

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSVERSALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PRIMERA INFANCIA EN LA PROVINCIA DE NEUQUÉN (2018 – 2020)¹

Cra. Sabrina C. Serer / sabriserer@yahoo.com.ar
Docente Tutor: Cr. Gonzalo Lecuona

1. Antecedentes

1.1. La importancia del diseño transversal de políticas públicas de Primera Infancia

El estado tiene como fin último la creación de valor público, que se visibiliza en aquellos cambios sociales - notoriamente visibles y medibles en un período de tiempo determinado- que genera mediante la formulación y ejecución de políticas públicas pensadas en función de las necesidades o demandas sociales de la ciudadanía. De este modo, son las políticas públicas las que intermedian entre el gobierno y la sociedad neuquina. Éstas son producto del proceso político, generando como resultado, aquellos bienes o servicios que ofrece el estado, y los que finalmente impactan en la sociedad a partir de la habilidad de nuestros gobernantes para mejorar (o empeorar) las cosas².

No obstante, para el gobierno neuquino, uno de los mayores desafíos es diseñar, implementar y gestionar políticas públicas efectivas, eficientes, integradas, transparentes, transversales y con un enfoque hacia el ciudadano, para de esta forma garantizar y sostener el bienestar social de los ciudadanos. Es de destacar, que la estructura intersectorial con la que está conformada la administración pública provincial, resulta sumamente favorable para lograr tal fin.

El 10 de marzo del 2016, la República Argentina adhirió a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a la Agenda 2030, comprometiéndose a formular políticas públicas pensadas en función al cumplimiento de las metas propuestas. Este acuerdo es un instrumento, que prioriza dichos Objetivos (ODS) en la agenda política provincial, facilitando un marco de adaptación, tal como propone la Agenda 2030.

El presente trabajo se focalizó en destacar la necesidad de diseñar e implementar políticas públicas integradas y transversales de primera infancia, teniendo en consideración lo anteriormente expuesto. Poner en primer lugar a la primera infancia en las agendas políticas, es de suma urgencia, siendo que los efectos de la adversidad perduran en el tiempo, y pueden tener consecuencias en el aprendizaje, la trayectoria escolar, los comportamientos de riesgos, las decisiones de empleo, la salud, y otras variables claves, que resultan de relevancia para generar futuras generaciones que gocen plenamente de sus derechos y garantizar el bienestar a toda la sociedad en general.

Asimismo, se pretende desarrollar la articulación entre la planificación estratégica, y la planificación operativa de políticas públicas transversales de primera infancia, mediante programas y proyectos priorizados por el gobierno, que se visibilizan en el presupuesto provincial. No obstante, las políticas públicas diseñadas con este novedoso enfoque, traen aparejado un impacto directo en la Cuenta General de Inversión (C.G.I.) de la Provincia, motivo por el cual es necesario considerar esta variable en el análisis propuesto.

Partiendo de la premisa de que los retos a los que se enfrenta la Administración Pública en general, resultan complejos de abordar desde una racionalidad estrictamente técnica, en la actualidad se enfatiza la necesidad de darle mayor protagonismo al diálogo abierto hacia el ciudadano y a profundizar una mayor dinámica en las relaciones intersectoriales. De este modo, se promueve una mayor apertura de las administraciones públicas en diferentes direcciones: hacia la sociedad civil

¹ Trabajo final de la Especialización en Administración Financiera del Sector Público. Facultad de Economía y Administración - Universidad Nacional del Comahue.

² Moran, Rein y Goodin, Rein y Moran, 2008: 3. Traducido por el autor.

(incorporando la participación ciudadana como una política pública en sí misma), hacia el desarrollo del gobierno en todos sus niveles e interadministrativo, y hacia la transversalidad entendida como el fomento de aproximaciones interdepartamentales e integrales a la intervención pública (Brugué, 2008). En el presente análisis, se considera que el mayor problema con el que se enfrentan los tomadores de decisión, al gestionar y administrar recursos del estado, se relaciona con la baja disponibilidad de datos oportunos, con los que cuentan. Es dable destacar, que en este trabajo se pone en valor al presupuesto orientado a resultados como herramienta generadora de datos relevantes que retroalimentan las etapas del ciclo de vida de la política pública provincial, más allá del significado tradicional del presupuesto.

Se vuelve imprescindible la creación de valor por parte del estado neuquino, desde una nueva mirada articulada e integral de planificación y presupuestación orientada hacia los resultados. La metodología de la Gestión Orientada a Resultados, a largo plazo genera cambios culturales necesarios que ponen de manifiesto la necesidad de diseñar nuevos modelos de gestión adaptados a recrear el vínculo productivo entre los tomadores de decisión y las gerencias operativas, asignando responsabilidades claras a una y otras, de manera tal que se focalicen los planes de acción de los servicios administrativos financieros hacia el logro de los resultados que generen cambios sociales e impacto en la calidad de vida de los ciudadanos neuquinos. En este caso, se estudió como esta metodología favorece a la formulación y presupuestación de políticas públicas que se traducen en servicios prestados de calidad para las mujeres embarazadas y a lo/as niños/as de primera infancia.

Desde el año 2013, distintos programas del presupuesto provincial, trabajan bajo la técnica del presupuesto orientado a resultados, que conlleva cambios culturales en la organización y a la hora de diseñar políticas públicas. Principalmente, se focaliza en el diseño de políticas públicas planificadas en función al impacto social que se espera tener sobre la población beneficiaria, luego de la intervención del programa y/o proyecto.

Resulta de interés para el gobierno expandir el presupuesto orientado a resultados, como una nueva manera de gestión de las políticas públicas. El principio fundamental de este nuevo enfoque, es el de la mejora continua de los procesos, que se realiza mediante el seguimiento y monitoreo de las políticas públicas provinciales. Resulta relevante para el gobierno provincial, el desarrollo metodológico adecuado del monitoreo. Con el fin de lograr un adecuado seguimiento y/o monitoreo de las políticas públicas desde el presupuesto, en la provincia del Neuquén, se elaboraron indicadores de eficacia, eficiencia, efectividad y calidad, que permiten la toma de decisiones sobre evidencia. La medición se realiza en forma trimestral, con el objetivo de analizar si los resultados que se obtienen son los planificados, y en caso de no ser así, permite redirigir y rediseñar el plan de acción y los recursos financieros que presentaron los programas, hacia el resultado final esperado.

Asimismo, para el gobierno neuquino, resulta de utilidad la información generada a través de los indicadores de calidad, siendo que, la satisfacción del beneficiario, da cuenta de la calidad de los servicios prestados desde el estado provincial y se toman decisiones sobre evidencia cierta, en pos a la mejora continua.

Realizar el seguimiento y monitoreo de los programas identificados, permite responder sobre el “qué hace”, “cómo lo hace”, “cuando lo hace” y “a quienes beneficia con su intervención”. Este mecanismo, permite reconocer instrumentos o herramientas que derivan en el mejoramiento continuo de las políticas públicas, las que representan la realización concreta de las decisiones o mandatos del gobierno provincial.

La técnica presupuestaria orientada a resultados, espera que al menos en tres años como mínimo, de realizar el seguimiento y/o monitoreo de las políticas públicas, se visibilicen los cambios sociales esperados en la población beneficiaria sobre la que se trabajó.

Este trabajo se focalizó en relevar información basada en el presupuesto provincial 2016, sobre políticas públicas de primera infancia. Allí, se identificó en las redes programáticas aprobadas de los ministerios de Ciudadanía, Salud y Desarrollo Social, y del Consejo Provincial de Educación algunos programas que, entre sus planes de acción, toman como población beneficiaria a las embarazadas y las/os niños/as de primera infancia que se encuentran en situación de vulnerabilidad en la provincia.

1.2. Objetivos

El objetivo principal del presente trabajo es resaltar; mediante el relevamiento y análisis parcial de las políticas públicas actuales; la necesidad de diseñar políticas públicas transversales de primera infancia con un enfoque sistémico comprensivo y desarrollar un modelo de gestión orientado a resultados, para garantizar la eficiencia del gasto público en la administración pública provincial.

Los objetivos específicos que se desarrollaron en el presente trabajo, son los siguientes:

Relevar y analizar información de las políticas públicas de primera infancia, para sensibilizar y poner en conocimiento a los tomadores de decisión, sobre la necesidad de elaborar en forma coordinada e integrada políticas públicas transversales, que se visibilicen en un presupuesto provincial orientado a resultados.

Sensibilizar y dar a conocer a los mandos medios y operativos de la provincia, acerca de la responsabilidad con respecto a la implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de primera infancia orientadas a resultados diseñadas transversalmente.

Fortalecer las capacidades institucionales provinciales para el diseño estratégico de políticas públicas con un enfoque sistémico comprensivo de primera infancia orientadas a resultados.

Promover la capacitación sobre la reingeniería de los procesos para el logro efectivo de la implementación de políticas públicas transversales de primera infancia en la provincia de Neuquén.

Sensibilizar a los funcionarios públicos de la provincia acerca de las ventajas que brinda la capacitación referida a la elaboración del presupuesto provincial orientado a resultados destacando la viabilidad de una nueva forma de presupuestar enfocada en los principios de eficacia, eficiencia, efectividad y calidad del gasto público.

Diseñar un plan de acción de implementación de políticas públicas transversales de primera infancia mediante la gestión orientada a resultados en la provincia del Neuquén.

Impulsar la idea de crear un área de monitoreo y/o seguimiento y evaluación de las políticas públicas resaltando los beneficios que trae aparejado para el gobierno neuquino.

Resaltar la importancia de colocar en la agenda pública el diseño de políticas públicas transversales para el desarrollo infantil temprano; difundir evidencia e información útil sobre prácticas adecuadas y relevantes dirigidas a nuestros niños/as neuquinos.

Abordar la importancia de diseñar políticas públicas integradas y coordinadas dirigidas a la primera infancia, teniendo en cuenta la transversalidad entre el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Ciudadanía y el Ministerio de Educación de la Provincia del Neuquén.

Analizar comparativamente información presupuestaria del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Ciudadanía y Ministerio de Educación, referida a la inversión que se realizó durante el año 2016 en políticas públicas de primera infancia a nivel provincial.

1.3. Aspectos Metodológicos

La metodología que se desarrolló en el presente trabajo, tuvo un enfoque basado en un tipo de estudio exploratorio descriptivo, cualitativo a través de un tipo de diseño experimental, transversal y retrospectivo con un plan de trabajo prospectivo.

En el presente trabajo, la unidad de análisis es el diseño e identificación de las políticas públicas de primera infancia que se llevan adelante en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Ciudadanía, y Ministerio de Educación.

2. Conclusión

En un principio, el alcance de este trabajo se delimitó a cuestiones del Sistema de Administración Financiera y su aplicabilidad en el diseño de políticas públicas transversales de primera infancia. A medida que se avanzó en la investigación y se profundizó en conocer la temática relacionando los temas presupuestarios y financieros con cuestiones netamente sociales de primera infancia, el

trabajo, tomó un enfoque con una mirada integradora en cuanto al diseño de las políticas públicas desde aspectos sociales, entendiendo que es necesario promover la importancia de articular el plan de acción con todos los ministerios intervinientes y en todos los niveles de gobierno, al momento de diseñar políticas públicas transversales enfocadas en mujeres embarazadas y los niños/as hasta los 3 (tres) años de edad en situación de vulnerabilidad en la provincia. Si uno tuviera que hacer referencia al gran avance en materia de Desarrollo Infantil Temprano y a la priorización que se les da a políticas públicas de primera infancia en la provincia, sin lugar a dudas el hecho de que actualmente la provincia cuente con la tasa más baja de mortalidad infantil de su historia (a lo largo de 2018 fue de 5,44 cada mil, convirtiéndose en el más bajo en la historia de la provincia), habla por sí misma. Finalmente, para el desarrollo y crecimiento de la provincia se visibilizó como prioritario enfocarse en la mejora de una sociedad saludable y productiva, teniendo intervención desde el comienzo de la gestación de un niño/a, o sea, en el desarrollo, la seguridad, la garantía de un desarrollo saludable de la infancia, y, por lo tanto, también de las familias que protegen esa infancia. Se pasó de esquemas puntuales, asistenciales, de corto plazo a miradas ya programáticas, y apuestas de política pública de largo plazo. Cuando la sociedad entiende que esta etapa es crucial, se dedica a, no sólo darle mayor atención y recursos, sino que promueve la articulación necesaria entre el sistema de salud, el sistema alimentario, el sistema educativo, y las familias. Es el conjunto de actores que realmente intervienen articuladamente, en estas edades tempranas.

Desde este trabajo, se propone fortalecer las siguientes líneas de acción estatal para lograr estrategias de intervención articuladas de primera infancia:

1. Constante monitoreo y evaluación; compromiso de los gestores y personas cruciales de la sociedad que tienen poder de decisión para generar programas y promover cambios; y la sensibilización y divulgación cada vez mayor de los conocimientos, la tecnología y la importancia de invertir en primera infancia.
2. Destacar la importancia de relevar datos. La recolección de datos es crítica porque es un insumo fundamental para el diseño y evaluación de las políticas, y eventualmente para asegurar que el presupuesto público sea usado de una manera que pueda tener el mayor impacto posible.
3. Incluir la medición sistemática de desarrollo infantil como parte de los sistemas de encuestas provinciales, de manera tal que se cuenten con indicadores que permitan comparar los niveles de desarrollos entre grupos dentro de la provincia, y también analizar su evolución en el tiempo, consolidar la calidad de los servicios de desarrollo infantil tanto los servicios de cuidado como aquellos de apoyos parental y por último, mejorar la cobertura de los servicios de desarrollo infantil, en particular entre las familias más vulnerables.

Este trabajo concluye que, la primera línea de acción es poner al niño en el centro del desarrollo de la provincia y que exista una política pública que acompañe al niño y a la familia, a lo largo de un período lo suficientemente importante como para que se pueda estar tranquilos como sociedad, que nuestros niños/as van a tener las mejores competencias cognitivas en el conocimiento social, adaptativas, psicológica, para constituirse a lo largo del tiempo en un ciudadano capaz de tomar las mejores decisiones y de ser crítico de la sociedad en que vive.

Si se piensa en la niñez como objetivo primordial, cada sector debe actuar en consecuencia de una manera más integrada y, por qué no, más generosa. Éste trabajo centró su reflexión en el significado y la importancia de incluir en los programas de primera infancia una mirada de pertinencia cultural. Ello implica el desafío de responder de manera coherente y con sentido a la diversidad cultural, social y geográfica que caracteriza a la provincia del Neuquén.

El trabajo en red que puedan realizar las organizaciones permite, principalmente, impactar de manera integral en las distintas dimensiones del desarrollo infantil temprano y efectivamente permiten potenciar los recursos humanos, materiales y financieros que están puestos a disposición de atender las situaciones que pueden afectar el normal desarrollo de los niños y las niñas. Por lo tanto, no es menor que las organizaciones del nivel provincial, trabajen en conjunto y en red porque, efectivamente, es mucho más costo efectivo trabajar de esta forma.

Trabajar en red implica compartir responsabilidades, fracasos, establecer metas muy claras y funciones particulares y comunitarias coordinadas de los actores intervinientes.

Es menester fortalecer el diseño de políticas públicas transversales de primera infancia en la provincia, dada la relevancia que tiene la intervención del gobierno desde la concepción del niño/a hasta los tres (3) años de edad. De esta forma, se logrará garantizar como resultado la mejora continua en la calidad de las políticas públicas que se visibilizará en el Presupuesto Provincial, e impactará de manera directa en la Cuenta General de Inversión Provincial (CGI), fortaleciendo la eficiente utilización de los recursos provinciales para continuar dando respuesta en forma oportuna, a la creciente demanda de bienes y prestación de servicios de los niños/as neuquinos.

Teniendo en consideración las lecciones aprendidas y el alcance del trabajo, se promueve la creación de un programa integrado y transversal de primera infancia en el presupuesto, para implementar como prueba piloto en la provincia de Neuquén diseñado bajo la metodología de Gestión para Resultados. Se considera pertinente que el diseño del mismo se impulse y coordine desde la Subsecretaría de Hacienda del Ministerio de Economía e Infraestructura de la Provincia de Neuquén, en el ámbito del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia (Co. Pro.Naf.) dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Gráfico 1).

Referencias bibliográficas

- 1.Ley N° 3637: Ley Presupuesto 2016 de la Provincia de Neuquén
- 2.Ley Orgánica de Ministerios N° 2987 de la Provincia del Neuquén;
- 3.Convención sobre los Derechos del Niño/a;
- 4.Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS);
- 5.BID INDES PM4R. Gestión de Proyectos de desarrollo, Guía de Aprendizaje (2016).
- 6.Fraser Mustard, Mary E. Young, Manuel Manrique. ¿Qué es el Desarrollo Infantil? Primera Infancia y Desarrollo: El Desafío de la Década.
- 7.Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Primera Infancia Mejor: Una Innovación en Políticas Públicas. Brasilia (julio 2008).
- 8.Samuel Berlinski y Norbert Schady. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los Primeros Años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. Desarrollo en las Américas (mayo 2013).
- 9.Molina, Helia; Torres, Andrea; Moromizato, Regina. Gestión de políticas y Programas de Desarrollo Infantil Temprano (mayo 2013).
- 10.Lewkowicz, Ignacio. Pensar sin Estado. Editorial Paidós, Buenos Aires (2004).
- 11.Alfredo Juan Manuel Carballada. Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. Editorial Paidós, Buenos Aires (2002);
- 12.Marcela Guzmán. Gestión de Gobiernos Subnacionales para Resultados, Módulo 3, Presupuesto por Resultados. Banco Interamericano de Desarrollo (BID);
- 13.UNICEF. Hacia una política pública en desarrollo infantil temprano, Las buenas prácticas, Sistematización de experiencias, debates y conclusiones; (agosto de 2015).
- 14.Sharon Lynn Kagan, María Caridad Araujo, Analía Jaimovich, Yannú Cruz-Aguayo. Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico, p. cm. — (Nota técnica del BID; 1061)
- 15Curso BID. Guía para la Promoción de Desarrollo Infantil en la gestión local. Políticas Efectivas de Desarrollo Infantil.
- 16.Edgardo Ortégón, Juan Francisco Pacheco, Adriana Pietro. Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de Proyectos y Programas. Naciones Unidas, CEPAL (2005).
- 17.Helia Molina · Andrea Torres. Gestión de políticas y programas de desarrollo infantil temprano (DIT). Curso virtual para formuladores de políticas y gestores de programas y proyectos. Curso BID (julio 2013).
- 18.Gertler, Paul J.; Martinez, Sebastian; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B.; Vermeersch, Christel M. J. Impact Evaluation in Practice. World Bank (2011).

1. Modelo Propuesto: Presupuesto transversal - Programa Integrado de Primera Infancia (2018-2020)

