene una gran cantidad de urgencias en el corto plazo. Hay una necesidad de optimizar recursos e invertir en políticas que se vean reflejadas en las urnas y de convencer a los argentinos de que la inversión en los niños y niñas del país tendrá un impacto positivo en el largo plazo. Todo esto pareciera casi imposible de imaginar si, además, le sumamos la dificultad que lleva generar datos estadísticos para poder demostrar los resultados positivos que suelen llegar a tener estas intervenciones en Primera Infancia en el suelo argentino, en el corto, como en el mediano y largo plazo. De todas maneras, en los dos municipios estudiados encontramos avances en esta área de trabajo.

La segunda reflexión, aunque bastante obvia, es la necesidad de información centralizada sobre la primera infancia. Creemos que debe haber una base de datos municipal, de las áreas de salud, educación, desarrollo social, vivienda, ANSES, etc., que sirva para generar estadísticas y para luego poder realizar las mediciones necesarias para evaluar impacto de políticas, eficiencia y eficacia.

Por último, la tercera observación y a la cual nosotros le entregamos un mayor valor, es confirmar por medio de lo estudiado y los resultados obtenidos, la necesidad de establecer una coordinación horizontal, Intra municipal, para el abordaje de la problemática de Primera Infancia. Vimos que, para lograr esta coordinación, no solo se necesita tiempo (un trabajo del día a día), sino que también se necesita de recursos, tanto humanos como monetarios, de tecnología y demás, para lograr que esta coordinación ocurra. Encontramos que debido a la escases de recursos para hacer políticas públicas (algo que ocurre en todos los municipios del país), no encontramos una coordinación perfecta dentro de ellos. Pero que, aun así, a mayor coordinación horizontal, se obtienen mejores resultados, y que en caso de tener acceso a una mayor base de datos, se podrían obtener pruebas más contundentes y cuantitativas acerca de esta relación entre coordinación horizontal de las políticas de primera infancia, los resultados positivos y mayor alcance de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alkire, S., & Foster, J. (2007). *Recuento y medición multidimensional de la pobreza*. Universidad de Oxford: Documento de trabajo OPHI No. 7.
- Bedregal, P., & Torres, A. (2013). *Chile Crece Contigo: el desafío de crear políticas públicas intersectoriales*. Santiago, Chile: Instituto de Políticas Públicas Facultad de Economía y Empresa. Obtenido de http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo5/chile_crece_contigo_el_desafio_de_crear_politicas_publicas_intersectoriales.pdf
- Berlinski, S., & Schady, N. (2015). *Los Primeros Años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C.
- Boltvinik, J. (1998). Estrategias de Lucha contra la Pobreza en América Latina. Análisis Crítico de los Planteamientos de algunos Organismos Internacionales. *Estudios Demográficos y Urbanos, El Colegio de México, vol. 13, N° 2, 251-280*.
- Bonfiglio, J., & Vera, J. (2017). *Hacia una Erradicación de la Pobreza. Dimensiones de la Pobreza y la Importancia de su Medición Multifactorial. Argentina Urbana 2010 - 2016*. Buenos Aires, Argentina: UCA, Observatorio de la Deuda Social Argentina.
- CIPPEC. (2018). *Informe de Evaluación. Programa de acompañamiento familiar Mil Días Municipio de San Miguel*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Cunill Grau, N. (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 : Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Feres, J. C., & Mancero, X. (2001). *Enfoques para la Medición de la Pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL División de Estadística y Proyecciones Económicas.
- Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). *La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Heckman, J. J., García, J. L., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2016). *The Life-Cycle Benefits of an Influential Early Childhood Program*. NBER Working Paper.
- INDEC. (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda: Censo del Bicentenario*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos .
- Machado, A. F., Golgher, A. B., & Antigo, M. (2014). La privación desde un enfoque multidimensional: el caso brasileño. *CEPAL*, 129-150.
- Nores, M., & Barnett, W. (2010). Benefits of Early Childhood Interventions Across the World: (Under) Investing in the Very Young. *Economics of Education Review*, 271 - 282.
- Prates Junqueira, L. (1998). *Descentralización, intersectorialidad y red en la gestión de la ciudad*. Caracas: CLAD Reforma y Democracia No 12.
- Repetto, F. (2005). *La Dimensión Política de la Coordinación de Programas y Políticas Sociales: Una Aproximación Teórica y Algunas Referencias Prácticas en América Latina*. Buenos Aires.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. Buenos Aires.
- Repetto, F. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC Unicef.
- Repetto, F. (16 de Abril de 2015). *Coordinación de Políticas Públicas*. (E. d. Gobierno, Entrevistador)
- Repetto, F., & Acuña, C. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina*. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R., & Nores, M. (2005). *The High/Scope Perry Preschool Study Through Age 40*. High Scope Press.

ANEXO

1. MARCO TEORICO:

Es cierto que parece más factible lograr la integralidad en el plano local, (en la esfera territorial comunitaria/municipal) que, por ejemplo, a escala nacional, porque en el primero la población tiene acceso concreto a los servicios y es donde manifiesta sus problemas (Prates Junqueira, 1998).

Cuadro 1: Niveles de Coordinación

Nivel	Descripción
1	Decisión independiente de los ministerios
2	Comunicación a otros ministerios
3	Consulta a otros ministerios
4	Negociaciones para evitar divergencias entre ministerios
5	Construcción de consensos a nivel interministerial
6	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interministeriales
7	Establecimiento de parámetros organizacionales
8	Definición de prioridades gubernamentales
9	Estrategia general de gobierno

Fuente: Adaptado de OECD, PUMA, 1996. Citado en Peters, 1998: 7.

Decálogo de la coordinación: criterios básicos

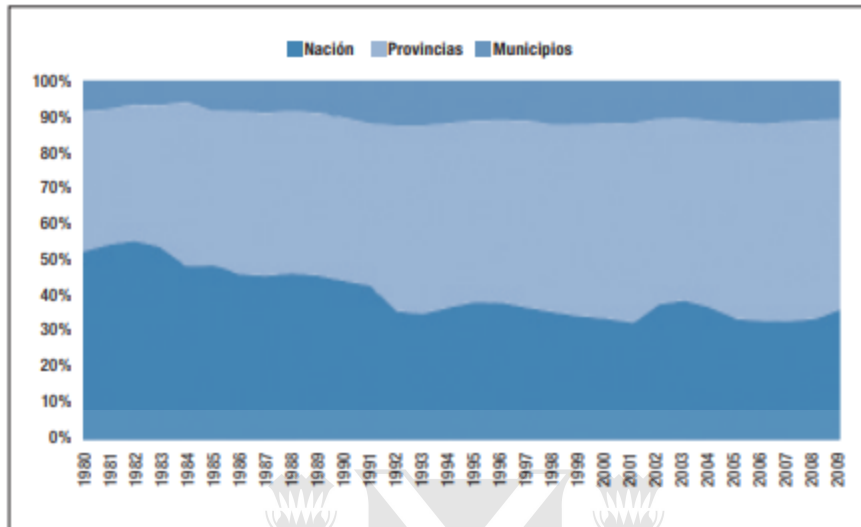
Voluntad y cohesión política
Definición de objetivos estratégicos
Estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidos)
Participación de los actores
Institucionalidad legítima
Capacidad de coordinación y liderazgo
Espacios de diálogo y deliberación
Sinergias
Cultura de cooperación e incentivos
Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación

Fuente: Elaboración propia

2. MUNICIPIOS:

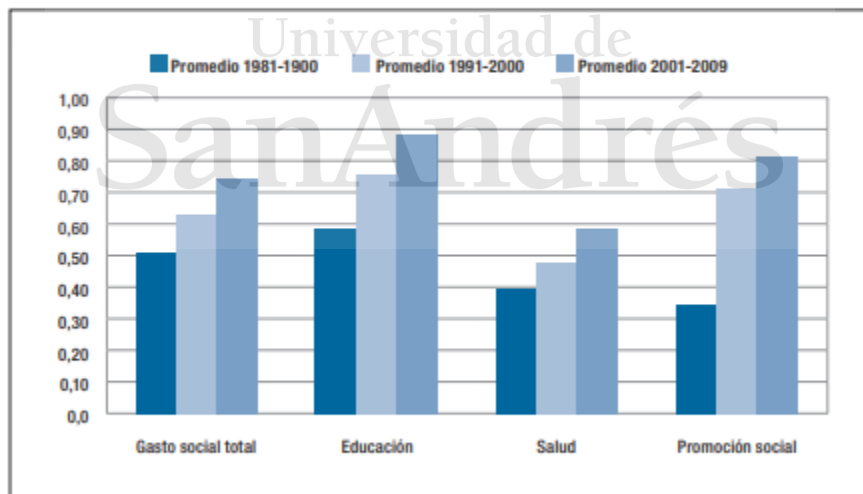
Universidad de
San Andrés

Gráfico 1.1 Gasto público social por nivel de gobierno (Nación, provincias y municipios). 1980-2009 (calculado sobre la base de porcentajes del PBI) Sin seguridad social



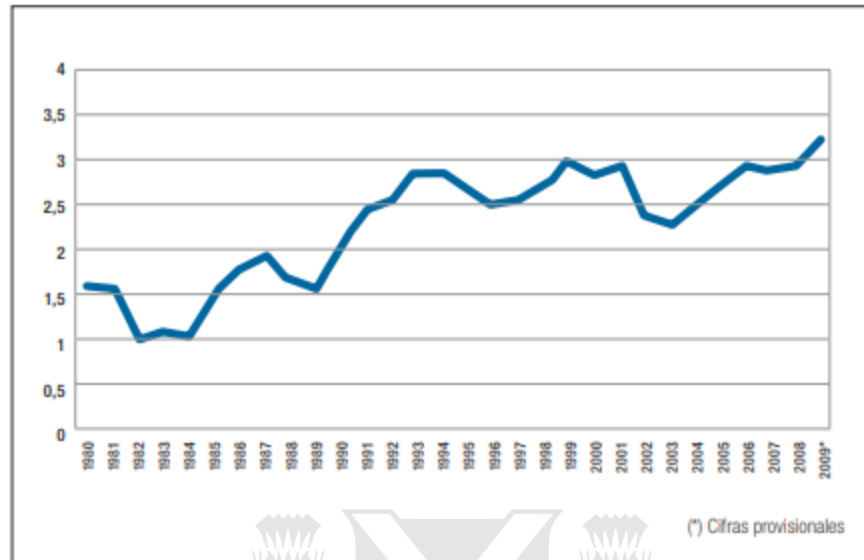
Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 1.2 Participación de los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2009 (en porcentajes)



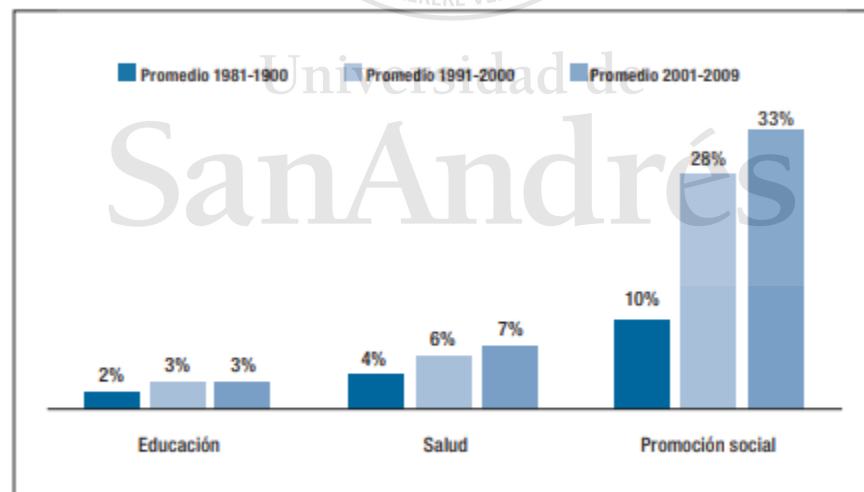
Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 1.3 Gasto público consolidado de gobiernos municipales en políticas sociales como % de PBI. 1980-2009



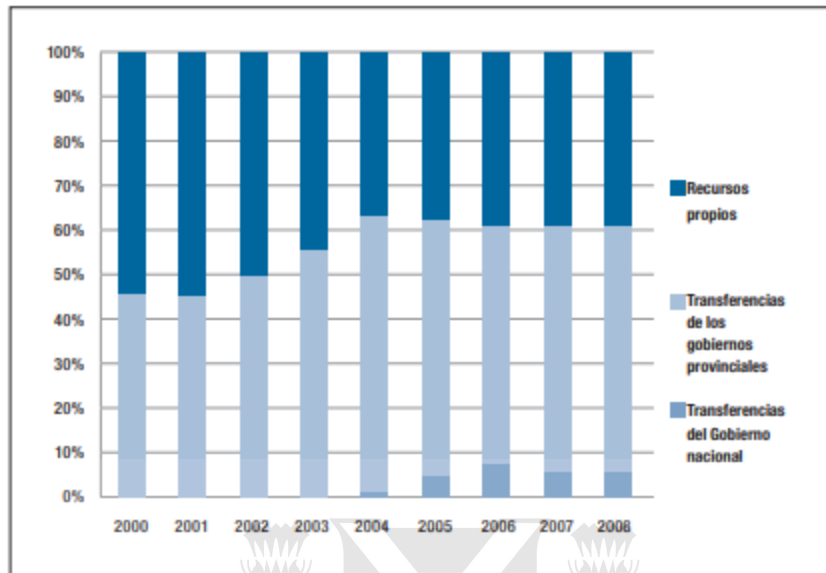
Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación, año 2012 (último dato disponible, año 2009).

Gráfico 1.4 Participación de los gobiernos locales en el gasto social (educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2008 (en porcentajes)



Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Gráfico 1.5 Nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de gobiernos provinciales o del gobierno nacional



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2010).



Universidad de
San Andrés