

# Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico

Sharon Lynn Kagan  
María Caridad Araujo  
Analía Jaimovich  
Yyannú Cruz-Aguayo

División de  
Protección Social y Salud

NOTA TÉCNICA N°  
IDB-TN-1061

# Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico

Sharon Lynn Kagan  
María Caridad Araujo  
Analía Jaimovich  
Yyannú Cruz-Aguayo

Junio 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la  
Biblioteca Felipe Herrera del  
Banco Interamericano de Desarrollo  
Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el  
pensamiento sistémico / Sharon Lynn Kagan, María Caridad Araujo, Analía Jaimovich,  
Yyannú Cruz-Aguayo.  
p. cm. — (Nota técnica del BID ; 1061)  
Incluye referencias bibliográficas.  
1. Child development-Latin America. 2. Child development-Caribbean Area. 3. Child  
welfare-Government policy-Latin America. 4. Child welfare-Government policy-  
Caribbean Area. I. Kagan, Sharon Lynn. II. Araujo, Maria Caridad. III. Jaimovich,  
Analía. IV. Cruz-Aguayo, Yyannú. V. Banco Interamericano de Desarrollo. División de  
Protección Social y Salud. VI. Serie.  
IDB-TN-1061

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



[scl-sph@iadb.org](mailto:scl-sph@iadb.org)

[www.iadb.org/ProteccionSocial](http://www.iadb.org/ProteccionSocial)

# **Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico**

Sharon Lynn Kagan, María Caridad Araujo, Analía Jaimovich, Yyannú Cruz-Aguayo

## **Resumen**

Este documento investiga las siguientes preguntas relacionadas con las políticas de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe:

- ¿Cuáles son los principales marcos institucionales y legales que determinan la cantidad, naturaleza y prestación de servicios de desarrollo infantil
- ¿Qué vínculos y mecanismos de coordinación existen entre las políticas, programas y servicios de desarrollo infantil?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que limitan la capacidad del sistema de desarrollo infantil de los países para producir resultados sistémicos de equidad, calidad y sostenibilidad?

Aplicando en el análisis la teoría y el pensamiento sistémico, el documento presenta los resultados de un estudio comparativo en cinco países de la región: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Trinidad y Tobago.

**Códigos JEL:** I00, O54, O57, P11.

**Palabras clave:** Desarrollo infantil, análisis sistémico, análisis institucional, equidad, sostenibilidad, calidad, América Latina, Caribe, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Trinidad y Tobago.

## **Fundamentos y antecedentes: El porqué**

### *Pensamiento sistémico y desarrollo infantil temprano*

Tradicionalmente, la investigación sobre la primera infancia se ha concentrado primordialmente en los elementos del crecimiento y el desarrollo infantil, los insumos y dinámicas pedagógicas, la evaluación de intervenciones o de programas específicos y los contextos sociales que influyen en los niños pequeños y su desarrollo. Mucha de la investigación actual ha movilizado compromisos políticos y financieros que han dado como resultado la atención —considerablemente ampliada— que en la actualidad los gobiernos de todo el mundo prestan a los niños pequeños y al desarrollo infantil temprano (DIT).

Contribuyendo a estos enfoques de la investigación sobre la los primeros años, existen líneas adicionales de indagación, especialmente la teoría de sistemas, que a nuestro juicio son importantes para entender la prestación de servicios a la primera infancia. Conceptualizada en términos generales, la teoría de sistemas es una perspectiva paradigmática que considera todos los fenómenos como una red de relaciones entre elementos, como un sistema (Laszlo, 1996; von Bertalanffy, 1968). Esta teoría sugiere que todos los sistemas, sean sociales, biológicos e incluso eléctricos, comparten propiedades y patrones comunes de interacción que pueden ser examinados para comprender mejor los fenómenos complejos. Al examinar regularmente los elementos que interactúan (leyes, modelos, principios, actividades, instituciones, personas), la teoría de sistemas propone que las partes individuales no pueden ser plenamente comprendidas cuando se las separa del todo. Bastante difundida, la teoría de sistemas ha sido ampliamente aplicada a una gama de disciplinas —cibernética, cinética, ecología, sociología, sicología— y es manifiesta en varias teorías relacionadas, tales como la teoría de la catástrofe, la teoría del caos y la teoría de la toma de decisiones. También ha influido en disciplinas estrechamente vinculadas al aprendizaje y desarrollo humanos: educación (Senge, 1990), teoría del aprendizaje (Piaget, 1972), teoría de la familia (Bowen, 1966) y teoría del desarrollo (Bronfenbrenner, 1979). Así, entendida en un sentido amplio, la teoría de sistemas no es nueva, ni tampoco lo es para el análisis relacionado con el desarrollo infantil.

Estrechamente alineadas con la teoría de sistemas, se destacan dos teorías explicativas cuando se habla de los sistemas de desarrollo infantil: la nueva teoría institucional y la teoría adaptativa compleja. Remontándose a los trabajos de Meyer y

Rowan (1977) y DiMaggio y Powell (1983), la nueva teoría institucional pone el acento en el papel fundamental que cumplen las instituciones en el diseño de la prestación de servicios. Para hacerlo, explora la cultura normativa en y a través de las instituciones, así como la influencia de los entornos contextuales en el comportamiento institucional y organizacional (Scott, 2001; Scott y Davies, 2007). La teoría institucional rechaza la noción de que las organizaciones son entidades fijas y estáticas (como las consideran las teorías racionalistas); más bien señala que las instituciones, tales como las personas, son maleables y están sujetas a cambios, y lo hace habitualmente en respuesta al *zeitgeist* temporal y cultural (presente en las teorías adaptativas). Como tal, la teoría institucional nos permite examinar los resultados de los niños y las familias desde la perspectiva de que éstos deben aumentar no solo como fruto de las acciones de los niños, las familias, los proveedores de servicios y los docentes, sino como el resultado parcial de un abanico complejo (y de algún modo pendiente de estudio) de políticas variables, instituciones no familiares y contextos.

Estrechamente alineada con la nueva teoría institucional, la teoría adaptativa compleja sugiere que, dadas las complejidades de la sociedad contemporánea, estos cambios son ahora normativos y no lineales (Joachim y May, 2010). Supone que el cambio no puede entenderse observando solamente una institución, programa o política, sino que debe examinarse sistémicamente para discernir cómo diversos elementos se relacionan e impactan entre sí. Dicho de manera simple, la teoría adaptativa compleja sugiere que estudiar una política o institución aisladamente de su contexto sistémico vuelve incompleto a ese análisis. En este documento utilizamos estas teorías, proponemos una adaptación de las mismas, y buscamos distinguir el modo en que la teoría de sistemas puede ser apropiada para estudiar y comprender el DIT. Para hacerlo, ofrecemos un ejemplo de cómo se está desarrollando el trabajo sistémico en América Latina y el Caribe.

Para quienes se han acostumbrado a líneas de investigación más tradicionales en el estudio de los niños pequeños, el uso de las teorías mencionadas o cualquier conjunto integrado de propuestas acerca de organizaciones complejas y en interacción puede parecer de algún modo ajeno al estudio de los niños pequeños y de la naturaleza y calidad de los servicios que reciben. Proponemos lo opuesto: que la teoría de sistemas es una manera complementaria y bien sincronizada de entender las prácticas de infancia temprana, y puede enriquecer a las actuales teorías ecológicas y del desarrollo. A semejanza de la tradición brofenbrenneriana del pensamiento ecológico (Bronfenbrenner, 1979) y de la teoría del aprendizaje de Piaget (Piaget, 1972) y

encajando perfectamente en ellas, el pensamiento sistémico reconoce que los niños se desarrollan en medio de un abanico complejo de sistemas interconectados, cada uno de los cuales ejerce impactos diferenciados en su desarrollo y aprendizaje. El pensamiento sistémico respeta asimismo la teoría holística del desarrollo en la medida en que busca comprender el modo en que interactúan las diversas disciplinas y sus entidades institucionales relacionadas: educación, salud y nutrición, salud mental y protección social. Al igual que la teoría ecológica y la del desarrollo, la teoría de sistemas presume que los resultados finales de las políticas de infancia temprana eficaces son resultados positivos y directos para los niños y las familias. La teoría de sistemas generalmente, y la nueva teoría institucional específicamente, difieren del pensamiento convencional toda vez que se ocupan de múltiples instituciones y fenómenos que incluyen las leyes, políticas, regulaciones, pautas y estructuras institucionales que dan forma a la naturaleza de los servicios que se brindan a los niños pequeños y sus familias. La teoría adaptativa compleja ofrece un prisma para examinar la naturaleza de los cambios asociados con estos fenómenos intrincados e interactivos.

Nuestro enfoque en los sistemas, la nueva teoría institucional y la adaptativa compleja no solo modifican las unidades de análisis sino que estimulan a examinar resultados que difieren de otros más convencionales de los niños, la familia, las aulas de clase o los programas. Utilizando estas teorías, y como un medio de hacerlas operativas, sugerimos que hay tres resultados sistémicos de nivel macro que van más allá de los resultados de los niños y las familias e influyen en ellos (Kagan, 2015). Proponemos que (i) la calidad de los servicios y apoyos, (ii) su distribución equitativa, y (iii) su sostenibilidad en el tiempo impactan profundamente en los servicios de desarrollo infantil y son prerrequisitos esenciales para obtener resultados exitosos de los niños y de la familia. Como tales, se convierten en un foco de atención para nuestro análisis y, potencialmente, para otros sobre los sistemas de primera infancia.

Estos tres productos sistémicos —calidad, equidad y sostenibilidad— son todos los resultados de un sistema de DIT eficaz, y son también los cimientos de uno que puede durar en el tiempo. La equidad se refiere a una asignación de recursos —en el transcurso del tiempo, en todo el territorio y entre los distintos sectores— que apunta a la igualdad de oportunidades y a proteger a las personas de una extrema privación respecto de los resultados (World Bank, 2006). La calidad se refiere al conjunto de atributos de los programas de DIT, de los prestadores de servicios y del personal empleado en ellos, que son necesarios para brindar a las familias apoyo y protección a

fin de alcanzar el bienestar y para permitir que los niños logren desarrollar su potencial. La sostenibilidad se entiende como el conjunto de variables financieras, políticas y contextuales que garantizan que el sistema pueda operar eficazmente en el tiempo y adaptarse a circunstancias cambiantes, sin afectar los resultados de las familias o de los niños. La hipótesis subyacente a este trabajo es que solamente si el sistema de DIT se construye sobre los cimientos de la equidad, calidad y sostenibilidad, será capaz de adaptarse a las circunstancias dinámicas de los sistemas político, económico y ambiental que lo engloban y, por ende, de perpetuar el bienestar de los niños y de la familia.

En este sentido, la teoría de sistemas amplía los ámbitos de análisis e insiste en que los resultados individuales de los niños y de las familias son relevantes, como lo son los derechos y resultados para todos los niños y las familias en el transcurso del tiempo. También difiere de la teoría del DIT, más convencional, toda vez que presume que las instituciones, impregnadas de sus propias culturas, y los modos en que interactúan pesan considerablemente en la alteración de las trayectorias de vida de los niños. Más aún, redefiniendo lo que se examina, la teoría de sistemas aboga por nuevos enfoques y herramientas de investigación y, en consecuencia, amerita ser explorada.

#### *Teoría de sistemas: ¿Por qué ahora?*

Históricamente, una gran parte de la investigación se ha concentrado en discernir los efectos programáticos del DIT en el desarrollo de los niños. Prometedora y ampliamente publicitada, esta línea de indagación ha corroborado la necesidad y los beneficios de invertir en servicios de DIT de alta calidad. No obstante, se ha destacado y publicitado menos la información que da cuenta de la actual falta de calidad y de la ausencia de un sistema capaz de producir resultados de calidad. Respecto de la primera, una parte considerable de la investigación en la materia confirma la falta generalizada de servicios de calidad para los niños pequeños en Estados Unidos y en el mundo (Berlinski y Schady, 2015; Mashburn et al., 2008; Peisner-Feinberg et al., 2001). En lo que concierne a la segunda, expertos y profesionales han documentado la ausencia de un sistema y de una arquitectura institucional para prestar servicios de calidad (Britto et al., 2014; Bruner, 1996; Kagan y Cohen, 1996; Kagan y Kauerz, 2012; Neuman y Devercelli, 2013; Sugarman, 1981; Vargas-Baron, 2013). Estos expertos sugieren que de no ocuparse de la arquitectura institucional asociada con el DIT, es improbable que se hagan realidad los servicios de calidad integrales. En

efecto, las expansiones programáticas que simplemente se basan en una estructura disfuncional posiblemente no serán capaces de producir beneficios significativos para la calidad y mucho menos para la distribución equitativa de los servicios o su sostenibilidad.

Más allá de la necesidad de mejorar la calidad de los servicios de DIT, tres factores contextuales adicionales aceleran la urgencia de recurrir a un pensamiento sistémico en la educación infantil temprana. Primero, hay un fuerte precedente en el ámbito del DIT para utilizar información a fin de justificar la expansión de los servicios. A nivel mundial, los formuladores de política suelen depender de la investigación sobre el DIT para orientar sus decisiones. Pero si los expertos continúan produciendo los mismos tipos de investigación sobre los mismos temas, es probable que sea poco lo que mejore la manera de conceptualizar el DIT y la prestación de sus servicios. Se requiere de un nuevo pensamiento sobre cómo se produce la calidad, cómo distribuir más equitativamente los servicios y cómo pueden las sociedades evitar el enfoque de “hoy aquí y mañana no” en las políticas de DIT. Segundo, importantes como son los servicios de calidad para el desarrollo infantil, sin embargo no muestran por sí solos un panorama integral de lo que está sucediendo con la miríada de inversiones que se hacen en nombre de los niños y sus familias. Más bien, pese a algo de trabajo realizado en este ámbito, es necesario examinar la gama de servicios y mecanismos que están siendo establecidos, a fin de articularlos y obtener un cuadro más sólido de la naturaleza de los servicios de DIT. Es preciso traspasar los límites convencionales de modo que estos servicios puedan prestarse oportunamente, coordinarse unos con otros y orientarse a quienes más los necesitan, a través de múltiples estructuras de prestación de servicios; examinar un solo ministerio o una sola instancia gubernamental no contribuye a este enfoque. Tercero, en la actualidad el crecimiento del DIT es floreciente. El momento de influir en su trayectoria es ahora. Precisamente por la profusa actividad que se está desarrollando en DIT, es imperioso entenderla desde una perspectiva estructural y sistémica. En efecto, para capitalizar el ímpetu actual, las políticas venideras deben sustentarse en una conceptualización mucho más sólida del cambio, el proceso de cambio y la arquitectura que requiere ser puesta en marcha para promover servicios de calidad y, en consecuencia, lograr resultados más generalizables.

## *Pensamiento sistémico: ¿Por qué América Latina y el Caribe?*

América Latina y el Caribe (ALC) brindan un terreno fértil para un examen de la teoría de sistemas toda vez que el progreso del DIT en esta región ha sido rápido e ingenioso. Los servicios para los niños pequeños se han expandido sustancialmente en casi todos los países de ALC. Se están produciendo diversos enfoques de esa expansión y se ponen a prueba muchas estrategias creativas. Estudiar la teoría de sistemas en este contexto es asimismo interesante porque los 27 países de América Latina y el Caribe responden a distintas ideas y enfoques sobre la naturaleza y la magnitud de la intervención gubernamental en los servicios para los niños que consideran pertinente; esas diferencias están también ligadas a concepciones diversas acerca del papel del sector privado y la relación que con él mantienen los gobiernos. Los países varían asimismo respecto del grado en el que centralizan/descentralizan su provisión de servicios y de los ministerios a los que otorgan autoridad en el ámbito de la atención a la infancia. Más aún, aunque LAC ha experimentado una disminución de la tasa general de pobreza en los últimos 10 años, económicamente sigue siendo la región más desigual del mundo. Pese a los importantes esfuerzos por reducir las disparidades y fortalecer el crecimiento, ha sido muy difícil revertir esta tendencia. Pero las políticas de DIT tienen el potencial de ayudar a remediar estas situaciones e incluso aportar a la igualdad de condiciones temprano en la vida; por lo tanto, son particularmente relevantes para el contexto de ALC. En resumen, una combinación de diversos valores, instituciones y procesos gubernamentales, acompañada de compromisos cada vez mayores hacia los niños pequeños, hacen de ALC un contexto ideal para examinar la teoría de sistemas del DIT.

### **La teoría y el pensamiento sistémico en el DIT: El qué**

#### *Un marco sistémico*

Para comprender la investigación guiada por la teoría en su aplicación a los sistemas de DIT, deben reunirse varias condiciones. Primero, es necesario expresar la teoría a través de un marco conceptual lo suficientemente amplio como para abarcar diversos programas y servicios para niños pequeños y sus familias, que tome en consideración las variables contextuales y arquitecturales, y que pueda ser aplicado en —y a través de— distintos escenarios institucionales. Segundo, el marco debe incorporar el trabajo teórico sobre el cual está construido y en el que se espera avanzar. Tercero, tiene que

demostrar la naturaleza y trayectoria del cambio social dentro de una espiral de acontecimientos políticos y económicos concurrentes y rápidamente cambiantes que caracterizan tanto al ámbito del DIT como a las condiciones sociales de los países involucrados. Cuarto, la teoría requiere respetar varios supuestos rectores relativos al DIT, específicamente: (i) la calidad es un factor no negociable que influye en la utilidad/beneficio social y económico de los servicios de DIT; y, (ii) la calidad está supeditada a importantes elementos infraestructurales aún pendientes de estudio.

En lo concerniente al primer supuesto, una considerable cantidad de estudios — algunos citados en la sección precedente— sugieren que los programas de DIT no producen resultados acordes con sus intenciones. La investigación vincula inequívocamente la calidad del programa a los resultados, señalando que los resultados positivos para los niños aumentan y tienen más probabilidades de ser sostenidos solo cuando los programas de DIT son de alta calidad. Pero, en efecto, la mayoría de niños languidecen en programas de calidad pobre o mediocre. Como en muchos países, en ALC los servicios de DIT no son la excepción.

En cuanto al segundo supuesto, la teoría señala que no es fácil producir calidad, pero que las variables de producción son conocidas y pueden ser examinadas. En efecto, basándose en el trabajo de Kagan y Cohen (1996), este documento plantea que hay siete variables de producción de calidad necesarias para generar un sistema de DIT eficaz. Estas variables funcionan sinérgicamente y son: (i) gobernanza; (ii) finanzas; (iii) calidad del programa, estándares y transiciones; (iv) evaluación, información y rendición de cuentas; (v) desarrollo de los recursos humanos; (vi) compromiso de la familia y la comunidad; y, (vii) vínculos con entidades influyentes externas. Cuando estos siete elementos se juntan con los programas y servicios en sí mismos y con entidades articuladoras (boundary-spanning entities), el sistema queda creado. Todos estos ocho elementos son necesarios para que exista un sistema de DIT eficaz; sin uno de ellos, no puede haber un sistema de DIT eficaz.

#### *La teoría del cambio de sistemas*

Fundamentada en la teoría ecológica, del desarrollo y de sistemas, y construyéndose desde la nueva teoría institucional y la adaptativa compleja, una teoría del cambio de sistemas se ofrece para orientar el pensamiento y la investigación. La utilidad de construir los análisis investigativos con una teoría del cambio está bien documentada (Fulbright-Anderson, Kubisch, y Connell, 1998; Kagan, 1998; Yin, 1992). Esta teoría ha

sido definida como una teoría acerca de cómo y por qué cambian las cosas (Weiss, 1997) o como “un estudio sistemático y acumulativo de los vínculos entre las actividades, los resultados y los contextos de la iniciativa” (Connell y Kubisch, 1998, p. 16). Como tal, es una herramienta poderosa, un marco inicial y una hipótesis funcional que orientan una comprensión más matizada acerca de cómo se produce el cambio. Dada la complejidad que entraña la comprensión de los sistemas de DIT, hemos adoptado la teoría del cambio que se resume en la Figura 1 (Kagan, 2015), que sugiere que las variables socioculturales [H] (valores, creencias, herencias y religiones) y temporales [G] (políticas, económicas y ambientales) enmarcan y dan forma al contexto en que existen las políticas y los programas. Estas variables están representadas por rectángulos que encuadran la teoría de sistemas. Trabajando retrospectivamente, nuestra teoría del cambio sugiere que mejorar el bienestar infantil y familiar [F] solo será posible combinando los resultados sistémicos (definidos como equidad, calidad y sostenibilidad [D]) con los resultados a nivel familiar (definidos como significativamente involucrados y organizacionalmente apoyados [E])<sup>1</sup>. Para que se den estas condiciones, debe estar en marcha un sistema de DIT [C] eficaz, bien conceptualizado y bien diseñado. Los programas y servicios ubicados y financiados dispersamente no pueden prestar una atención de calidad distribuida equitativamente; solo un sistema está en capacidad de hacerlo. Para hacer que ese sistema sea operativo, los programas y servicios (incluidos los esfuerzos articuladores [A]) deben contar con el apoyo de una infraestructura articulada en torno a las variables de producción esenciales [B], las que a su vez tienen que ser claras, estar vinculadas y ser consideradas como dignas de apoyo.

Trabajando con miras al futuro, nuestra teoría del cambio propone que los programas y servicios (incluidos los esfuerzos articuladores) y las variables de producción constituyen **en conjunto** el sistema que, a su vez, tiene el potencial para producir resultados sistémicos y familiares positivos que ofrecen la posibilidad de mejorar el bienestar de los niños pequeños y sus familias. En otras palabras, el marco aquí descrito propone que: A + B son las condiciones requeridas que conducen a C; cuando C existe, lleva a D y E; y D + E son los precursores que posibilitan la producción de F.

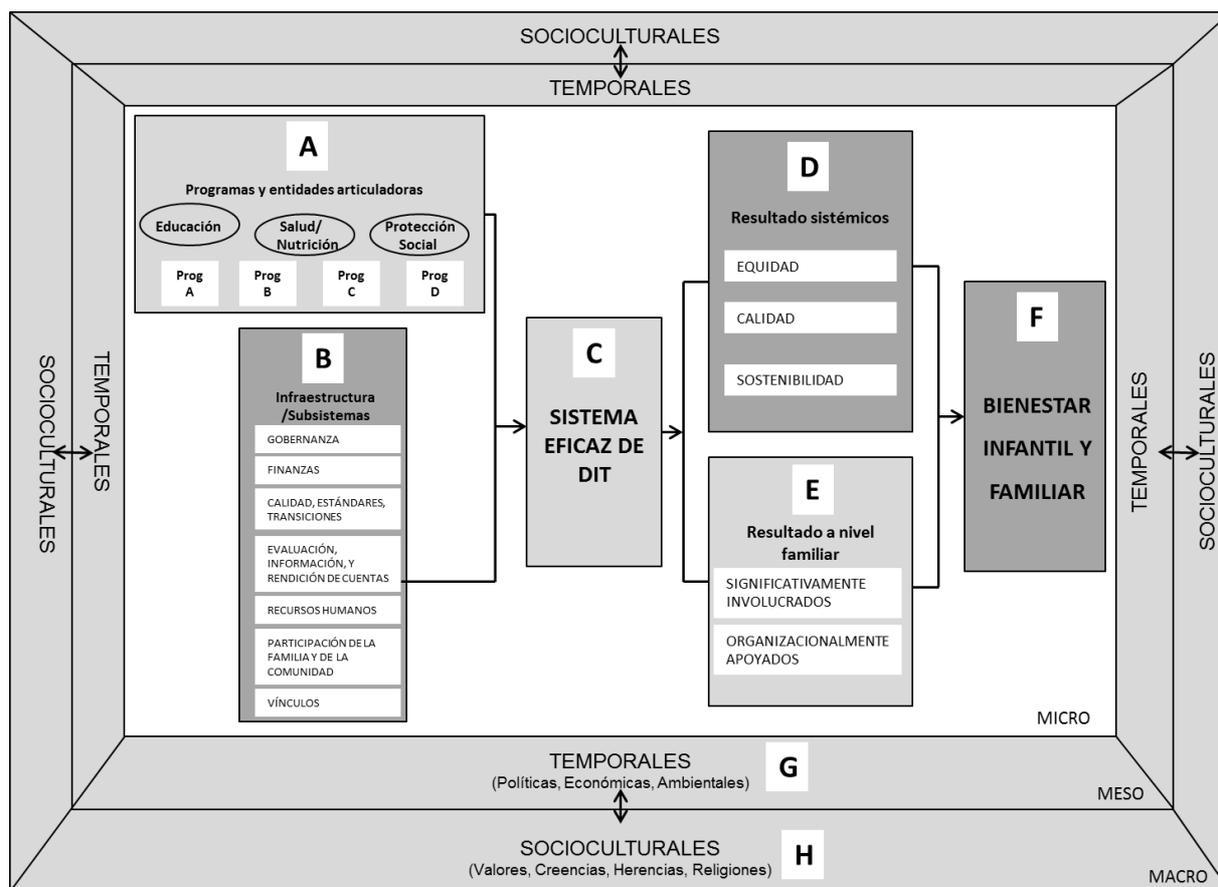
---

<sup>1</sup> Por “significativamente involucrados” entendemos los resultados a nivel familiar que brindan a sus hijos interacciones y experiencias de alta calidad, caracterizadas por su calidez, receptividad y sensibilidad, y oportunidades ricas en lenguaje y aprendizaje. Por “apoyados organizacionalmente”, nos referimos a los resultados a nivel de las familias que tienen los medios para satisfacer sus necesidades básicas y emprender en actividades productivas.

### *Pensamiento sistémico e investigación en DIT*

El pensamiento sistémico postula que todos los elementos deben ser examinados si se busca deducir el potencial que tiene un país, región o municipalidad para prestar servicios infantiles de calidad, equitativos y sostenibles. La utilización de este marco permite organizar nuevas preguntas en torno a la investigación, lo que brinda la oportunidad de examinar y diseñar una implementación más integral y profunda: ¿Qué variables de producción pueden ser entendidas y puestas en marcha? ¿Cómo se manifiesta cada una de las variables? ¿Hasta qué grado interactúan entre sí? ¿En qué medida reciben apoyo? ¿Hasta qué grado y cómo se integran en los programas y servicios existentes? Además, el marco ofrece la posibilidad de plantear diferentes interrogantes sobre los resultados: ¿En qué medida y cómo las variables de producción promueven la calidad de los servicios y la integración? ¿Qué variables contextuales —incluidos los factores políticos, económicos, legales y culturales— dan forma a las variables de producción, los programas y servicios (incluidos los esfuerzos articuladores) y, en definitiva al sistema de DIT? En resumen, el marco y la teoría del cambio pueden funcionar conjuntamente para formular una indagación que debería entregar nuevas percepciones de cómo se producen los esfuerzos de DIT y estimar su probabilidad de generar calidad, equidad y sostenibilidad.

**Figura 1 – Mapa conceptual**



## Examinando los sistemas de DIT en América Latina y el Caribe: Uso y aplicación del pensamiento sistémico: El cómo

### *Las preguntas de investigación*

Con el interés de obtener perspectivas más a fondo para la comprensión de cómo y bajo qué condiciones el DIT es un poderoso agente de cambio económico, social y de desarrollo, emprendimos un estudio en cinco países de ALC. El estudio fue diseñado para producir hallazgos relevantes de la región e incitar a la reflexión sobre la teoría de sistemas y su aplicación a la investigación futura en DIT. Lo ponemos a consideración como un ejemplo de análisis sistémico, con la esperanza de que su estructura, método y hallazgos sean útiles para futuros análisis sistémicos en materia de DIT.

Puesto que por definición el DIT abarca a los programas y servicios que cubren a los niños desde la concepción hasta los 8 años, para nuestro trabajo empleamos esa definición respecto de las edades de los niños cuyos servicios serían incluidos en el estudio. En segundo lugar, partiendo de una perspectiva holística del DIT y dado el

singular diseño de la teoría de sistemas, tomamos en consideración las iniciativas más importantes que se ocupan de este rango de edades en los sectores de educación, salud, protección social, asistencia social, y justicia. Se exploraron los servicios existentes y se buscó comprender las variables y condiciones legales, fiscales y de implementación que fueran contextuales y convergieran en los efectos sobre la accesibilidad, calidad y sostenibilidad de los servicios de DIT.

Específicamente, el estudio buscó abordar las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los principales marcos institucionales y legales que dan forma a la cantidad, naturaleza y prestación de servicios de las políticas, los programas y los servicios de DIT? ¿Cuáles son las características de cada variable de producción del sistema?
- ¿Qué vínculos y mecanismos de coordinación existen entre las políticas, programas y servicios arriba mencionados? ¿Existen entidades articuladoras que estructuran esa coordinación y cuáles son sus atributos más destacados?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que limitan la capacidad del sistema de DIT del país para producir resultados sistémicos de equidad, calidad y sostenibilidad?

### *Recolección de información y análisis<sup>2</sup>*

Para abordar estas preguntas desde una perspectiva sistémica desarrollamos una metodología de tres fases: (i) selección de los países, (ii) diseño de los instrumentos de recolección de información, y (iii) recopilación de información y análisis.

En cuanto a la selección de países, consideramos que este análisis sistémico estaba diseñado para comprender los fenómenos impulsores que dan forma a la **arquitectura** y **prestación** de los servicios de DIT. Se seleccionaron cinco países: Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Trinidad y Tobago, con la intención de describir un continuo de las condiciones económicas y políticas, así como de los entornos institucionales.

La fase de diseño de los instrumentos de recopilación de información incluyó la ampliación de las preguntas de investigación básicas, anteriormente mencionadas, y el desarrollo de un formato de entrevista estructurada que abarca los siguientes

---

<sup>2</sup> Las autoras agradecen con gran aprecio el trabajo asociado con este proyecto llevado a cabo por Emily Fox, Martha Kluttig, Victoria Parra y Juan Carlos Reyes.

temas: el contexto legal e histórico; los actuales esfuerzos programáticos y articuladores; los elementos de la infraestructura o de la arquitectura; y, la equidad, calidad y sostenibilidad. Para enriquecer estas preguntas y a fin de preparar las visitas a los países, la recolección de información comenzó con una extensa revisión documental que proporcionó información sobre los contextos sociales, políticos y económicos de los países; los esfuerzos legales desplegados en nombre de la infancia; las condiciones actuales de los niños y sus familias; los servicios prestados; los esfuerzos emergentes; y, los desafíos. Utilizando esta información, se prepararon informes de estudios de caso, lo que permitió refinar nuestras preguntas y escoger a los informantes apropiados para las visitas in situ en los países, cada una de una semana de duración. Los informantes incluían ministros y personal en funciones, ex funcionarios ministeriales, representantes de los partidos políticos, dignidades electas, dirigentes clave de ONG, filántropos privados, profesionales e investigadores clave de DIT, así como promotores a nivel nacional y comunitario. Las entrevistas se concentraron, en su mayor parte, en la ciudad capital de cada país (con algunas excepciones en Brasil, Colombia y Trinidad y Tobago). Debido a limitaciones de recursos y de tiempo, las visitas no pudieron incluir en todos los casos entrevistas exhaustivas con autoridades locales y funcionarios ejecutores de los programas a nivel subnacional o local. Esto limitó la información acerca de cómo ellos experimentan y perciben los desafíos de la implementación.

Utilizando el material formativo del estudio de caso y luego de discusiones y análisis minuciosos de la información recabada durante las visitas in situ a los países, se ampliaron los estudios de caso y se revisaron, verificaron y validaron los datos. Se produjeron cinco estudios de caso individuales, uno para cada país, que finalmente fueron el principal insumo para un análisis comparativo (Berlinski y Schady, 2015).

Como se mencionó anteriormente, la metodología empleada respetó cuidadosamente el marco conceptual y la teoría del cambio rectora. La ventaja general de un enfoque sistémico es que ofrece una vía efectiva para recolectar información sistémica que varía según la época y el lugar. Ofrece, asimismo, múltiples perspectivas sobre los fenómenos y los acontecimientos. Como resultado, no solo el proceso de recolección de información es complejo, sino que los hallazgos son estratificados, matizados y a veces inconsistentes. La información que procede de diferentes fuentes necesita ser verificada y examinada para identificar la variación sistemática por localidad geográfica, partido político, agencia gubernamental y/o función dentro de esa agencia. Requiere también ser integrada y presentada en una forma tal que revele una historia.

Por lo tanto, si se toman en conjunto el proceso, la información y su presentación, se vuelven complejos los resultados de cualquier análisis sistémico. Para explorar los méritos de un enfoque sistémico de la investigación sobre DIT dentro y a través de los países, presentamos nuestros resultados en las siguientes secciones: los hallazgos en materia de implementación, la relación entre la teoría de sistemas y la equidad, entre la teoría de sistemas y la calidad y, finalmente, los vínculos entre la teoría de sistemas y la sostenibilidad.

## **Implementando los sistemas de DIT**

A propósito de la implementación de los servicios de DIT en ALC desde una perspectiva sistémica, se presentan tres temas. Primero, el amplio contexto del trabajo sistémico, considerado como uno que cambia rápida y conceptualmente en la práctica. Segundo, se discuten algunos de los logros alcanzados. Y tercero, se abordan los desafíos relacionados con el enfoque sistémico.

### *Nociones cambiantes sobre el DIT y sus impactos en el pensamiento sistémico*

La manera en la que un país contempla su obligación para con los niños pequeños se inserta en su historia sociocultural, determinando no solo qué servicios deben ofrecerse sino también cómo y a quiénes habrán de brindarse. En ALC se han producido tres cambios recientes en el modo en que los gobiernos conciben el DIT y que a su vez vuelven al pensamiento sistémico particularmente relevante en esta época de importantes cambios.

En primer lugar, hay un reconocimiento creciente de la importancia del DIT, acompañado de una diversificación de los tipos de servicios que se ofrecen y de su expansión en número y en términos de los grupos etarios a quienes van dirigidos. Si bien los mecanismos institucionales para la implementación de esa expansión varían según el país, hay consenso en torno a que los servicios de DIT necesitan ser ampliados. Desde el punto de vista del análisis sistémico, una expansión de este tipo conlleva desafíos para los resultados sistémicos clave que interesan. Desafíos para la sostenibilidad, en la medida en que los países deben encontrar los recursos financieros necesarios para sostener de manera permanente la expansión e incluirlos en sus presupuestos nacionales. Esto demanda un importante compromiso político con la primera infancia, lo suficientemente fuerte como para movilizar, a su vez, un compromiso fiscal sostenido. La expansión de los servicios también supone desafíos

para la calidad, pues el rápido incremento de la cobertura requiere de una oferta suficientemente grande de recursos humanos calificados, a menudo no disponibles en el corto plazo. Por último, la expansión entraña desafíos para la equidad, toda vez que los formuladores de políticas necesitan tomar decisiones de por dónde comenzar (en qué territorios), a qué poblaciones dirigirse (minorías, grupos de edad) y qué programas o servicios específicos expandir más rápidamente.

Un segundo cambio en la concepción del DIT entre los gobiernos de ALC es la presencia de un consenso creciente acerca de que el DIT es un derecho humano universal que el Estado debería garantizar. Esta garantía se logra sea a través de la provisión directa de servicios públicos o mediante el financiamiento y regulación de la provisión privada. Algunos países, como Brasil, priorizan la provisión pública directa como la opción de política para garantizar este derecho. Otros países, como Trinidad y Tobago, han expresado su compromiso con la primera infancia pero hasta la fecha han ofrecido un servicio público comparativamente limitado y han dependido de proveedores privados parcialmente financiados con subsidios gubernamentales.

El tercer cambio es de carácter conceptual y apunta a una provisión de servicios de DIT integral e integrada en lugar de una serie de servicios de infancia separados y diferenciados (e. g., salud, educación, bienestar). Conceptualmente, la integración implica pasar de los servicios organizados desde el punto de vista del proveedor a los servicios organizados alrededor del desarrollo y las necesidades de cada niño y su familia. Así, el DIT está siendo conceptualizado cada vez más como un fenómeno multidisciplinario. En algunos países, la integración de los servicios ha estado asociada a la creación de mecanismos de política para promover una colaboración intersectorial. Estos mecanismos de colaboración intersectorial, denominados en este trabajo entidades articuladoras, serían de difícil identificación y análisis de no ser por el pensamiento sistémico. En el modelo presentado en la sección anterior, las entidades articuladoras, junto con los programas y servicios y las variables de producción, son los elementos clave de los sistemas de DIT. Es importante mencionar que el cambio conceptual descrito aún no se refleja en acuerdos de implementación sobre el terreno. Esto significa que en los países estudiados, el avance conceptual hacia la provisión integral de servicios de DIT todavía permanece, hasta cierto punto, en un nivel retórico más que en uno práctico.

Aunque estas conceptualizaciones cambiantes promueven cierto discurso y algunos cambios institucionales, el DIT integral todavía está lejos de ser enteramente

comprendida en la mayoría de países. Ninguno de los países estudiados aborda todos los elementos del sistema de un modo que logre producir efectos asociados con la teoría del cambio propuesta. Más aún, en la región todavía se carece de un enfoque consistente y orientado a la calidad, la equidad y la sostenibilidad.

### *Logros sistémicos*

Entre los esfuerzos sistémicos más importantes que concitan atención en los últimos años se encuentran aquellos que buscan vincular programas y servicios. Conocidos como entidades articuladoras, estos esfuerzos son evidentes en diferentes países, siendo los dos ejemplos más notables Chile (Chile Crece Contigo) y Colombia (De Cero a Siempre). Las entidades articuladoras actúan como mecanismos integrados de gobernanza entre los distintos sectores e instituciones responsables de los programas y políticas de DIT que apuntan a organizar los servicios alrededor del desarrollo integral y las necesidades de cada niño y su familia, y no en torno a los proveedores de servicios. Con el propósito de lograr este objetivo, estas entidades han desarrollado mecanismos de coordinación horizontal y vertical. La coordinación horizontal busca vincular la provisión de servicios entre sectores como salud, nutrición, agua y saneamiento, educación, cultura, deportes, trabajo y protección social. Los mecanismos de coordinación vertical se proponen promover la coherencia de la provisión de servicios en todos los niveles nacionales, subnacionales y locales de gobierno. Tanto la estructura como el nivel de desarrollo de las entidades articuladoras varían sustancialmente entre los países estudiados. En algunos casos, donde esas entidades no han surgido formalmente, se han evidenciado otros esfuerzos para vincular los servicios en las instancias ministeriales pertinentes, como en el caso del desarrollo de sistemas integrados de información en Brasil.

Hasta la fecha, las entidades articuladoras han logrado mejorar la visibilidad de los servicios de DIT, movilizando apoyo político para las agencias de DIT y promoviendo la coordinación entre las instituciones que se ocupan de ella. Sin embargo, también han enfrentado dificultades en la implementación debido a la falta de recursos humanos y a la intermitencia del financiamiento. Más aún, el conflicto es intrínseco a la existencia misma de las entidades articuladoras pues intentan reorientar prácticas y concepciones profundamente arraigadas en los ministerios correspondientes. La coordinación con otros sectores requiere de conocimientos y destrezas específicas, y también de estructuras de rendición de cuentas que incorporen la coordinación entre los criterios según los cuales los empleados y sus jefes son evaluados en los

ministerios del ramo. A menudo, los empleados ven en la coordinación intersectorial una carga adicional a sus labores ya de por sí pesadas. El éxito de los mecanismos de articulación requiere de cambios en prácticas y concepciones profundamente arraigadas; de recursos humanos y financieros; de nuevas estructuras incentivadoras que promuevan la coordinación; y, de mejoras en la capacidad humana. Un tránsito integral hacia un sistema integrado de DIT demanda tiempo y esfuerzo. Pese a los múltiples desafíos que enfrentan, las entidades articuladoras representan una respuesta institucional ingeniosa para avanzar hacia un pensamiento sistémico en las políticas y la práctica de la DIT.

### *Desafíos sistémicos*

Como ya se mencionó, la idea de los servicios integrales e innovadores se está consolidando conceptualmente en ALC. No obstante, pese al interesante trabajo de las entidades articuladoras y otros esfuerzos ya mencionados, las políticas prevalecientes de DIT en ALC todavía se inclinan por favorecer los esfuerzos programáticos individuales antes que un enfoque sistémico. Esto puede atribuirse a varios factores. Primero, si bien hay documentos marco integrales que ofrecen fundamentos convincentes sobre la importancia de los primeros años de vida, la necesidad de invertir en ellos y de pensar inventivamente a través de los sectores y servicios, a menudo constituyen solo un conjunto de aspiraciones. En ocasiones, esos documentos son presentados como guías, en contraste con documentos legalmente aplicables; a veces no son lo suficientemente específicos como para alentar una planificación integral; y, frecuentemente no van acompañados de los recursos, orientación y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren su implementación. Esto puede deberse en parte a la naturaleza diversa de los documentos marco en general. También puede atribuirse al hecho de que son comparativamente nuevos, de modo que las herramientas, recursos y pautas que podrían fomentar la implementación están aún por desarrollarse. Dado que aún es frágil, el DIT requiere de documentos marco reforzados por herramientas de política coadyuvantes y por recursos.

En segundo lugar, en muchos países de ALC prestar atención a la arquitectura institucional —pese a estar bien conceptualizada— es menos urgente que cubrir las inminentes demandas de servicios de la población. Al unir dichas necesidades urgentes e inmediatas con métodos probados y efectivos de entrega de servicios, es natural que algunos esfuerzos de política favorezcan alternativas programáticas. Por

ejemplo, las transferencias monetarias condicionadas (TMC) son un instrumento de política ampliamente utilizado en la región y han sido muy eficaces para incrementar el uso de los servicios públicos de salud y educación (Fiszbein y Schady, 2009). Como tales, las TMC concitan una considerable atención. En sectores bien desarrollados como la educación primaria, donde se construyen escuelas y hay un aparato para preparar y ubicar a los maestros existentes, las TMC pueden funcionar bien en lo que concierne a mejorar la asistencia escolar. Hasta ahora el DIT no es un sector como esos. Es más bien uno donde el apoyo a la infraestructura física y humana es limitado o simplemente no existe. Así, aunque viables en sectores relacionados, las TMC por sí solas no pueden súbitamente “caer del cielo” sobre el DIT sin que se preste atención a las limitaciones de infraestructura y recursos humanos. En efecto, ningún único mecanismo de financiamiento será suficiente para respaldar los enfoques integrales e integrados que requiere un avance significativo del naciente DIT.

En tercer lugar, es muy complejo lograr un enfoque sistémico de la DIT. Este conlleva una intencionalidad clara y ordenada, una firme comprensión de las necesidades de los niños pequeños y sus familias, y un compromiso duradero con reformas sociales e institucionales esenciales. Exige liderazgo a los más altos niveles y apoyo de las organizaciones comunitarias y no gubernamentales. Resulta imperativo disponer de recursos duraderos acoplados con una visión integrada. Así que, incluso bajo las circunstancias más favorables, la implementación del sistema no es simple ni puede lograrse a corto plazo.

### **Teoría de sistemas y equidad**

La teoría de sistemas es particularmente poderosa para examinar temas de equidad porque confirma que el compromiso con la equidad no es consistente en todos los países, ni siquiera dentro de un mismo país, y que puede estar cambiando; reconoce asimismo estas realidades contextuales y señala su importancia para formular decisiones de política cruciales. Más aún, la teoría de sistemas permite la articulación de una perspectiva transversal entre ministerios, programas y políticas. Más que investigar el funcionamiento de una institución, puede abordar la equidad interinstitucional a partir de tres elementos de la provisión de servicios: (i) acceso equitativo a los servicios; (ii) distribución equitativa de presupuestos; y, (iii) distribución y remuneración equitativas de personal. Cada uno se comenta a continuación.

#### *Acceso equitativo a los servicios*

En toda América Latina, si bien el acceso equitativo a los servicios de DIT está mejorando, no deja de verse comprometido. En general, en la región los niños pequeños menores de 5 años gozan de un mejor acceso a los servicios de salud que a los de educación basados en el hogar o en centros. Las razones para un acceso diferenciado a los servicios de salud son numerosas y algunos países justifican su decisión estratégica de dirigirse habitualmente a las poblaciones más pobres, aunque no siempre utilizan los mejores sistemas de focalización para llegar a ellas. En algunos casos, los servicios específicos que se brindan a los más necesitados son vistos como un preámbulo a las políticas orientadas a expandirlos para todos los niños. La inequidad también existe porque los servicios son más limitados en las zonas rurales y alejadas y, cuando los hay, su calidad a menudo está en entredicho. Esto contrasta agudamente con los pujantes servicios que se ofrecen a los niños en algunas municipalidades urbanas extensas. A menudo las desigualdades en el acceso se dan por edad: se proveen más servicios a los niños en edad preescolar que a los infantes y bebés, aunque muchos esfuerzos basados en la comunidad buscan denodadamente aliviar esta necesidad.

Las limitaciones en el acceso frecuentemente reflejan y contradicen las políticas del país. Reflejan esas políticas en tanto la adhesión a una toma de decisiones descentralizada está extendida en ALC. En apariencia, la toma de decisiones localizada parece respetar las demandas y necesidades de la comunidad, pero a veces no resulta equitativa. Esto es particularmente cierto cuando hay serias disparidades económicas, contextuales y culturales que caracterizan a diferentes regiones al interior de un país, como es el caso en muchos de ALC. Estas diferencias son asimismo evidentes en la capacidad de implementar políticas y manejar recursos de los diferentes niveles de gobierno y en la heterogeneidad que presentan. También la desigual distribución de servicios contradice las políticas del país, particularmente cuando adopta retóricamente una postura basada en derechos. Un compromiso con la universalidad de la provisión de servicios es inherente a los enfoques basados en derechos. Siendo un objetivo loable, la provisión universal de los servicios de DIT no está extendida.

A pesar de la evidente desigualdad en la provisión de los servicios de DIT en ALC, hay algunos ejemplos notables en los cuales la región está dando importantes pasos para resolver sus temas de equidad. Uno de ellos es el uso de sistemas nacionales de focalización para asignar el limitado suministro de servicios de DIT a las poblaciones

más pobres y más desaventajadas, como lo hacen Colombia y Chile. La teoría de sistemas ha posibilitado un análisis del acceso que trasciende a cualquier programa y transmite un panorama más amplio del grado al que los niños pequeños tienen o no un acceso equitativo a los servicios. Este análisis en sí mismo proporciona una potente herramienta para identificar las áreas que más necesitan de los esfuerzos tendientes a reducir las desigualdades.

#### *Distribución equitativa de presupuestos*

Pese a los considerables aumentos que se han registrado en el monto general de fondos disponibles para apoyar el DIT en ALC, persisten serias desigualdades en su distribución, que a menudo favorece a un ministerio o a una región por sobre otra. La variación regional o subregional puede deberse a la dependencia que existe de las unidades administrativas descentralizadas, como los gobiernos municipales, para la provisión de servicios de DIT y, en algunos casos, del financiamiento. A menudo, los gobiernos locales más grandes y pudientes complementan el financiamiento federal con sus propios recursos, elevando así el porcentaje de niños que pueden acceder a los servicios. Dado que estas localidades tienen capacidades técnicas y de implementación más sólidas, pueden ofrecer servicios de mejor calidad, exacerbando de este modo las desigualdades entre los distritos más ricos y más pobres. Por ejemplo, en Colombia se depende considerablemente de los compromisos municipales con el DIT, que varían según los recursos financieros de que la municipalidad disponga y de las preferencias de las autoridades electas. En Brasil, donde la provisión de servicios de DIT es responsabilidad directa de los gobiernos municipales, la asignación del financiamiento es extremadamente desigual, particularmente entre las municipalidades norteñas y sureñas. El gobierno federal ha implementado políticas y programas orientados a compensar las disparidades que se producen entre localidades. Por ejemplo, se asigna un financiamiento adicional a aquellas que no están en capacidad de garantizar un nivel mínimo de gasto anual por niño. Estrategias como esta están siendo puestas en marcha a medida que los análisis sistémicos informan sobre la magnitud de las desigualdades presupuestarias.

#### *Distribución y remuneración equitativas de personal*

Puesto que los costos de personal representan la mayor parte de los presupuestos de DIT, y que la calidad del personal tiene un gran impacto en el éxito de los servicios de

DIT, es importante examinar la equidad de su distribución y remuneración. En primer lugar —y esto es común a los países estudiados—, hay diferencias regionales significativas en cuanto a la disponibilidad de profesionales calificados para trabajar en los sectores salud y educación, proporcionalmente al tamaño de la ciudad y a los niveles de urbanización. En otras palabras, es probable que las comunidades más pequeñas no solo tengan menos profesionales sino que también reciban a los menos calificados. Esta realidad puede volver prácticamente imposible contratar personal que cumpla con los requisitos mínimos de calificación en ciertas localidades. Como se ha señalado, las diferencias entre municipalidades pueden verse exacerbadas porque en las municipalidades mejor dotadas, los gobiernos movilizan recursos adicionales para el DIT. Para revertir esta tendencia, se podrían utilizar —y se están utilizando— incentivos salariales en el sector salud en países como Brasil, para atraer a personal calificado hacia las áreas de más difícil acceso.

En segundo lugar —y es una situación que complica las cosas y desincentiva al personal profesional—, los educadores del nivel inicial perciben remuneraciones más bajas —y con sus trayectorias profesionales evaluadas de manera diferente— que las de los profesores de escuela primaria. Esta diferencia salarial se ha encontrado en Chile, Colombia y Trinidad y Tobago. Los bajos salarios conducen a que llegado el momento de elegir, los profesores opten por las escuelas primarias, dejando para el nivel inicial una reserva de personal más reducida y a menudo menos calificada. Esto implica que los niños no tengan un acceso igual a personal de calidad en sus primeros años de vida. Más aún, ese personal suele estar desigualmente distribuido en un mismo país: los niños de las zonas urbanas tienen un mayor acceso a educadores más calificados que los niños que viven en las áreas rurales. La geografía no es la única variable que provoca desigualdad; las diferencias en las compensaciones cubiertas por los programas, independientemente de la localidad geográfica, también pueden hacerlo. Por ejemplo, en Chile, los dos mayores programas que entregan servicios a los niños, Integra y JUNJI, exigen calificaciones similares a su personal, pero les ofrecen compensaciones diferentes. Las remuneraciones menores para los trabajadores del sector público (comparadas con las del sector privado) también son comunes a algunos países de la región. En Guatemala y Trinidad y Tobago, las carreras profesionales en el sector público parecen no demandar la calidad profesional que se requiere. La escasez de trabajadores altamente calificados en ese sector ha sido identificada como un desafío mayor para la distribución equitativa de personal de calidad, tan imprescindible para reducir las disparidades académicas.

## **Teoría de sistemas y calidad**

Pese a que son comunes los debates acerca de en qué consiste la calidad y cómo se la mide de mejor modo, dos elementos en los que generalmente se concuerda guían la producción y provisión de servicios de calidad para los niños pequeños: la existencia de marcos y estándares pedagógicos, y de una preparación y desarrollo profesional significativos. Sobre la base de un marco sistémico que examina la calidad de los sistemas de provisión de servicios, a continuación se discute cada uno de los dos elementos, haciendo una revisión general de las tendencias en la calidad que se observan en la región.

### *Cantidad antes que calidad: tendencias en ALC*

Del examen de múltiples esfuerzos en distintos países de ALC, podría decirse que mucho del reciente y rápido crecimiento de los servicios de DIT se ha concentrado en generar programas y cupos, dando como resultado que los esfuerzos de calidad hayan sido menos prominentes que los que se han orientado a la cantidad. Sin ser privativa de ALC, optar por la cantidad por sobre la calidad se presenta a veces como una estrategia por etapas; es decir, los esfuerzos se organizan anticipando que su calidad se verá mejorada con el tiempo. Aprovechar las oportunidades de política vigentes para lanzar programas parece ser un imperativo primordial. Independientemente de esta justificación, se torna necesario un enfoque más concertado sobre la producción de servicios de DIT de calidad.

La calidad no está totalmente ausente. En efecto, se evidencian modelos de otros países, tales como enfoques desarrollados domésticamente que demuestran un profundo respeto por la variedad cultural. Más aún, hay una comprensión bastante clara de que los resultados de calidad están supeditados a un personal de calidad; este reconocimiento existe pese al hecho de que los países enfrentan serias carencias de personal en general. Por otro lado, es mucho menos evidente la existencia de esfuerzos e instrumentos concretos que son cruciales para producir calidad. Por ejemplo, no abundan los destinados a abordar los lenguajes diversos de los niños, ni aquellos orientados a los niños con necesidades especiales. El uso de un monitoreo efectivo de los programas y de evaluaciones para mejorar la instrucción de los niños son herramientas de política que parecen aplicarse de modo inconsistente. También están ausentes los esfuerzos de transición tradicionalmente asociados con la calidad, excepto en Chile y Trinidad y Tobago.

### *Marcos y estándares pedagógicos*

Pese a que la calidad no ha primado sobre la cantidad en ALC, la importancia de la primera ha sido reconocida y algunas herramientas de calidad clave se han puesto en marcha. Los estándares, por ejemplo, son generalmente tomados en cuenta entre las herramientas de calidad más potentes que pueden utilizarse para promover la calidad. En cada uno de los principales sectores que abarca el DIT (educación, salud y protección social), existen al menos tres tipos de estándares. El primero, a menudo denominado “estándares de los resultados a nivel del niño”, especifica los resultados precisos y medibles que los niños deberían obtener como resultado de recibir servicios. El segundo tipo de estándares —frecuentemente denominados “estándares del programa”— se refieren a aquellos que establecen la naturaleza de los servicios que los niños deberían recibir. La tercera clase de estándares tienen que ver con las certificaciones profesionales que determinan lo que educadores, médicos, enfermeras y trabajadores sociales necesitan saber y ser capaces de hacer para proveer los servicios eficazmente.

Entre los países estudiados, casi todos tenían estándares del programa para los principales componentes de sus esfuerzos en DIT. Sin embargo, la mera existencia de estándares no es un barómetro completo de su éxito; su calidad debe ser examinada. A menudo y en todos los sectores, los estándares de los programas se enfocaban en lo que podía ser calculado fácilmente. En los programas del sector educación, esto se traduce en una abundancia de estándares que abordan variables estructurales, incluidos, por ejemplo, el tamaño del grupo, la proporción entre niños y adultos, y los requisitos de capacitación previa a la provisión de servicios por parte de los profesores. La necesaria atención a las variables del proceso, por ejemplo las interacciones entre educador y niño, mostró ser menos frecuente en todos los países, pese al hecho de estar más directamente vinculadas a los resultados a nivel del niño. Los estándares que especifican lo que los niños pequeños deberían saber y ser capaces de hacer aparecen particularmente insuficientes, en parte debido al temor de que los resultados de evaluaciones basadas en estándares podrían ser utilizados para etiquetar o monitorear injustamente a los niños pequeños. No obstante, es importante señalar que aunque muchos países no poseen estándares precisos para los resultados a nivel de los niños, sí tienen enfoques de currículo bastante integrales, aunque son débiles los mecanismos para monitorear la implementación curricular. En toda ALC, las transiciones estructuradas del hogar a programas de atención basados

en centros y de los programas a las escuelas para asegurar la continuidad de experiencias para los niños son todavía incipientes como un elemento clave de la calidad.

En el sector salud, la existencia de estándares para la provisión de servicios es común y visible. Sin embargo, los estándares del programa en este sector se concentran generalmente en el número de servicios provistos que se desprenden de la información administrativa más que de los parámetros de calidad de los servicios. Comparativamente con la educación, los resultados en salud a nivel de los niños habitualmente se especifican en los países estudiados, pues a menudo se basan en normas internacionales relativas al cuidado pre y posnatal, al crecimiento, la nutrición y la inmunización.

Los países utilizan sus estándares de programa de maneras diferentes. En algunos lugares, se usan esencialmente como criterios de autorización de licencias a los cuales deben adherir los proveedores antes de obtener el permiso para operar. Otros países conceden menos peso regulatorio a los estándares del programa y recomiendan que estos sean utilizados como guías de operación. Independientemente del uso que se les dé, con frecuencia los estándares de los programas son muy difíciles de implementar.

Dado que los estándares habitualmente se desarrollan para un solo programa, es común a los países tener varios conjuntos de estándares para diversas iniciativas, incluso para aquellas que entregan servicios muy similares. La existencia de múltiples conjuntos de estándares genera desigualdades involuntarias para los niños atendidos por los proveedores con niveles de calidad variables, incluso en los programas públicos. Esto es particularmente visible donde coexisten programas locales y nacionales. Más aún, puesto que los estándares no se aplican simultáneamente a los proveedores públicos y privados, se crea un “doble estándar” que exacerba la inequidad y la desigualdad. Más allá de la implementación, constituye un reto monitorear los estándares. En los países de ALC estudiados, son limitados los recursos que se asignan para el monitoreo de programas y el cumplimiento de las normas de calidad; el personal que monitorea es limitado en número y, en algunos casos, en competencia. Los mecanismos de monitoreo tienden a ser considerados más como un vehículo de rendición de cuentas que como una herramienta para mejorar la calidad.

### *Preparación y desarrollo profesional*

Pese al reconocimiento general de la importancia que tienen la preparación y el desarrollo de los educadores para la calidad de los programas, la capacidad de los recursos humanos en la educación inicial es todavía débil en la región. Por ejemplo, varios de los grandes programas de DIT se basan en modelos comunitarios de provisión de servicios que dependen de las madres como proveedoras de los mismos. A menudo estas madres, conocedoras del contexto de la comunidad, no reciben capacitación previa ni cuentan con credenciales de ingreso al DIT. Más aún, frecuentemente exhiben muy bajos niveles de educación y alta rotación en sus servicios. Incluso donde hay profesionales involucrados en el DIT, la comprensión general es que este es un campo de especialización diferente de la educación primaria. Esto se refleja en la existencia de múltiples esfuerzos diseñados específicamente para capacitar a educadores en infancia temprana. Una diferenciación es recomendable pues puede permitir la adquisición del conjunto de destrezas apropiado que demandan las aulas del nivel inicial de alta calidad. Una consecuencia involuntaria de la diferenciación, también presente en los países estudiados, puede ser que se segregue a los educadores del nivel inicial de la profesión docente e implícitamente se encuentre una justificación para ofrecerles remuneraciones más bajas y/o una trayectoria profesional menos atractiva.

En el área de formación en servicio, los esfuerzos son todavía dispersos en ALC y no siempre corresponden a incentivos salariales o a esquemas de evaluación. Un caso notable es el de Brasil, que no exige una credencial preservicio oficial para los educadores del nivel inicial. Para resolver esta omisión, el país, a través de sus universidades, recicla a los profesores de educación básica como educadores del nivel inicial basándose en guías definidas sobre lo que se espera que sepan para trabajar en centros de DIT. Un hallazgo alentador fue que el presupuesto nacional asigna fondos a los gobiernos locales y les exige que sean utilizados específicamente para desarrollar iniciativas de capacitación en servicio. Otros países, como Guatemala, también han optado por reciclar a los profesores de educación primaria. Aunque son esfuerzos importantes, no existe una solución permanente que compense la ausencia de formación en servicio y acreditación para los educadores del nivel inicial. Persiste la interrogante de si el reciclamiento de los profesores de educación primaria puede producir suficientes educadores calificados para el gran y creciente número de aulas del nivel inicial y, más generalmente, si el sistema está en capacidad de producir

suficiente personal para el abanico de servicios de FIT –que crecen rápidamente– y con ello expandir su cobertura.

## **Teoría de sistemas y sostenibilidad**

La teoría de sistemas brinda la oportunidad de considerar las políticas vigentes y los esfuerzos programáticos a la luz de su durabilidad y supervivencia general. Hablar de sostenibilidad es referirse a la continuación real de los servicios directos que se entregan a los niños y a los apoyos necesarios para sostenerlos. A continuación se abordan varios componentes cruciales de la sostenibilidad en ALC: financiamiento, información duradera y sistemas de rendición de cuentas, y apoyo político y público.

### *Financiamiento y sostenibilidad*

Fundamentales para cualquier sistema de servicios son los fondos que le son provistos en el tiempo. A menudo los esfuerzos en DIT son propuestos por un líder político, para ser desmontados en cuanto su sucesor entra en funciones. Así, además de la búsqueda de calidad y equidad, la de financiamiento duradero es esencial para la supervivencia del DIT. Esta cuestión puede ser analizada desde dos perspectivas: primero, la suficiencia de los fondos para la provisión actual de servicios y, segundo, la durabilidad de la fuente de financiamiento en el tiempo. Respecto de la primera, el renovado interés en el DIT ha resultado en un aumento del financiamiento público para esos servicios. No obstante, este incremento no es consistente en todos los países y es generalmente insuficiente para cubrir las crecientes necesidades de la provisión de servicios. Comparados con los presupuestos asignados a la educación primaria, por ejemplo, los correspondientes al DIT son todavía extremadamente bajos, particularmente si se tiene en cuenta que los servicios de DIT de buena calidad pueden ser más costosos por niño que los de educación primaria. Más aún, el avance hacia una provisión de servicios más integral puede requerir de compromisos fiscales mayores. De este modo, pese a que se han expandido, los presupuestos asignados al DIT aún son insuficientes.

En la búsqueda de financiar los programas rápidamente, el sector a menudo depende de fuentes de financiamiento no sostenibles. En algunos países, el financiamiento depende del uso de excedentes o regalías de las exportaciones de recursos naturales, que fluctúan en el tiempo. Además, muchas veces está supeditado a contrapartidas del sector privado, que suelen ser comunes mientras una idea o un programa son

nuevos, pero es poco probable que se sostengan en el tiempo. Algunos países han reconocido la precariedad de estas estrategias y han buscado mecanismos de financiamiento más duraderos. Pero incluso en estos países, el DIT es todavía un área de segundo orden. En el caso de Brasil, el presupuesto básico para educación está establecido en la Constitución. No obstante, se trata de gastos generales y no están específicamente destinados al DIT, si bien incluyen gastos en esta área. En resumen, este análisis sugiere que la sostenibilidad del financiamiento es un tema sistémico crucial pero frecuentemente inadvertido.

### *Información, sistemas de rendición de cuentas y sostenibilidad*

La información y la rendición de cuentas son esenciales para la sostenibilidad de cualquier sistema pues proveen las herramientas de información para monitorear la implementación y evaluar el desempeño, dos prerequisites para la planificación de largo plazo. En efecto, es difícil considerar la eficacia sistémica o la sostenibilidad del programa sin dedicar esfuerzos considerables a la información y la rendición de cuentas. En ALC existe un reconocimiento general de la importancia de la información para las decisiones de política que pueden promover programas más amplios y asegurar la supervivencia de los servicios. Pese a este reconocimiento, los sistemas de información y de sostenibilidad varían mucho según los países. Varios factores clave condicionan la generación y uso de la información: la conceptualización de la utilidad social de la información, la puntualidad de los datos y el nivel de agregación. No menos importante es el tema de la capacidad institucional para la generación, manejo y uso de la información.

Conceptualmente, los sistemas de información, diseñados por y para servir a distintos ministerios, parecen ser vistos como un depósito de información de provisión de servicios más que como vehículos activos para el reforzamiento de la calidad y el desarrollo de políticas. Como tales, tienden a guardar información sobre insumos programáticos (e. g., cifras de casos clínicos, niños que asisten a la escuela, beneficiarios de un programa específico), que se traducen en el uso de esos datos con fines de rendición de cuentas con respecto a los estándares de rendimiento o productos (número de niños por aula, gastos en materiales, etc.). Mucha menos atención se concede a la recolección de indicadores de resultado o impactos (e. g., indicadores de desarrollo a nivel de los niños). Esto limita el uso de la información disponible para una rendición de cuentas que vaya más allá de los insumos. Más complicado aún, la información puede estar actualizada o disponible de manera

oportuna para los usuarios finales. En algunos de los países estudiados, los datos sobre los niños estaban agregados para los jóvenes desde el nacimiento hasta los 18 años, volviendo imposible desagregarlos para un solo grupo de edad.

La capacidad institucional está asociada a todos los desafíos que surgen en el esfuerzo por generar, manejar y utilizar los sistemas de información. En algunos países (y en las regiones menos desarrolladas de todos los países), existen asimismo brechas tecnológicas y problemas de conectividad que todavía imponen restricciones a la construcción de sistemas de información modernos. Respecto de la capacidad técnica e institucional, existe una gran variación no solo entre países, sino también entre diferentes sectores, instituciones y regiones al interior de cada país. Una complejidad adicional emerge del esfuerzo por construir sistemas de información intersectoriales integrados como los que serían necesarios para rastrear los diferentes resultados asociados al bienestar de los niños pequeños y sus familias.

Pese a estas limitaciones, es importante señalar que los países reconocen la importancia de la transición hacia sistemas de información nominales, donde la unidad de análisis es el individuo, de modo que las personas puedan ser rastreadas a través de su trayectoria de vida en un sector dado o, por último, en sectores combinados. A medida que la necesidad de generar sistemas de información nominales se vuelve más evidente, algunos países han iniciado esfuerzos encomiables para producirlos, por ejemplo utilizando las listas asociadas a las transferencias monetarias condicionadas como plataformas sobre las cuales construir estos sistemas. El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) colombiano es un ejemplo de un esfuerzo por producir un marco informático integral que se utiliza en todos los sectores.

El avance hacia un enfoque más integral del DIT y la creación de entidades articuladoras apuntan a la necesidad de construir sistemas de información integrados que articulen datos sobre niños, familias, proveedores, recursos humanos y programas de diferentes sectores y niveles de gobierno. Estos sistemas son necesarios para propósitos de planificación, monitoreo y rendición de cuentas. Pueden facilitar transiciones en los servicios y permitir la implementación de procesos de aseguramiento de calidad (e. g., incentivos, licencias o acreditación). Concebir la calidad desde una perspectiva sistémica requiere pensar más allá de los esfuerzos programáticos de recolección de información y avanzar hacia otros más sistémicos. Los esfuerzos sistémicos de recolección de datos no necesitan ser integrados en una

sola base de datos central. Pueden, en cambio, ser almacenados por sectores. Lo que los hace sistémicos es que los diferentes conjuntos de datos estén vinculados de modo que puedan ser fácilmente combinados a fin de que las distintas entidades tengan acceso a la información de cada una de las demás. Este tipo de organización requiere de un sólido esfuerzo de planificación central. En algunos de los países estudiados, las entidades articuladoras parecerían haber promovido el surgimiento de sistemas de información consolidados, favoreciendo así la integración de datos.

#### *Apoyo político/público y sostenibilidad*

Un tercer elemento relacionado con la sostenibilidad de los servicios es la amplitud de la base de apoyo. En las democracias receptivas a las necesidades de la población, diversos actores participan en el diseño de la agenda de políticas. Con ese propósito, la sostenibilidad de los programas puede ser reforzada a través del apoyo público y privado. El análisis sistémico toma esto en consideración cuando examina los diversos fenómenos que conducen a esfuerzos sostenibles.

En ALC el DIT lo ha reconocido y ha dado pasos positivos para comprometer en ese empeño a un abanico de actores gubernamentales y no gubernamentales. En efecto, el enfoque creciente en los temas relativos a los niños pequeños en la agenda de políticas no es solo resultado del discurso y las acciones de las agencias gubernamentales y las autoridades, sino una consecuencia directa de la participación activa de actores no gubernamentales. Estos influyentes actores externos incluyen a individuos de la sociedad civil, organizaciones de base, académicos, al sector empresarial y a organizaciones internacionales, todos los cuales abogan con voz firme por los asuntos relativos a la protección y el desarrollo de los niños pequeños. Una manera en que estas influyentes voces y opiniones externas se expresan es a través de su cooperación con las iniciativas gubernamentales para los niños pequeños, toda vez que el DIT está posicionado en la agenda social y gubernamental. La Rede Nacional Primeira Infância en Brasil es un buen ejemplo de este tipo de cooperación. La red está formada por un grupo de organizaciones de la sociedad civil, agencias gubernamentales y sector privado. Trabajan conjuntamente en abogar por la infancia temprana. En Trinidad y Tobago la influencia de los actores no gubernamentales en la intensificación de la importancia y la definición del DIT es también conspicua; un ejemplo notable es la importancia de la opinión de los académicos en temas prácticos como la implementación de currículos de transición específica y la capacitación de profesores de preprimaria. Estos no son sino unos pocos ejemplos de los muchos

esfuerzos que están en marcha en ALC para articular alianzas que permitan el avance del DIT en la región.

## **Análisis de la teoría de sistemas para entender los elementos estructurales del DIT**

Este análisis relativo a la aplicación de la teoría de sistemas y el pensamiento sistémico a ALC es útil de varias maneras. Primero, ofrece un modo refrescante e innovador de encuadrar la investigación en DIT, con el propósito de suscitar nuevas líneas de indagación, nuevas metodologías y nuevos hallazgos que pueden ayudar a orientar políticas y prácticas constructivas. Segundo, presenta importantes lecciones sobre la viabilidad de aplicar esa teoría a la práctica en varios países, con enfoques de política considerablemente diferentes. Tercero, señala las limitaciones de la teoría de sistemas y lleva a sugerir modificaciones para reformarla.

### *Nuevas líneas de indagación y metodología*

Hasta ahora, la investigación en DIT ha favorecido fuertemente los análisis programáticos y pedagógicos, con gran énfasis en los estudios evaluativos (¿funciona el programa x para niños a, b, c, y bajo qué condiciones?). Rompiendo el molde de estas líneas de indagación, aquí se procura examinar todos los elementos de la arquitectura institucional de los sistemas de DIT a fin de discernir los papeles que cumplen individual y colectivamente para apoyar una provisión de servicios de buena calidad, equitativa y sostenible. Más que concentrarse, por ejemplo, en la relación entre las características de ciertos programas y los resultados a nivel de los niños, la investigación sistémica prioriza el modo en que interactúan los elementos de la arquitectura del DIT (mecanismos de gobernanza, esquemas de financiamiento, desarrollo del capital humano y aseguramiento de calidad). Más aún, la teoría de sistemas somete los resultados sistémicos a un nivel mayor de escrutinio. Al apoyar los resultados a nivel de los niños y de la familia como unidades deseables, la teoría de sistemas propone que más allá de los mismos, debe haber resultados sistémicos intermedios (e. g., calidad, equidad y sostenibilidad). Al proponerlos como viables, ubica en un lugar protagónico el derecho de los niños a los servicios de DIT.

La investigación de sistemas en el DIT parte de una variedad de metodologías y enfoques de investigación existentes. Puede beneficiarse tanto de la recolección de

datos cuantitativos y cualitativos como de análisis y metodologías que son comunes a otros enfoques. Lo que diferencia a la investigación de sistemas en DIT y la vuelve tan compleja es la necesidad de manejar varios niveles y enfoques. Esto requiere que el investigador simultáneamente descubra y comprenda elementos que actúan en los niveles programático y sistémico, entre las disciplinas (educación, salud, protección social) y los niveles de gobierno (nacional, subnacional, local). Si bien el enfoque principal es la comprensión de cómo interactúan esos elementos (enfoque sistémico), esa comprensión requiere que se exploren las características de cada elemento tomado individualmente. Por ejemplo, una comprensión de la sostenibilidad de los servicios de DIT en un determinado país demandará que se entiendan los mecanismos de financiamiento en los niveles nacional, subnacional y local de gobierno; el modo en que se toman las decisiones sobre financiamiento (gobernanza), si estas varían según el objeto del financiamiento (¿la educación inicial? ¿programas de salud? ¿servicios integrales?), entre muchos otros elementos.

Este enfoque no puede desarrollarse o implementarse sin una adecuada asignación de tiempo, fondos y experiencia. El tiempo debe ser suficiente a fin de recolectar información de los niveles de gobierno y de reunir los puntos de vista de los formuladores de política, proveedores, padres, educadores, doctores, enfermeras, cuidadores y miembros de la comunidad. Las necesidades de financiamiento deben ser adecuadas para permitir un seguimiento intenso y confirmar la información. Esos estudios son realizados de mejor modo por quienes conceptualizan el DIT más ampliamente y entienden sus mecanismos de financiamiento y gobernanza. Finalmente, los responsables del trabajo sistémico deben estar pendientes simultáneamente del pasado, el presente y el futuro, y comprender que los elementos que componen la arquitectura institucional del DIT son transitorios, que nuevas organizaciones (e. g., las entidades articuladoras) pueden surgir con gran aspaviento y verse restringidas o ser eliminadas por una nueva administración política. Incluso dentro de una administración dada, los ministros y el personal ministerial se cambian con creciente regularidad, y también los poderes y autoridades convencionales. Entender cómo tienen lugar los cambios institucionales y cómo y por qué se han producido previamente en la arquitectura institucional es crucial para comprender el estado actual de los sistemas.

*Aplicando la teoría de sistemas en contextos diversos*

Conducir la investigación de sistemas solo en un contexto es de por sí difícil. Adoptar una perspectiva comparativa (como se hizo en el caso de los sistemas de DIT en América Latina y el Caribe) puede complicar aún más las cosas. Todos los elementos de la investigación (desde la formulación de preguntas básicas hasta el discernimiento de informantes y el cronograma y verificación de las entrevistas y los datos respectivos) deben ser diseñados de modo que cada cultura sea tomada en consideración. La cultura y el contexto pueden afectar la medida en que los informantes son susceptibles de compartir información crucial, el modo en que son vistas y confiables (o no) las intenciones de los investigadores y el tiempo y los mecanismos necesarios para hacer un trabajo de campo, entre muchos otros temas. En particular, el posicionamiento del investigador, una consideración importante en toda investigación, se vuelve decisivo en la investigación comparativa. Los perfiles y los intereses del investigador deben ser revelados, tanto externamente (a los participantes) como internamente (a los investigadores mismos). Tomar en cuenta que nuestras propias inclinaciones afectan el modo en que interpretamos la información cumple un papel crucial en la investigación comparativa: la habilidad para entender los fenómenos desde el punto de vista de los participantes y, al mismo tiempo, ser capaces de tomar distancia para observar cómo fenómenos similares se entienden de modo diferente en contextos diversos.

Pese a las dificultades adicionales que acarrea para el análisis, optar por una perspectiva comparativa para emprender la investigación de sistemas puede aportar beneficios importantes. El enfoque comparativo ilumina la medida de lo que es posible y desafía lo que se da por hecho en un contexto específico. Países diferentes implementan soluciones distintas a problemas similares. Al analizar esas soluciones, el enfoque comparativo ayuda a develar las relaciones entre cultura, contexto y trayectoria institucional en las opciones de política de un país. En cualquier punto del desarrollo del sistema de DIT, un país habría podido (potencialmente) optar por un camino diferente. El análisis comparativo ofrece perspectivas útiles sobre el menú de posibles caminos alternativos, al tiempo de destacar los elementos contextuales que llevaron a un país a optar por uno en particular.

*Consideraciones sobre la investigación en los sistemas de DIT*

Así como la teoría de sistemas puede ser útil para documentar y comprender elementos del sistema de DIT que antes no se habían abordado debidamente, existen también limitaciones importantes que cabe anotar. Primero, efectuar este tipo de investigación sistémica requiere de un equipo interdisciplinario que preste atención a todos los elementos que componen el sistema. Por definición, los sistemas de DIT abarcan varias disciplinas. Equilibrar la atención de modo de aprehender todos los elementos que impactan en los niños pequeños —incluidas su salud, educación, protección social y su bienestar— y sus padres, es un inmenso desafío en el trabajo sistémico. A menudo los análisis terminan favoreciendo algunas disciplinas por sobre otras, hecho que debe admitirse en las conclusiones que se extraen de los análisis.

En segundo lugar, es necesario tomar decisiones respecto de la profundidad con que debemos entender cada elemento del sistema para poder hacer inferencias en torno al funcionamiento del sistema como un todo. El nivel de detalle de la información recabada puede verse afectado por limitaciones de tiempo y de recursos, pero se trata también de una decisión metodológica crucial: ¿cuánto debemos saber sobre cada elemento del sistema para estar en capacidad de inferir los principios básicos a partir de los cuales funciona el sistema? La investigación sistémica no brindará suficiente información para entender totalmente cada elemento del sistema. Un lector no encontrará un recuento refinado sobre, por ejemplo, los mecanismos de gobernanza para el DIT en un país dado. Encontrará, en cambio, suficientes elementos para comprender cómo interactúa la gobernanza con los esquemas de financiamiento, las estructuras de rendición de cuentas y otros elementos del sistema, y cómo esas interacciones afectan la calidad, equidad y sostenibilidad de la provisión de servicios.

Finalmente, la investigación sistémica se concentra en el modo de funcionar de los sistemas y la probabilidad de que produzcan una provisión de servicios de DIT de buena calidad, equitativa y sostenible. No puede dar fe de la eficacia comparativa de mecanismos de gobernanza, esquemas financieros, sistemas de aseguramiento de calidad o programas específicos de desarrollo de los recursos humanos .

### *Beneficios de la investigación sobre los sistemas de DIT*

Como se ha señalado a lo largo de este capítulo, la investigación sobre sistemas de DIT es difícil de realizar, interpretar y aplicar. Dadas estas cuestiones, ¿merece ser considerada como un elemento del repertorio de investigación del DIT? Como cabe esperar, la respuesta es un rotundo sí. Aunque todavía embrionarios en el DIT, el

pensamiento y la investigación sistémicos deberían potenciarse como una vía significativa para entender cómo manipular, mejorar y adaptar los servicios para responder a las necesidades de los niños y sus familias. La investigación sistémica permite que quienes se preocupan por los niños pequeños puedan ver todo el panorama. Así como la teoría y la práctica en DIT no permitirían que este aborde solo un ámbito del desarrollo, el pensamiento y el análisis sistémicos son un requisito similar. Ver el sistema en su conjunto es un preludio esencial para servir al niño “en su totalidad”. Más aún, el pensamiento sistémico ha ayudado a avanzar en el trabajo relativo a los resultados del DIT; respeta la importancia de los resultados a nivel del niño, pero considera la calidad, equidad y sostenibilidad como requisitos para lograrlos. El pensamiento sistémico eleva el universo conceptual del DIT a una posición donde los niños, las familias y las instituciones que los sirven son el centro de la atención.

## Referencias bibliográficas

Araujo, M. C., Aguayo, Y. C., Jaimovich, A. y Kagan, S. L. (En prensa). The institutional architecture of early childhood development policies and programs in Latin America and the Caribbean. S. Berlinski y N. Schady, *The early years* (1ra ed.). Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Berlinski, S., y Schady, N. (eds.). (En prensa). *The early years*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Bowen, M. (1966). The use of family theory in clinical practice. *Comprehensive Psychiatry*, 7(5): 345-374.

Britto, P. R., Yoshikawa, H., Van Ravens, J., Ponguta, L. A., Reyes, M., Oh, S. S., Dimaya, R., Nieto, A. M. y Seder, R. (2014). Strengthening systems for integrated early childhood development services: A cross-national analysis of governance. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1308: 245-255.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Cambridge, MA: Harvard University Press. (Reeditado en 2006).

Bruner, C. (1996). Where's the beef? Getting real about what comprehensive means. En R. Stone (ed.), *Core issues in comprehensive community-building initiatives* (pp. 85-86). Chicago, IL: Chapin Hall Center for Children.

Connell, J. B. y Kubisch, A. (1998). Applying a theory of change approach to the evaluation of comprehensive community initiatives: Progress, prospects, and problems. En K. Fulbright-Anderson, A. Kubisch, y J.B. Connell, J.B. (eds.), *New approaches to evaluating community initiatives* (pp. 15-44). Washington, DC: The Aspen Institute.

Constitución del Brasil, consultada en [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.

Fiszbein, A. y Schady, N. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Washington, DC: World Bank.

Fulbright-Anderson, K., Kubisch, A., y Connell, J.B. (Eds.). (1998). *New approaches to evaluating community initiatives*. Washington, DC: The Aspen Institute.

Joachim, A. y May, J. R. (2010). Beyond subsystems: Policy regimes and governance. *Policy Studies Journal*, 38(2): 303-327.

Kagan, S. L. (1998). Using a theory of change approach in a national evaluation of family support programs. En K. Fulbright-Anderson, A. Kubisch y J.B. Connell (eds.), *New approaches to evaluating community initiatives* (pp. 113-122). Washington, DC: The Aspen Institute.

Kagan, S. L. (2015). Conceptualizing ECE governance: Not the elephant in the room. En S. L. Kagan y R. E. Gómez (eds.), *Early childhood governance: Choices and consequences* (pp. 9-29). New York, NY: Teachers College Press.

Kagan, S. L. y Cohen, N. (eds.). (1996). *Reinventing early care and education: A vision for a quality system*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Kagan, S. L. y Kauerz, K. (eds.). (2012). *Early childhood systems: Transforming early learning*. New York, NY: Teachers College Press.

Laszlo, E. (1996). *The systems view of the world: A holistic vision for our time*. New York, NY: Hampton Press.

Mashburn, A. J., Pianta, R. C., Hamre, B. K., Downer, J. T., Barbarin, O. A., Bryant, D., ... y Howes, C. (2008). Measures of classroom quality in prekindergarten and children's development of academic, language, and social skills. *Child Development*, 79: 732-749.

Meyer, J. R. y Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2): 340-363.

Neuman, M. y Devercelli, A. E. (2013). What matters most for early childhood development: A framework paper (Working Paper No. 5). Recuperado de [http://wbqfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting\\_doc/Background/EC/D/Framework\\_SABER-ECD.pdf](http://wbqfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/EC/D/Framework_SABER-ECD.pdf)

Piaget, J. (1972). *The psychology of intelligence*. Totowa, NJ: Littlefield.

Peisner-Feinberg, E. S., Burchinal, M. R., Clifford, R. M., Culkin, M. L., Howes, C., Kagan, S. L. y Yazejian, N. (2001). The relation of preschool child-care quality to children's cognitive and social development trajectories through second grade. *Child Development*, 72: 1534-1553.

Scott, W. R. (2001). *Institutions and organizations* (2<sup>da</sup> ed). Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Scott, W. R. y Davies, G. F. (2007). *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Senge, P. (1990). *The fifth discipline. The art and practice of the learning organization*. New York, NY: Doubleday.

Sugarman, J. M. (1981). *Building early childhood systems: A resource handbook*. Washington, DC: Child Welfare League of America.

Vargas-Baron, E. (2013). Building and strengthening national systems for early childhood development. En P. Britto, P. Engle y C. M. Super (eds.), Handbook of early childhood development research and its impact on global policy (pp. 443-466). New York, NY: Oxford University Press.

von Bertalanffy, L. (1968). General system theory: Foundations, development, applications. New York, NY: George Braziller.

Yin, R. K. (1992). The role of theory in doing case study research and evaluations. En H. Chen y P. Rossi (eds.), Using theory to improve program and policy evaluations. New York, NY: Greenwood Press.

Weiss, C. H. (1997). How can theory-based evaluation make greater headway. *Evaluation Review*, 21(4).

World Bank (2006). World development report 2006: Equity and development. Washington, DC.