

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO

**MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO:
ENFOQUES Y POLÍTICAS**



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

**“EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS ORIENTADAS A LA PRIMERA INFANCIA: EL CASO DEL PROGRAMA
NACIONAL CUNA MÁS”**

Tesis para optar el grado de Magíster en Desarrollo Humano

AUTORA

Lic. Paula Jessica Arriaga Ulloa

ASESORA

Msc. Norma Belén Correa Aste

JURADO

PhD. Javier M. Iguíñiz Echeverría

Mg. Ismael Muñoz Portugal

LIMA – PERÚ

2016



Resumen:

La primera infancia es una etapa tanto decisiva como vulnerable. Su adecuada atención y cuidado se reconocen como esenciales en la evolución del individuo, sin embargo, es frecuente notar que su importancia intrínseca pierda protagonismo frente a su rol "preparatorio" para la adultez. El enfoque de desarrollo humano puede, sin duda, ayudar a cambiar esa visión limitada; no obstante, los estudios ahí disponibles sobre infancia se concentran principalmente en niñas y niños de 4 a 5 años y en menores en edad escolar, y aunque brindan elementos bastante valiosos, pero todavía sigue siendo complejo definir qué implica el desarrollo humano entre los 0 y los 3 años.

Para contribuir al debate, la tesis presenta una propuesta renovada de la mirada de la primera infancia desde el enfoque de desarrollo humano, elaborada a partir del modelo de Capacidades en Evolución de Biggeri, Ballet y Comim (2011) y de la revisión de diversas disciplinas. Adicionalmente, incluye una constatación de puntos de encuentro y desencuentro entre la propuesta presentada y el diseño del Programa Nacional Cuna Más del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, seleccionado por su naturaleza, objetivos y funciones que van en línea con el tema planteado. Con ello, se busca analizar de manera más específica esta etapa de la vida y evaluar las mejores formas de seguir promoviendo su desarrollo; asimismo, aportar a investigaciones futuras sobre primera infancia y desarrollo humano, así como a la viabilidad de su aplicación en las políticas públicas.

La propuesta coloca a la primera infancia más allá de la preparación para el futuro, y plantea que la ampliación de las capacidades y funcionamientos puede representar una forma de agencia en esta etapa, cuyo desarrollo depende también del fortalecimiento de su entorno más cercano (familiares, tutores), incluyendo además a la comunidad y al Estado. La formación y el aprendizaje no son exclusivos de la primera infancia, sino que están presentes a lo largo de la vida del ser humano.

Palabras clave: *primera infancia, desarrollo humano, Cuna Más.*

Abstract:

Early childhood is both a decisive and a vulnerable stage. Their proper attention and care are recognized as essential in the evolution of the individual, but it is often noticed that their intrinsic importance loses protagonism in front of their "preparatory" role for adulthood. The human development approach can undoubtedly help to change that limited vision; however, the studies available on children are mainly concentrated on children aged 4 to 5 years and school-age children, and although they provide quite valuable elements, it is still complex to define what human development implies in the first 3 years of human life.

In order to contribute to the debate, the thesis presents a renewed proposal of the perspective of the early childhood from the human development approach, elaborated on the model of Capabilities in Evolution of Biggeri, Ballet and Comim (2011) and the review of diverse disciplines. In addition, it includes a finding of points of encounter and disagreement between the proposal presented and the design of Cuna Más, a national program of the Ministry of Development and Social Inclusion of Peru, selected for its nature, objectives and functions that are in line with the theme raised. With this, it seeks to analyze more specifically this stage of life and evaluate the best ways to continue promoting their development; and to contribute to future research on early childhood and human development, as well as the feasibility of its application in public policies.

The proposal puts early childhood beyond preparation for the future and argues that the expansion of capabilities and functionings can represent a form of agency at this stage, whose development also depends on strengthening its closest environment (family, tutors), including the community and the State. Training and learning are not exclusive to early childhood, but are present throughout the life of the human being.

Keywords: *early childhood, human development, Cuna Más.*

A mi familia, mi gran orgullo, mayor tesoro y permanente motivación, con amor.



Agradezco especialmente a Norma Correa, mi asesora, por sus siempre acertados comentarios y valiosas sugerencias a lo largo de la elaboración de la presente tesis. Del mismo modo, agradezco a Javier Iguíñiz por su invaluable aporte y permanente apoyo durante este proceso.



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
LISTA DE ACRÓNIMOS	10
RELACIÓN DE GRÁFICOS Y TABLAS	12
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN	13
1.1. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO Y JUSTIFICACIÓN	13
1.2. OBJETIVO GENERAL	14
1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	15
1.4. METODOLOGÍA	15
1.5. SUPUESTOS DE INVESTIGACIÓN	16
1.6. LÍMITES DE LA TESIS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS	17
CAPÍTULO II: MARCO CONCEPTUAL: EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO O DE LAS CAPACIDADES	18
2.1. EL DESARROLLO HUMANO: MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	18
2.2. LIBERTAD, CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS	23
2.3. LA AGENCIA	25
CAPÍTULO III: LA PRIMERA INFANCIA Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES	30
3.1. FACTORES DE CONVERSIÓN	32
3.2. CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS EN LA PRIMERA INFANCIA: EL MODELO DE LAS CAPACIDADES (“CAPABILITIES”) EN EVOLUCIÓN	33
CAPÍTULO IV: APORTES DESDE DIVERSAS DISCIPLINAS A LA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN LA PRIMERA INFANCIA	40
4.1. VISIÓN Y APORTE DESDE LA PSICOLOGÍA	40
4.1.1. La infancia y el “adultocentrismo”	41
4.1.2. La Zona de Desarrollo Próximo	44
4.2. PARTICIPACIÓN Y AGENCIA EN LA INFANCIA: APORTE DE LA SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA AL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES	47

4.3. EL DESARROLLO HUMANO DESDE LA ECONOMÍA: EL APORTE DE JAMES HECKMAN	50
4.4. EL MODELO PROPUESTO	56
CAPÍTULO V: POTENCIALES PUNTOS DE ENCUENTRO Y DESENCUENTRO ENTRE EN EL ENFOQUE RENOVADO DEL DESARROLLO HUMANO EN LA PRIMERA INFANCIA Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS	60
5.1. EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA	61
5.1.1. Surgimiento del Programa Nacional Cuna Más	61
5.1.2. Enfoques	70
5.1.3. Principios	73
5.2. EN LOS SERVICIOS DEL PROGRAMA	75
5.2.1. Servicio de Cuidado Diurno	76
5.2.2. Servicio de Acompañamiento a Familias	85
5.3. EN LA DEFINICIÓN DE LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES Y SU USO EN LOS SERVICIOS DEL PNCM	93
5.3.1. Disposiciones generales: marco conceptual	93
5.3.2. Disposiciones específicas: operatividad de las acciones de formación y desarrollo de capacidades	95
5.4. EN LOS INDICADORES Y METAS	100
5.4.1. Desde la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”	100
5.4.2. Desde los Objetivos Estratégicos del MIDIS	106
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES	112
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

PRESENTACIÓN

El enfoque de desarrollo humano concibe al individuo como agente racional de su destino, capaz de causar acciones intencionales a lo largo de su vida para desarrollarla de la manera que valora y que tiene razones para valorar (Sen, 2000). La agencia es la capacidad de un ser humano de alcanzar las metas que se ha propuesto. Es considerada la capacidad más importante, y tiene raíces psicológicas, sociales y económicas.

La agencia está condicionada -y, en consecuencia, limitada- a las oportunidades sociales, políticas, económicas y culturales a las cuales puede acceder una persona. Por ello se dice que la agencia es viable, y que el desarrollo implica ampliar las capacidades valiosas de las personas, de sus libertades y sus derechos. Las capacidades son, entonces, la respuesta natural a la pregunta sobre qué es capaz de ser y de hacer una persona. Son un conjunto de oportunidades, generalmente interrelacionadas, para elegir y alcanzar funcionamientos.

Bajo estas consideraciones, ¿se puede hablar de desarrollo humano durante la etapa de la primera infancia? ¿Una niña o niño en su primera infancia es un agente? De acuerdo a Nussbaum, el individuo debe tener la capacidad de "... utilizar los sentidos, la imaginación, el pensamiento y el razonamiento, y hacerlo de un modo 'verdaderamente humano', un modo formado y cultivado..." (Nussbaum, 2012:53).

La primera infancia es una fase decisiva en el desarrollo humano, y constituye el grupo más vulnerable en la sociedad. Los primeros años de vida son determinantes en el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social de las personas, lo cual depende tanto de la idoneidad del entorno en el que se desenvuelven los infantes desde su nacimiento, así como de la atención que reciben por parte de su entorno más cercano, constituido por sus padres y demás familiares. La atención y el cuidado en esta etapa son esenciales para asegurar un desarrollo más sólido y de calidad, que permita ampliar progresivamente las capacidades y funcionamientos de estos menores y, con ello, el ejercicio de su agencia. Sin embargo, al reconocer por un lado la incidencia del

cuidado y la atención de la primera infancia en el desarrollo de las personas a lo largo de sus vidas, por el otro se pierde de vista su importancia intrínseca en el presente.

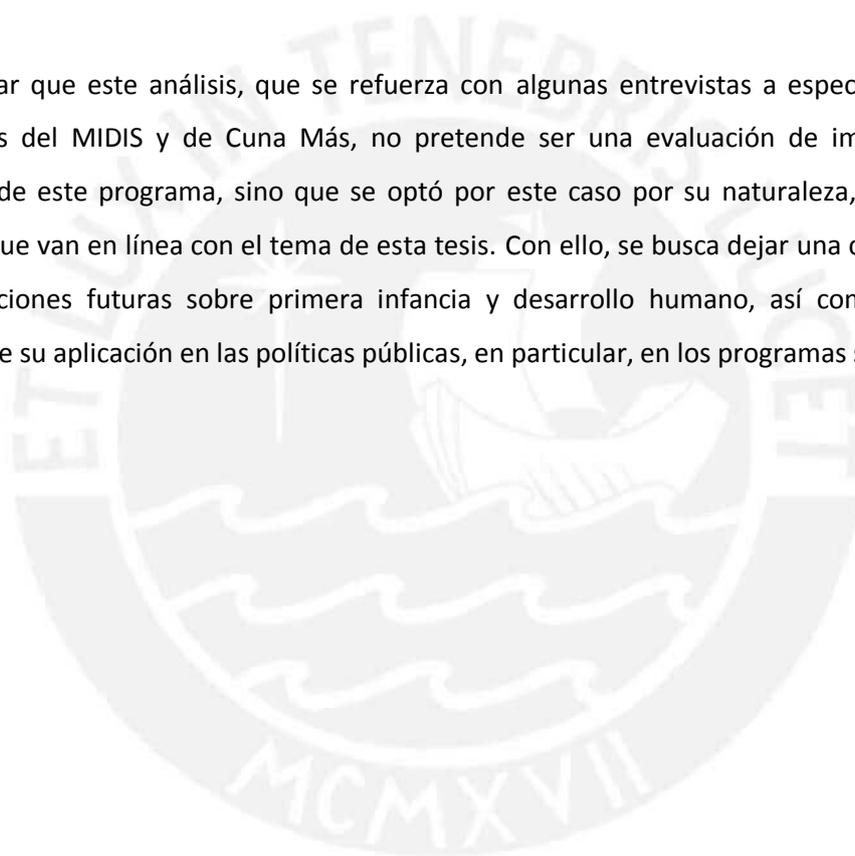
Esta etapa de la vida es muchas veces considerada como un periodo de preparación para el futuro, en el que se generan las principales condiciones para una mejor vida en la adultez. Esto es cierto, pero no es lo único que debe tomarse en cuenta para promover su desarrollo. Las niñas y niños entre los 0 y los 3 años pueden tener poca capacidad para expresarse a través de las palabras, pero tienen otras formas efectivas de comunicarse conforme van creciendo, como el llanto, los gestos, el señalamiento, el “sí” y el “no” con movimientos de cabeza, etc.; también reconocen, recuerdan, expresan sus emociones, responden a estímulos, comprenden, eligen sus juegos, aprenden rápidamente, con las limitaciones propias de su edad. Entonces, ¿por qué promover sus capacidades y su bienestar pensando solo en su futuro y no también en su presente, que es igual de importante? ¿Por qué se restringe a la primera infancia a ser solo una etapa de formación y aprendizaje, cuando los seres humanos se van formando y aprenden durante toda su vida?

Sobre primera infancia se ha hablado todavía muy poco desde el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades -la mayoría de los estudios disponibles en este campo se concentran en los infantes de 4 y 5 años, y en las niñas y niños en la etapa escolar-, aunque es un tema en el que se está trabajando cada vez más. Autores como Biggeri, Ballet y Comim han realizado estudios muy interesantes que permiten contar con elementos más sólidos para el debate; sin embargo, estos avances resultan todavía insuficientes para establecer con claridad la manera de definir y entender el desarrollo humano o las capacidades entre los 0 y los 3 años.

Por ello, esta tesis busca contribuir a los avances que se vienen dando respecto al enfoque de desarrollo humano en la primera infancia, recurriendo a la revisión de diversas disciplinas que abordan más este tema, como son la psicología, la sociología y la economía, que se considera pueden ofrecer insumos importantes para la elaboración de una propuesta que se ha denominado “enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia”. A su vez, se ha tomado como base el modelo de “Capacidades en Evolución” de Biggeri, Ballet y Comim (2011), a fin de procurar una visión más integral que permita analizar de manera más específica esta etapa de la vida de los seres humanos, y de evaluar las mejores formas de seguir promoviendo su desarrollo y bienestar.

Con esta propuesta, se ha buscado además hacer un breve análisis de la manera en que el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades ha sido aplicado en una política pública. En tal sentido, se ha realizado un ejercicio de constatación de puntos de encuentro y de desencuentro entre los componentes de la propuesta de “enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia” y el diseño del Programa Nacional Cuna Más del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, orientado a la mejora del desarrollo infantil en las niñas y niños menores de 36 meses que viven en zonas de pobreza y extrema pobreza, cuya finalidad consiste en disminuir en la mayor medida posible las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional, lo cual que se inscribe en los ejes sobre nutrición infantil y sobre desarrollo infantil temprano de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.

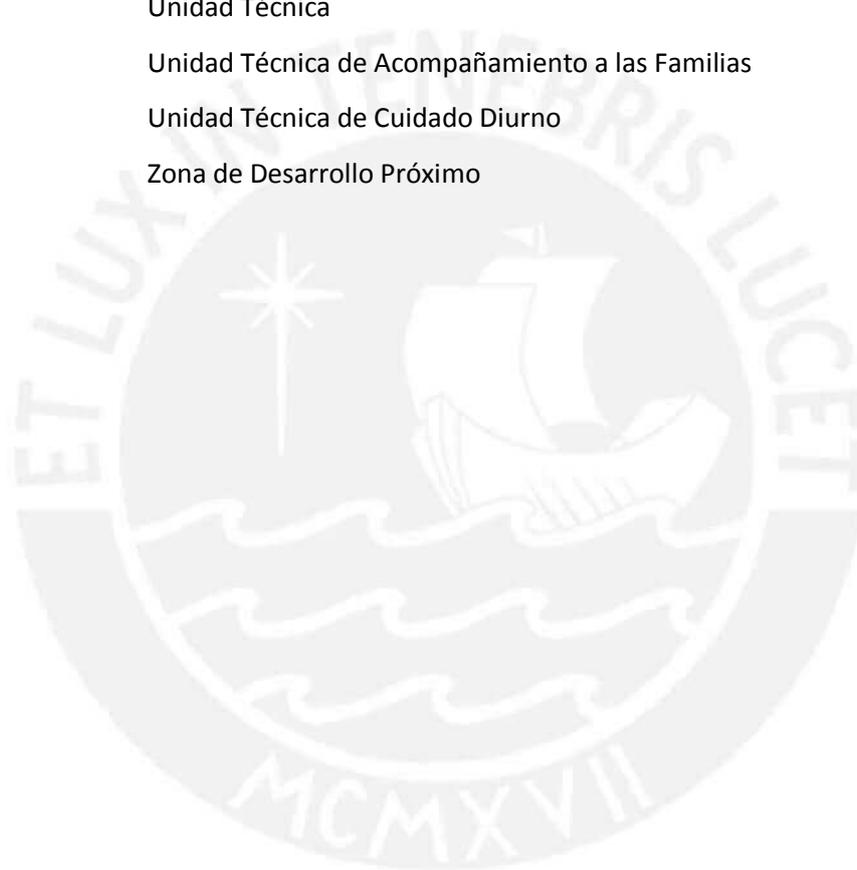
Cabe señalar que este análisis, que se refuerza con algunas entrevistas a especialistas y ex funcionarias del MIDIS y de Cuna Más, no pretende ser una evaluación de impacto o de resultados de este programa, sino que se optó por este caso por su naturaleza, objetivos y funciones que van en línea con el tema de esta tesis. Con ello, se busca dejar una contribución a investigaciones futuras sobre primera infancia y desarrollo humano, así como sobre la viabilidad de su aplicación en las políticas públicas, en particular, en los programas sociales.



LISTA DE ACRÓNIMOS

· ACE	Adversity Childhood Experiencies
· BID	Banco Interamericano de Desarrollo
· CCD	Centros de Cuidado Diurno
· CGR	Contraloría General de la República
· CIAI	Centros Infantiles de Atención Integral
· DCI	Desnutrición Crónica Infantil
· DIT	Desarrollo Infantil Temprano
· EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
· ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
· ENDES	Encuesta Demográfica y de Salud Familiar
· ENDIS	Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"
· FED	Fondo de Estímulo al Desempleo y Logro de Resultados Sociales
· FONCODES	Fondo de Compensación para el Desarrollo Social
· GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
· HCD	Hogares de Cuidado Diurno
· IDH	Índice de Desarrollo Humano
· INABIF	Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar
· IRA	Infección Respiratoria Aguda
· MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
· MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
· OEE	Objetivos Estratégicos Específicos
· OEG	Objetivos Estratégicos Generales
· OMS	Organización Mundial de la Salud
· PEI	Plan Estratégico Institucional
· PEPI	Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social
· PESEM	Plan Estratégico Sectorial Multianual

- PIB Producto Interno Bruto
- PNAIA Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia
- PNCM Programa Nacional Cuna Más
- POI Plan Operativo Institucional
- RM Resolución Ministerial
- SAF Servicio de Acompañamiento a las Familias
- SCD Servicio de Cuidado Diurno
- SINADIS Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
- UNICEF Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- UT Unidad Técnica
- UTAF Unidad Técnica de Acompañamiento a las Familias
- UTCD Unidad Técnica de Cuidado Diurno
- ZDP Zona de Desarrollo Próximo



RELACIÓN DE GRÁFICOS Y TABLAS

GRÁFICOS

- Gráfico 1: Modelo de Capacidades (*capabilities*) en Evolución
- Gráfico 2: Discurso de las madres y vocabulario de los niños
- Gráfico 3: Las experiencias de adversidad en la infancia incrementan la posibilidad de tener enfermedades cardíacas
- Gráfico 4: Tasa de retorno de la inversión en capital humano por etapas de la vida
- Gráfico 5: Horizontes temporales de la política de desarrollo e inclusión social

TABLAS

- Tabla 1: Distinción entre agencia y bienestar, logro y libertad
- Tabla 2: Propuesta de enfoque renovado de desarrollo humano en la primera infancia
- Tabla 3: Potenciales puntos de encuentro y desencuentro entre los enfoques del Programa Nacional Cuna Más y el enfoque de desarrollo humano
- Tabla 4: Potenciales puntos de encuentro entre los enfoques del Programa Nacional Cuna Más y el enfoque de desarrollo humano
- Tabla 5: Criterios de focalización del Programa Nacional Cuna Más
- Tabla 6: Componentes del Servicio de Cuidado Diurno
- Tabla 7: Locales en los que se brinda el Servicio de Cuidado Diurno del PNCM
- Tabla 8: Áreas de las salas de caminantes y exploradores de los CIAI
- Tabla 9: Espacios externos de los CIAI
- Tabla 10: Acompañamiento a Familias
- Tabla 11: Nuevos lineamientos técnicos para el Servicio de Cuidado Diurno
- Tabla 12: Matriz de indicadores y metas del Eje 1 - Nutrición Infantil
- Tabla 13: Matriz de indicadores y metas del Eje 2 - Desarrollo Infantil Temprano
- Tabla 14: OEE, indicadores y metas del MIDIS vinculadas al PNCM
- Tabla 15: OEE, planes de acción, indicadores y metas del MIDIS vinculadas al PNCM

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO Y JUSTIFICACIÓN

1.1. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO Y JUSTIFICACIÓN

Aunque el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades en la etapa de la primera infancia es un campo en el que se está profundizando cada vez más, la información al respecto todavía sigue siendo escasa.

Un referente importante, sin duda, es el modelo de “Capacidades en Evolución” propuesto por Biggeri, Ballet y Comim (2011), que implica la inclusión de los conceptos de oportunidad, habilidad y agencia a través del tiempo en el desarrollo de capacidades de las niñas y niños, así como la relación de los mismos con sus familias, con la comunidad y con el propio Estado. En tal sentido, se ha considerado adoptar este modelo como base para esta investigación.

Con este punto de partida, es necesario también reforzar e incluso complementar algunos aspectos del modelo que pueden ser más fácilmente aplicables a la infancia y la niñez que a la primera infancia, como se verá en los siguientes capítulos. Por ello, se recurre a otras disciplinas como la psicología, la sociología y la economía, cuyos aportes no se contraponen al enfoque de desarrollo humano -y, en consecuencia, tampoco al modelo de “Capacidades en Evolución”- y más bien coadyuvan a centrar la mirada en el desarrollo de las niñas y niños entre los 0 y los 3 años. Esta mirada interdisciplinaria procura cambiar la concepción clásica de la primera infancia como una etapa preparatoria para la adultez, a fin de reivindicar su importancia intrínseca y reconocer las capacidades y funcionamientos de los infantes como formas de agencia en su presente, en cuya promoción las familias cumplen un rol fundamental.

Una vez elaborada la propuesta integral para evaluar el desarrollo humano en la primera infancia, el siguiente paso dado consiste en su contrastación con el Programa Nacional Cuna Más, seleccionado por esta investigación por su representatividad como acción del Estado peruano en relación a la atención y el cuidado de las niñas y niños hasta la edad de tres años, así como por tener como marco normativo al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que a su vez fue constituido tomando en cuenta el enfoque de desarrollo humano y prioriza el desarrollo y la inclusión social como políticas de Estado. Las actividades y servicios de Cuna Más se desarrollan, además, como parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” del MIDIS, a través de sus dos primeros ejes estratégicos: nutrición infantil y desarrollo infantil temprano.

El resultado de esta comparación entre el enfoque propuesto y el Programa Nacional Cuna Más ayuda a visualizar el grado de presencia del enfoque de desarrollo humano -en particular, del desarrollo humano en la primera infancia- en la política social, y puede contribuir a pensar en diversas formas de mejorar las acciones del Estado y de la sociedad en favor de estas niñas y niños que representan la etapa más vulnerable en el desarrollo humano.

1.2. OBJETIVO GENERAL

Esta tesis intenta promover un mayor debate y ampliar la visión respecto al desarrollo de los seres humanos en sus primeros años de vida, a partir de una propuesta renovada del enfoque de desarrollo humano en la primera infancia como resultado de la revisión y del análisis de los planteamientos del enfoque del desarrollo humano o de las capacidades y de otras disciplinas que puedan aportar a su elaboración. Por tanto, se puede decir que el objetivo general cumple un doble propósito:

- Aportar al debate sobre el desarrollo humano en la primera infancia mediante una propuesta de enfoque renovado que busca: explorar los alcances y desafíos conceptuales respecto a las capacidades y funcionamientos de las personas durante sus primeros años de vida; e identificar la manera en que el Estado aplica el enfoque de desarrollo humano en las políticas públicas, tomando como caso el Programa Nacional Cuna Más.

- Reflexionar sobre los alcances y limitaciones del enfoque de desarrollo humano para analizar de manera crítica las contribuciones y desafíos para abordar la primera infancia.

1.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Con la elaboración de esta propuesta renovada del enfoque de desarrollo humano en la primera infancia, a partir de una revisión de literatura combinando diversas disciplinas y su aplicación a un caso práctico de política pública, aparecen naturalmente los siguientes objetivos específicos:

- Revelar la manera en que se comprende y se trabaja en el desarrollo de las niñas y niños entre los 0 y los 3 años desde el diseño del Programa Nacional Cuna Más, como referente de política social sobre primera infancia.
- Identificar los puntos de encuentro y de desencuentro entre el enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia propuesto y el diseño del Programa Nacional Cuna Más.
- Explorar las oportunidades y desafíos que emergen respecto a la aplicación del enfoque renovado del desarrollo humano durante la etapa de la primera infancia, propuesto en las políticas sociales sobre primera infancia, a partir del análisis del Programa Nacional Cuna Más.

1.4. METODOLOGÍA

Este trabajo se respalda fundamentalmente en la revisión y análisis documental sobre el desarrollo de los seres humanos durante sus primeros años de vida, en particular entre los 0 y los 3 años, para lo cual se ha recurrido a literatura académica, literatura gris, a la normativa del MIDIS y del Programa Nacional Cuna Más, y al diseño de programas sociales dirigidos a la primera infancia.

Con la propuesta elaborada como producto de esta revisión, que consiste en un enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, se ha intentado realizar un análisis

cualitativo exploratorio del vínculo entre la misma y la política social del Estado peruano orientada a este tema. Para estos efectos, se ha tomado como estudio de caso la aplicación de este enfoque renovado propuesto en el diseño del Programa Nacional Cuna Más, que está dirigido al cuidado y atención de la primera infancia y que opera en el marco de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que a su vez es el primer sector cuya constitución ha sido inspirada en el enfoque de desarrollo humano.

Asimismo, a fin de complementar la información obtenida, se ha incluido extractos de las entrevistas realizadas a una participante en el equipo creador del MIDIS y ex funcionaria de dicha institución, a la primera directora del Programa Nacional Cuna Más y a una reconocida experta en temas de niñez con mirada crítica al modelo del programa Cuna Más, cuyos conocimientos y cercanía con el tema de esta investigación constituyen un aporte, sin duda, muy valioso.

1.5. SUPUESTOS DE INVESTIGACIÓN

Como se ha mencionado, la presente tesis tiene como objetivo principal la promoción de un debate más amplio sobre el desarrollo humano en la primera infancia mediante una propuesta renovada que se entrega como aporte perfectible. Para ello, se han planteado algunos supuestos a nivel teórico que han facilitado el desarrollo de esta investigación.

Como primer punto, se sostiene que la primera infancia no constituye únicamente una etapa preparatoria en los seres humanos. En los primeros años de vida también se desarrollan capacidades y funcionamientos que deben ser medidos en función de la evolución de las niñas y niños a medida que van creciendo y aprendiendo, y que dependerán en gran parte de las condiciones favorables o no que presente su entorno. Esta lógica es aplicable tanto en la primera infancia como en cada etapa de la vida: las personas nunca dejamos de aprender y de formarnos.

En segundo lugar, se ha considerado que el modelo de “Capacidades en Evolución” y las disciplinas tomadas en cuenta para la revisión y análisis de este trabajo aportan elementos concordantes y complementarios entre sí que permiten la elaboración de una visión renovada sobre la primera infancia desde el enfoque de desarrollo humano o de las

capacidades, colocando el bienestar de las niñas y niños como el fin principal y, por tanto, alejando la visión de la atención a la infancia como motor del desarrollo económico en el largo plazo.

Finalmente, se espera que el enfoque renovado sobre el desarrollo humano en la primera infancia que se propone en esta investigación aporte un conjunto de elementos que puedan ser tomados en cuenta para ayudar a fortalecer el trabajo que realiza el Programa Nacional Cuna Más tanto en el servicio de cuidado diurno como en el acompañamiento a las familias.

1.6. LÍMITES DE LA TESIS Y LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

Es preciso señalar que, para la elaboración del enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia que propone esta tesis, no se consideró incluir el enfoque del Derecho como parte de la revisión y del análisis, debido a que su amplio campo de acción demanda un trabajo por separado que además ya forma parte de otra investigación. Por supuesto, sería interesante poder hacer posteriormente una confluencia entre ambos planteamientos.

Por otro lado, esta tesis no pretende hacer una evaluación de impacto del Programa Nacional Cuna Más, sino que reflexiona respecto a la manera en que el Estado aborda las intervenciones en materia de primera infancia. En tal sentido, constituye un aporte académico para la generación de conocimientos en relación al enfoque de desarrollo humano en la primera infancia y su tránsito entre lo conceptual y la aplicación del mismo en las políticas públicas.

Asimismo, el trabajo se ha concentrado en el diseño del Programa Nacional Cuna Más, más no en su implementación, y las entrevistas realizadas han servido para reforzar o complementar los hallazgos de la revisión y análisis documental. Sin embargo, el resultado de esta investigación puede ser una herramienta útil para quienes tengan interés en realizar trabajo de campo sobre la aplicación de esta propuesta de enfoque renovado de desarrollo humano en la primera infancia en las políticas públicas.

CAPÍTULO II

MARCO CONCEPTUAL: EL ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO O DE LAS CAPACIDADES

Esta tesis toma como punto de partida al enfoque de desarrollo humano, del cual se consideran los conceptos de capacidades, funcionamientos y agencia como los más relevantes para pensar en el diseño de una propuesta que ayude a definir qué se entiende por desarrollo humano en la primera infancia. Por supuesto, se parte por el principio de que el desarrollo implica no solo el crecimiento económico. A continuación, se hace un breve repaso de estos términos.

2.1. EL DESARROLLO HUMANO: MÁS ALLÁ DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El enfoque de desarrollo humano surge como una nueva propuesta ante las arraigadas teorías dominantes en la economía del desarrollo, cuya influencia en todo el mundo -en particular, en aquellos países que presentan mayores condiciones de pobreza- puede visibilizarse cuando se trata de evaluar la mejora de la calidad de vida de las personas. En su libro *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano* (2012), Martha Nussbaum menciona estas teorías y explica sus limitaciones:

- El enfoque del PIB: evalúa el progreso de un país a través del crecimiento económico reflejado en su PIB per cápita, y ha sido el más utilizado por su facilidad para ser medido y comparado debido al valor monetario que tienen los bienes y servicios. Sin embargo, a pesar de que el crecimiento económico constituye una aproximación importante, debe ser entendido como un medio y no como un fin del desarrollo.

Estudios como los de Drèze y Sen en la India demuestran que el crecimiento económico no es suficiente si lo que se busca es mejorar la calidad de vida de las personas en

aspectos fundamentales como la salud, educación, libertad política, participación, igualdad, inclusión, entorno ambiental, etc.; tampoco distingue la distribución de la renta (ya que trabaja con un promedio por habitante) ni el trabajo no remunerado (por ejemplo, en el hogar), lo que puede ocultar grandes desigualdades. Esto puede notarse claramente contrastando la medición del PIB con la del Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹.

Para Drèze y Sen (2014), el crecimiento económico, incluso de altos niveles de crecimiento sostenible, debe juzgarse en última instancia desde el punto de vista de su impacto en las vidas y libertades del pueblo:

“En anteriores trabajos hemos sostenido que el desarrollo se ve mejor como una expansión de las libertades básicas o capacidades humanas de las personas. Desde esta perspectiva, tenemos que reconocer la importancia de la relación bilateral entre el crecimiento económico y la expansión de la capacidad humana, mientras sostenemos la tesis básica de la expansión de la libertad y las capacidades humanas como el fin al cual el crecimiento del PIB, entre otros factores, sirve de importante medio. El crecimiento genera recursos con los cuales los esfuerzos públicos y privados pueden ser movilizados de manera sistemática para expandir la educación, la atención médica, la nutrición, los servicios sociales y otros aspectos esenciales de una vida humana más completa y más libre para todos. Y la expansión de la capacidad humana, a su vez, permite una expansión más rápida de los recursos y la producción, de los cuales depende en última instancia el crecimiento económico” (Drèze y Sen, 2014:12).

- El enfoque utilitarista: planteado por Jeremy Bentham que, a diferencia del enfoque del PIB, mide la calidad de vida en función de la satisfacción de las preferencias de las personas y no de su riqueza, contando cada persona como una unidad de medición y valiendo todas las mediciones por igual. Sin embargo, si bien trata de dar un paso adelante respecto al PIB, este enfoque presenta los siguientes problemas:

¹ Nussbaum cita como ejemplo a Estados Unidos, que tiene la más alta posición en cuanto al PIB y desciende a la decimosegunda respecto al IDH.

- Aunque toma como referencia las satisfacciones de las personas más que la riqueza, termina por dar un solo promedio, sin que se pueda diferenciar a quienes les va bien y a quienes no, lo que puede derivar en cifras engañosas: si la mayoría de quienes están incluidos en la medición se siente feliz con su vida, el promedio será alto y esconderá a quienes no se encuentran satisfechos.
- El término “satisfacción” sugiere unicidad y conmensurabilidad, cuando existen diversos tipos de satisfacción y que no pueden medirse por igual (a lo que habría que añadir que no todos tienen los mismos gustos ni las mismas prioridades). Las encuestas diseñadas para responder eligiendo un número dentro de una escala no resuelven esta situación.
- Las preferencias responden a las condiciones sociales: cuando una sociedad pone cosas fuera del alcance de algunas personas, estas personas aprenden a no quererlas (o a sentir que no las necesitan para estar satisfechas con sus vidas). Esto es lo que Sen denomina “preferencias adaptativas”.
- Este enfoque coloca la satisfacción como objetivo último, por encima de la libertad de elección y la agencia, que considera únicamente como medios para obtener satisfacción, cuando en realidad también constituyen un fin en sí mismas.
- Los enfoques basados en los recursos: están orientados a la distribución igualitaria de los recursos básicos. Este enfoque, que vendría a ser una versión igualitarista del enfoque del PIB, también presenta deficiencias que se centran, nuevamente, en que los recursos solo constituyen un medio más no un fin. Las personas tienen necesidades y aptitudes distintas que pueden requerir de más o de menos recursos, pertenecen o no a grupos vulnerables o discriminados, cuentan con mayores o menores libertades... pero nada de lo anterior se soluciona con una distribución igualitaria de la riqueza.

Frente a estas teorías dominantes, Nussbaum coloca el enfoque del desarrollo humano -o también llamado enfoque de las capacidades- como una “contrateoría” necesaria porque propone una mirada del concepto de vida digna, que responde a dos preguntas: ¿qué son las personas realmente capaces de hacer y de ser? y ¿cuáles son las oportunidades reales que la sociedad les ha dado para actuar y para elegir? (Nussbaum, 2012).

Amartya Sen (2000) desarrolla ampliamente el concepto de desarrollo humano como la expansión de las libertades y capacidades de las personas, y como el uso que las personas

dan a las mismas, con el propósito de mejorar y enriquecer la vida humana, es decir, “para llevar el tipo de vida que valoran y que tienen razones para valorar” (Sen, 2000:34). En su libro *Desarrollo y libertad* sostiene:

“Se trata principalmente de un intento de concebir el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. En este enfoque, se considera que la expansión de la libertad es 1) el *fin primordial* y 2) el *medio principal* del desarrollo. Podemos llamarlos, respectivamente, ‘papel constitutivo’ y ‘papel instrumental’ de la libertad en el desarrollo” (Sen, 2000:55).

En tal sentido, Sen relaciona el papel constitutivo de la libertad con la importancia de las libertades fundamentales para enriquecer la vida humana. Asimismo, señala que la eficacia de la libertad como instrumento se expresa mediante la interrelación de los diferentes tipos de libertad, pudiendo contribuir un tipo de libertad al incremento de otros tipos de libertad (Sen, 2000).

Para Sen, es fundamental entonces expandir las libertades humanas (importantes en sí mismas), ya que amplían las oportunidades de las personas para alcanzar resultados valiosos. Asimismo, mejoran la “agencia” de las personas, entendida como su habilidad para ayudarse a sí mismas e influir con ello en el mundo.

El promotor de los Informes sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Mahbub ul Haq (1995), plantea a su vez que la finalidad del desarrollo humano es ampliar todas las opciones que valoran las personas, las mismas que pueden ser infinitas así como variar en el tiempo, y que no necesariamente se ven reflejadas en las cifras de ingresos o de crecimiento (por ejemplo, un mayor acceso al conocimiento, una nutrición más adecuada, mejores servicios de salud, medios de vida más seguros, seguridad, tiempo libre, libertades políticas y culturales, participación, entre otros). Así, el desarrollo humano coloca a las personas en el eje central de su preocupación. Busca desarrollar capacidades a través de cuatro pilares: igualdad, sustentabilidad, productividad y empoderamiento. Del mismo modo, considera que el crecimiento económico es un medio importante, aunque a su vez pone el énfasis en la necesidad de prestar atención a su calidad y distribución. El paradigma del desarrollo humano determina, entonces, los fines del desarrollo, estudiando las mejores alternativas para alcanzarlos (Haq, 1995).

Sabina Alkire (2010) coincide con las definiciones de desarrollo humano de Haq y Sen, poniendo énfasis en que se trata de un desarrollo “por las personas, de las personas y para las personas”, para pobres y ricos, como individuos y como grupos. Sostiene que el desarrollo humano es multidimensional y sus componentes están interconectados entre sí. Asimismo, plantea un esquema que denomina *Shared Planet* (planeta común o compartido), compuesto por los resultados de las libertades (capacidad, espacio), democracia y agencia (libertades de proceso) y principios (equidad, eficiencia, responsabilidad, sostenibilidad); y establece relaciones conceptuales entre el enfoque de desarrollo humano y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los derechos humanos, la seguridad humana y la felicidad (Alkire, 2010).

En síntesis, el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades es fundamental ya que, en primer lugar, tiene como eje a las personas, a diferencia de otros enfoques como los mencionados que se centran, por ejemplo, en el crecimiento económico como fin primordial para asegurar la mejora de la calidad de vida. Al estar centrado en las personas -y en lo que valoran y tienen razones para valorar-, permite tener una visión más allá de las estadísticas (que esconden desigualdades) para determinar las condiciones que permitirán a las personas ampliar sus capacidades y libertades, para pasar de ser receptores a agentes de su propio destino.

El enfoque de desarrollo humano o de las capacidades, orientado tanto hacia la construcción de una teoría de la justicia social básica (Nussbaum, 2012) como a la calidad de vida (Sen, 2000), depende principalmente del compromiso y la acción de los gobiernos -a través de políticas públicas- para su aplicación efectiva, haciendo también un reconocimiento de la importancia de la participación de la propia sociedad en esta tarea. En tal sentido, la elaboración y publicación periódica del Índice de Desarrollo Humano, que incluye a casi todos los países (entre ellos, el Perú), constituye uno de los pasos más importantes no solo para medir la evolución del desarrollo humano en el mundo, sino para poner en relieve aspectos fundamentales como la salud y la educación -y otros temas que posteriormente han empezado a medirse en otros informes-, que deben asegurarse más allá del crecimiento económico.

2.2. LIBERTAD, CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS

Si desarrollo significa la ampliación de la gama de maneras de vivir de los individuos, la vida, según la tradición aristotélica, consiste principalmente en lo que la gente efectivamente “es” y “hace” (diferente, desde una perspectiva utilitarista, a lo que se tiene o se siente). Esos modos de “ser” y “hacer” o posibles haceres, desde este enfoque, se denominan *functionings*, traducidos al castellano generalmente como “funcionamientos” o también “desempeños” (Iguíñiz, 2009).

La libertad de elegir supone un conjunto de maneras de vivir (es decir, de funcionamientos), que incluyen diversos aspectos de nuestras vidas (tipo de trabajo que se realiza, relaciones familiares que se cultivan, identidades que se asumen, etc.). Si son compatibles entre sí y practicables por una persona, estas prácticas configuran un vector de tantas dimensiones como actividades se incluyan en esa vida. La libertad consiste, entonces, en poder elegir alguno de esos vectores o paquetes de actividades multidimensionales (Iguíñiz, 2009). Asimismo, la calidad de vida debe ser evaluada de acuerdo a la capacidad de poder alcanzar funcionamientos valiosos (Sen, 1993).

Por otro lado, Sen define la capacidad de una persona como “las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida)” (Sen, 2000:99-100). Un ejemplo clásico para ilustrar este concepto es el de las dos personas que presentan el mismo cuadro de desnutrición: la primera, adinerada, porque elige ayunar, y la segunda, sin recursos económicos, porque pasa hambre; si bien ambas tienen los mismos resultados funcionales, la primera tiene un conjunto de capacidades diferente a la segunda, que le permitirían salir de esta situación si decidiera alimentarse, mientras que la segunda no tiene esa opción.

Nussbaum se refiere al término “capacidades” siempre en plural, para destacar que son múltiples los aspectos que determinan que una vida pueda ser considerada digna, y que además son cualitativamente distintos: no pueden ser reducidos a una métrica única sin distorsionarse. A más capacidades, mayores oportunidades de elegir la vida que uno valora y que tiene razones para hacerlo. Este enfoque asigna al Estado y a las políticas públicas la tarea urgente de mejorar la calidad de vida de todas las personas, una calidad de vida

definida por sus capacidades. En efecto, una política pública correcta puede influir positivamente en los diferentes aspectos de la vida de un individuo (Nussbaum, 2012).

Para la autora, las capacidades pueden clasificarse en básicas, internas y combinadas. Las básicas se refieren al “equipamiento innato” de cada individuo, que hace posible su desarrollo; en su conformación, la nutrición materna y la experiencia prenatal juegan un rol importante. Las capacidades internas aluden a rasgos y aptitudes de las personas que generalmente se entrenan y desarrollan en interacción con su entorno social, económico, político y familiar, y que pueden materializarse en funcionamientos. Finalmente, las capacidades combinadas son aquellas capacidades internas que se han convertido en funcionamientos gracias a la elección libre de un agente y a condiciones externas adecuadas (Nussbaum, 2012).

Sen, por su parte, sostiene que el “conjunto de capacidades” consta de los distintos vectores de funcionamientos entre los cuales se puede elegir. Así, las combinaciones de funciones reflejan los *logros* reales de una persona, y el conjunto de capacidades consiste en la *libertad* para lograrlos (Sen, 2000). Del mismo modo, afirma que:

“El centro de atención valorativo de este ‘enfoque de las capacidades’ pueden ser las funciones *realizadas* (lo que una persona es capaz de hacer realmente) o el *conjunto de capacidades* de las opciones que tiene (sus oportunidades reales). Los dos suministran diferentes tipos de información: las primeras sobre las cosas que hace una persona y el segundo sobre las cosas que tiene libertad fundamental para hacer. Ambas versiones del enfoque de las capacidades se han utilizado y a veces se han combinado en la literatura (Sen, 2000:100).

En suma, hablar de capacidad no es sinónimo de habilidad, competencia, y menos aún de capital humano. La capacidad de las personas supone una sociedad que ofrece una gama de oportunidades para desempeñarse en la vida, y las libertades necesarias para que todos puedan escoger entre ellas las que consideran más valiosas en ese momento de sus vidas y dejar las otras (Iguíñiz, 2009).

Cabe señalar que existe un debate respecto a qué funciones deberían incluirse en una lista de logros importantes o valiosos así como si debería definirse o no un conjunto de

capacidades que permitan tanto evaluar la evolución del desarrollo humano como comprometer a los gobiernos con su promoción e implementación.

Sen, por ejemplo, ha manifestado su preferencia por no limitarse a una lista -aunque sí sostiene que deben asegurarse capacidades obligatoriamente en educación, salud e igualdad de género- sino, más bien, dejarla deliberadamente abierta para que sea resuelta en un proceso democrático a través del razonamiento público (Sen, 2000; Schokkaert, 2008).

Al contrario, Nussbaum propone una lista de 10 capacidades centrales como un umbral mínimo sin el cual una vida no puede considerarse digna. Para ella, la heterogeneidad de su lista, así como la importancia intrínseca de cada una de las capacidades, exige la protección por parte del Estado y de la sociedad, de todas ellas por igual: unas no sustituyen a otras. Asimismo, esta lista de capacidades centrales tiene una vocación normativa ya que pretende ser fuente de principios políticos en un periodo de diseño constitucional, o base para una interpretación constitucional posterior. Asimismo, reclama ser sustento de políticas públicas (Nussbaum, 2012). Esta propuesta tiene tanto seguidores como detractores: Clark (2005) señala que los críticos a la lista de Nussbaum la consideran paternalista; en contraste, Schokkaert (2008) no la ve como un problema ya que sus formulaciones permanecen en un nivel abstracto.

2.3. LA AGENCIA

Sen se refiere al término *agente* para definir a aquella “persona que actúa y provoca cambios y cuyos logros pueden juzgarse en función de sus propios valores y objetivos, independientemente de que los evaluemos o no también en función de algunos criterios externos” (Sen, 2000:35). En dicha perspectiva, la agencia del individuo tiene un rol como miembro del público y como participante en actividades económicas, sociales y políticas (Sen, 2000).

Siguiendo esa línea, Arendt asocia el término *agente* a la *praxis*, entendida como la puesta en “acto” de nuestra capacidad de actuar; y actuar implica tomar una iniciativa, dentro de los límites de lo dado, para iniciar procesos que lleven a cursos nuevos en la historia, con lo cual se amplían los límites de las oportunidades dadas (Tubino, 2009).

Sabina Alkire (2007) establece que una dimensión del bienestar va de la mano con la autodirección y la razón práctica, es decir, con la agencia; la agencia, a su vez, implica un valor intrínseco (como parte del bienestar) y uno instrumental (porque ejerce cambios positivos en algunas dimensiones del bienestar); y el empoderamiento es un subconjunto de la agencia, centrado en su valor instrumental. Alkire también señala que la definición de agencia de Sen es más amplia que la mayoría de las definiciones de empoderamiento, relacionándola con las cinco siguientes características (Alkire, 2008):

- i. Es ejercida con respecto a objetivos múltiples: la agencia siempre está vinculada a metas valoradas y diversas.
- ii. Incluye el poder efectivo así como también el control directo: el poder efectivo es el poder de personas y grupos para alcanzar sus metas y ejercerlas. En situaciones de control, se valora la habilidad para tomar decisiones y controlar directamente su ejecución, se alcance o no la meta.
- iii. Puede mejorar el bienestar propio o el de otras personas al estar relacionada con la capacidad, pero también puede entrar en conflicto y ponerlo en peligro o reducirlo. La condicionalidad abierta de la agencia no la ata a ningún tipo particular de meta. Esta multiplicidad agregada de la agencia como capacidad debe su complejidad a que debe dar cuenta de otros agentes y/o cumplir diferentes propósitos en una comunidad.
- iv. Reconocer su rol implica una evaluación del valor de los objetivos de este accionar en relación a otros, luego de lo cual la meta puede ser aceptada como tal.
- v. Introduce la necesidad de incorporar la responsabilidad del agente en la decisión y ejecución de una alternativa de acción.

Recogiendo el concepto de agencia de Sen, Crocker (2008) elabora el siguiente cuadro en el que expresa la distinción entre agencia y bienestar, logro y libertad. Aquí, puede observarse que la agencia y el bienestar tienen como dimensiones al logro y la libertad para su operacionalización:

Tabla 1: Distinción entre agencia y bienestar, logro y libertad

	Agencia (Agency)	Bienestar (Wellbeing)
Logro (Achievement)	Logro de agencia	Logros de bienestar ("Funcionamientos")
Libertad (Freedom)	Libertad de agencia	Libertad de bienestar ("Capacidades")

Fuente: Crocker (2008).

Asimismo, Crocker & Robeyns (2009) definen a una persona o grupo como agente con respecto a una determinada acción en la medida en que cumpla con ciertas condiciones:

- Autodeterminación: la agencia se ejercita. Cuando las circunstancias externas o compulsiones internas o adicciones son responsables de la conducta del individuo, o es forzado o manipulado, no existe agencia aun cuando se alcance la meta valorada.
- Orientación por razón y deliberación: no cualquier conducta es un logro de agencia. La acción no puede obedecer a caprichos sino a un propósito, meta o razón. No se trata solo de la libertad de poder actuar sino también de la libertad de cuestionar las normas y valores prevaletentes. Esta condición se asocia con una capacidad cognitiva para dar cuenta de las metas, sus razones y los medios para alcanzarlas.
- Acción: la agencia requiere de la participación activa del agente. Se carece de agencia si se decide actuar y luego no se toma parte en la acción o se fracasa en alcanzar la meta.
- Impacto sobre el mundo: además de la intención, la acción de agencia debe tener algún grado de efectividad, un impacto transformador del entorno, buscar expandir más las libertades. Para ello, se necesita libertad de agencia y poder efectivo de logro.

Por su parte, Pablo Quintanilla (2014) también intenta aclarar algunos rasgos del concepto de agencia, mediante un modelo que incluye siete elementos:

1. Un conjunto de causas externas (es decir, que no hemos elegido): la tradición, la educación, las fuerzas naturales, el comportamiento de otros, etc.
2. Un conjunto de causas internas, que constituyen lo que nosotros somos así como nuestro comportamiento, pero que no necesariamente elegimos de manera “plena”: estados mentales como creencias, deseos y efectos.
3. Nuestro genoma, cuya composición tampoco depende de nuestras preferencias.
4. Nuestro listado de prioridades, estructurado de acuerdo a causas externas e internas y a nuestro genoma, en determinado momento de nuestras vidas: valores, familia, trabajo, recursos económicos, amigos, seguridad personal, etc.
5. Simulación. Gracias a la metarrepresentación, imaginamos diferentes escenarios, así como nuestros estados mentales y los “yo” futuros en cada uno de ellos, eligiendo aquel que maximiza nuestra lista de prioridades.
6. En una deliberación compleja (cuando las relaciones causales y los escenarios posibles no conducen fácilmente a una elección según nuestro listado de prioridades), el lenguaje permite la elaboración de un discurso donde se evalúan los pros y contras de optar por un determinado curso de acción.
7. La conciencia autobiográfica o autoconciencia, elemento esencial ya que la mayor autoconciencia puede generar nuevas relaciones causales o modificar las existentes.

Estos elementos mantienen relaciones causales entre sí de manera que se influyen mutuamente, en un proceso indeterminado e impredecible. La agencia, entonces, vendría a ser este proceso complejo de relaciones causales múltiples y recursivas, en que uno de los elementos más importantes sería la conciencia autobiográfica: a mayor autoconciencia, mayor será la agencia y, en consecuencia, mayor será la libertad (Quintanilla, 2014).

Como puede apreciarse, la lista planteada por Quintanilla considera varios elementos distintos a los del enfoque de desarrollo humano o de las capacidades (el genoma humano, la metarrepresentación, la autoconciencia). Si bien su pertinencia y correspondencia con el mismo es un tema que queda abierto al diálogo, lo cierto es que esta definición y las anteriores ponen sobre la mesa dos aspectos medulares en esta investigación: la existencia o no de agencia en la primera infancia, y la viabilidad de incorporar aspectos adicionales que ayuden a una mejor definición de la primera infancia desde la mirada del desarrollo humano.

Haciendo un balance de este capítulo, es indudable la importancia del enfoque de desarrollo humano que, al centrarse en las personas, permite generar mejores condiciones para ampliar sus capacidades, sus funcionamientos, sus libertades, su agencia. El Estado, a través de las políticas públicas, es el principal responsable de su aplicación efectiva, aunque la participación de la ciudadanía también cumple un rol fundamental.

De acuerdo a las definiciones aquí vistas, las capacidades (diversas combinaciones de funciones que se pueden conseguir) y funcionamientos (modos de ser y hacer, o posibles haceres) pueden ser fácilmente observables en la primera infancia, más no así en el caso de la agencia (que implica actuar y generar cambios, tomar iniciativa, usar la razón práctica). Siendo la agencia uno de los pilares fundamentales en el desarrollo humano, habría que definir si está presente de alguna forma en la primera infancia. El siguiente capítulo ayudará a aclarar esta interrogante.



CAPÍTULO III

LA PRIMERA INFANCIA Y EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

Como hemos visto en el capítulo anterior, un primer aspecto que requiere ser aclarado para delimitar este punto es respecto a si existe o no agencia en la primera infancia. De acuerdo a las definiciones sobre agencia expuestas en el subtítulo 2.3., no podría considerarse al ser humano como agente -en dichos términos- en la etapa de la primera infancia.

“Desde el punto de vista ontogenético (...) un bebé recién nacido no tiene ni experiencia fenoménica del libre albedrío ni real autonomía. Tampoco es un agente. Todo eso se va constituyendo de manera progresiva y probablemente se trate de experiencias y capacidades que coinciden con el desarrollo de la metarrepresentación, la simulación y la metacognición, así como debió haber ocurrido con el linaje humano” (Quintanilla, 2014:129).

Esta afirmación de Quintanilla abre una discusión sobre desde cuándo, cuánto, de qué tipo y cómo los seres humanos empiezan a ejercer formas de autonomía y de agencia. Aquí se incluye también lo relacionado a la estimulación prenatal, que comprende diversas técnicas (táctil, visual, auditiva y motora) de acuerdo al periodo de gestación que ayudan al bebé a su mejor aprendizaje y desarrollo².

Una pista sobre cómo mirar a la primera infancia desde el enfoque de desarrollo humano la plantea Ingrid Robeyns (2005), quien sugiere que algunas personas, como los niños más pequeños -o también las personas con discapacidad mental- podrían no ser capaces de tomar

² Información obtenida del portal web <http://bebe.elembarazo.net/estimulacion-del-bebe-antes-de-nacer.html>; y del portal baby center: <http://espanol.babycenter.com/thread/1675203/articulo-sobre-estimulacion-temprana-para-bebes-en-el-ventre-materno->.

decisiones complejas, lo que debería hacer que la evaluación de su bienestar se concentre directamente en términos de sus funcionamientos alcanzados en lugar de sobre sus capacidades (Robeyns, 2005).

Asimismo, y pese a su posición crítica inicial hacia el enfoque de las capacidades, Baraldi & Iervese (2014) reconocen la importancia de estudios recientes en los que se conceptualiza a los infantes como personas capaces en el presente (Ballet, Biggeri y Comin 2011; Biggeri et al 2006) y no solo como una etapa de preparación para la vida adulta, como parecía desprenderse de las propuestas de uno de los representantes más emblemáticos del enfoque de desarrollo humano, Amartya Sen:

“Las capacidades de que disfrutan los adultos están profundamente condicionadas a su experiencia como niños. Nuevamente aquí debemos distinguir entre los diferentes elementos de esta imagen interconectada. Las inversiones en educación y otros aspectos de las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas. Primero, pueden hacer directamente que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas ya que una niñez segura en la etapa preparatoria puede aumentar nuestra habilidad para vivir una buena vida” (Sen, 2000).

Para Baraldi & Iervese, esta nueva visión de las niñas y niños desde el enfoque de las capacidades como agentes capaces es relevante por dos motivos: (1) los niños son vistos como capaces de activar sus capacidades a través de su participación en contextos sociales (interacción con sus compañeros y con adultos); (2) las capacidades pueden ser concebidas como el resultado de un proceso social coordinado, más allá de las habilidades individuales (Baraldi & Iervese, 2014).

Al respecto, en los últimos años se ha ido poniendo en relieve la importancia de la participación activa de las niñas y niños, no solo en términos de su derecho a voz, sino también a elegir. Apoyar y mejorar las capacidades de los niños significa promover su participación, más allá de su derecho a hablar y ser escuchados, a un concepto más amplio de la ciudadanía activa. Podría decirse entonces que, en los nuevos estudios sobre la infancia desde el enfoque del desarrollo humano o de las capacidades, las capacidades de los niños asumen la forma social de la agencia de los niños (Baraldi & Iervese, 2014).

En esa perspectiva, el enfoque destaca la importancia de los factores de conversión para que los niños puedan lograr capacidades y funcionamientos. El problema metodológico en la investigación sobre la agencia en la niñez estaría en observar la interacción entre la participación activa de las niñas y niños y las acciones de los adultos mejorando esta participación (Baraldi & Iervese, 2012).

3.1. FACTORES DE CONVERSIÓN

Para el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades, la facultad de las niñas y niños de convertir los recursos y las materias primas en capacidades y funcionamientos depende de los denominados factores de conversión, de los cuales existen diferentes tipos: personales (el metabolismo, el estado físico, el sexo, las habilidades de lectura, la inteligencia), sociales (las políticas públicas, las normas sociales, las prácticas discriminatorias, los roles de género, las jerarquías sociales, las relaciones de poder), ambientales (el clima, la infraestructura, las instituciones, bienes públicos). Estos factores de conversión afectan las capacidades individuales para transformar los medios en logros (Baraldi & Iervese, 2014; Biggeri et al., 2006).

Los factores de conversión social se pueden observar en los sistemas de comunicación (principalmente en las interacciones entre niños y adultos) que rompen el “orden generacional” predominante de las relaciones sociales niños-adultos (Alanen 2009, citado por Baraldi & Iervese, 2014), según el cual los niños participan en una comunicación jerárquicamente estructurada dentro de los sistemas sociales, que los hace menos relevantes en relación a los adultos y, en consecuencia, restringe su agencia (Baraldi & Iervese, 2014).

El logro de la agencia en la niñez requiere de ciertas condiciones y acciones promocionales específicas por parte de los adultos, que vayan más allá de la estimulación a los niños como respuestas a preguntas o a recibir instrucciones. Dicho esto, la paradoja que se presenta es que las acciones que muestran la agencia de los niños se proyectan en función de las acciones de los adultos (en tanto constituyen su referente); por lo tanto, la incidencia de la agencia de los niños en los sistemas sociales es proporcional e interdependiente respecto a la incidencia de la agencia de los adultos. Por otro lado, su relevancia social es proporcional a la relevancia de su promoción social, que se logra no a través de acciones individuales de

los adultos sino en los sistemas de comunicación, como la interacción de las acciones de los adultos y los niños (Baraldi & Iversen, 2014).

El análisis de las interacciones entre niños y adultos, como los sistemas de comunicación específicos incluidos en los sistemas de comunicación más amplios, proporciona una forma de entender y describir las capacidades de los niños como agencia (Baraldi & Iversen, 2014). Es decir, la interacción entendida como una forma de fomentar progresivamente la participación de las niñas y niños en elecciones y decisiones, por ejemplo, sobre lo que valoran y también promueve su bienestar (como tipos de juegos, que influyen en sus aprendizajes, les da felicidad y estrechan el vínculo con sus padres), les permite ir explorando formas de agencia mediante la ampliación de sus capacidades y funcionamientos.

En el siguiente punto sobre el modelo de “capacidades en evolución” Biggeri, Ballet y Comim (2011), muestran más claramente cómo los factores de conversión pueden influir en las capacidades y funcionamientos de las niñas y niños.

3.2. CAPACIDADES Y FUNCIONAMIENTOS EN LA PRIMERA INFANCIA: EL MODELO DE LAS CAPACIDADES (“CAPABILITIES”) EN EVOLUCIÓN

Biggeri, Libanora, Mariani y Menchini (2006) consideran al enfoque de las capacidades una base teórica precisa para la medición del bienestar de los niños, cuya adopción permite afirmar que las niñas y niños tienen capacidades específicas con sus etapas de vida. En tal sentido, las niñas y niños no deben ser considerados únicamente como modelos a escala de los adultos, pues su bienestar se da en razón de sus funcionamientos y capacidades propias de acuerdo a sus edades.

Asimismo, las deficiencias en capacidades importantes en la infancia no solo disminuyen el bienestar de quienes las padecen, sino que pueden tener implicaciones sociales más amplias. En esa línea, es importante conocer la definición de *The Science of Early Child Development - Council for Early Child Development* (2004) sobre los periodos más sensibles en el desarrollo temprano del cerebro humano para una serie de funciones:

- Visión y escucha: Desde el nacimiento hasta antes de los 2 años
- Control emocional: Desde los 5 meses hasta antes de los 2 años
- Modo habitual de respuesta: Desde los 6 meses hasta antes de los 2 años
- Símbolos: Antes del año hasta antes de los 2 años
- Lenguaje: Antes del año hasta antes de los 3 años
- Números y habilidades sociales: Desde los 2 años y medio hasta los 3 años

De acuerdo a lo señalado en el capítulo 2, a través del enfoque de las capacidades, el interés se sitúa en aquello que las niñas y niños son efectivamente capaces de ser y hacer. Por lo tanto, estas capacidades se reflejan en los funcionamientos potenciales de los niños. Los funcionamientos son "logros" y "resultados" (Biggeri et al. 2006). Ingrid Robeyns señala al respecto:

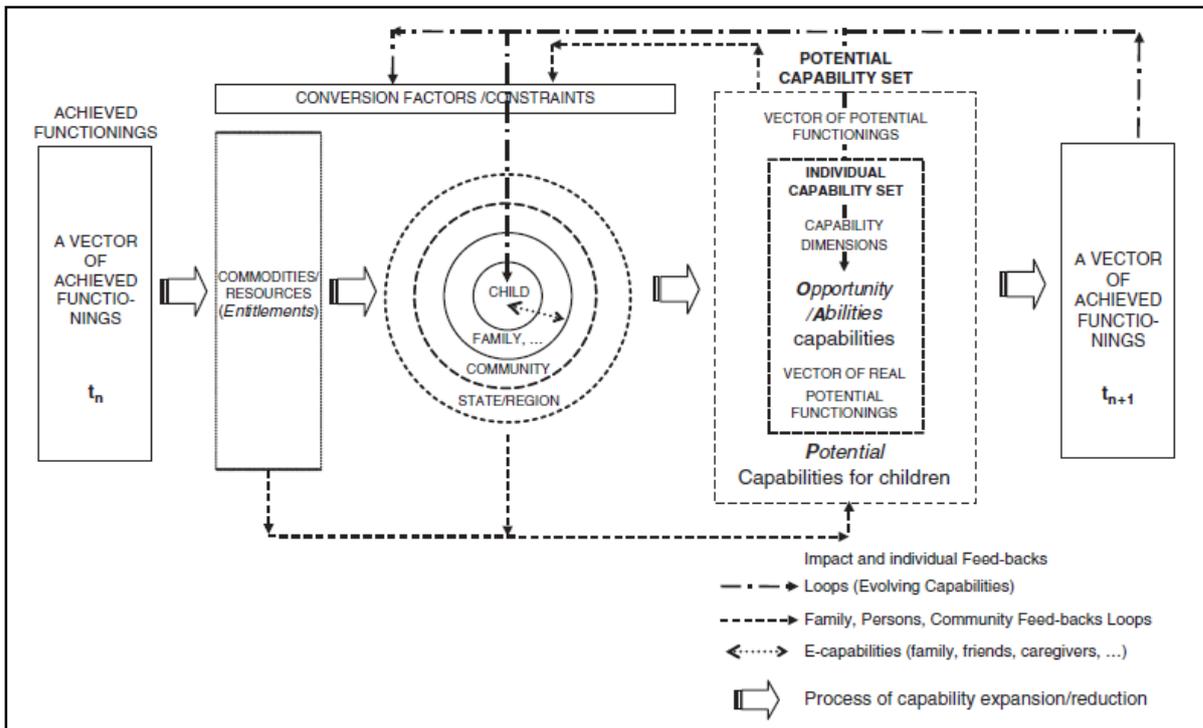
"... la diferencia entre un funcionamiento y una capacidad es similar a la diferencia entre un logro y la libertad para lograr algo, o entre un resultado y una oportunidad. Todas las capacidades juntas corresponden a la libertad general para llevar la vida que una persona tiene razones para valorar" (traducido de Robeyns, 2003:63).

Si el conjunto de capacidades está constituido por aquellas oportunidades de funcionamientos alcanzables, el desarrollo humano de los niños puede ser considerado como "una expansión de las capacidades" que, como hemos visto, depende de los factores de conversión (Biggeri et al., 2006).

Biggeri, Ballet y Comim (2011) hacen una distinción entre la *capacidad para elegir* y la *capacidad para revisar dichas elecciones*: para ellos, el problema se presenta cuando el segundo término no está presente en los niños, ya que no podrían ser considerados como agentes. Ante ello, los autores proponen un modelo que integra, al concepto de *capacidades*, los conceptos de *oportunidad*, *habilidad* y *agencia* a través del tiempo, cuyo proceso dinámico denominan "capacidades (capabilities) en evolución".

El modelo de Capacidades en Evolución está representado en el siguiente gráfico:

Gráfico 1: Modelo de Capacidades (*capabilities*) en Evolución



Fuente: Biggeri, Ballet y Comim (2011).

Como muestra este modelo, el proceso está centrado en el niño, y a partir de ahí se evalúa la manera en que éste interactúa con su entorno conformado por la familia, la comunidad y el Estado (con este último de manera más indirecta). La disponibilidad de los recursos (“entitlements”) que utiliza depende de su entorno más cercano. Su posibilidad de transformar recursos en capacidades y funcionamientos está condicionada a factores de conversión de carácter tanto individual como social, que en el caso de las niñas y niños depende de las capacidades de sus padres o personas a su cargo. Entonces, las “capacidades en evolución” empiezan a partir de un conjunto de funcionamientos alcanzados en un tiempo determinado (t). Asimismo, las diversas instituciones, normas y aspectos culturales afectan el proceso de conversión de recursos, limitando o favoreciendo las *habilidades* y *oportunidades* de los niños; de esta manera, se forman distintos niveles de capacidades y funcionamientos, de acuerdo al tiempo (Biggeri y Santi, 2012).

Aquí puede apreciarse que el vector de funcionamientos potenciales del potencial conjunto de capacidades determina el vector de funcionamiento alcanzado en la etapa posterior

(t+1). Entonces, las denominadas “capacidades en evolución” se ven reflejadas a través de circuitos de retroalimentación (las líneas punteadas del gráfico) que van redefiniendo el potencial conjunto de capacidades de las niñas o niños, lo que podría influir en la ampliación o disminución de su agencia (Biggeri y Santi, 2012).

Este modelo enfatiza también la importancia de los factores de conversión tanto internos como externos, que influyen en las habilidades de las niñas y niños para transformar recursos en capacidades y funcionamientos. Respecto a los factores internos, uno determinante lo constituye la edad, que varía según las normas formales e informales que están presentes en diversos contextos sociales. En cuanto a los factores externos, las limitaciones aparecen, por ejemplo, en aquellas sociedades con marcadas inequidades de género o de acceso a servicios como como la educación o la salud, entre otros.

Con la explicación hecha por Biggeri y Santi (2012), es necesario definir hasta qué punto este modelo puede ser aplicado a la primera infancia (0 a 3 años), considerando en primer término la distinción hecha por los autores entre la *capacidad para elegir* y la *capacidad para revisar dichas elecciones*, de la que se podría deducir que la capacidad para revisar las elecciones probablemente no se presenta en el caso de las niñas y niños más pequeños y, por lo tanto, no se podría hablar de agencia en esta etapa de la vida del ser humano.

La descripción de la representación gráfica destaca que el proceso de “capacidades en evolución” parte de funcionamientos logrados en un tiempo, con lo cual no estaría tomando en cuenta el proceso de aprendizaje previo como parte del desarrollo humano, que se da desde el nacimiento (e incluso en el vientre materno, como se ha mencionado anteriormente). Asimismo, al referirse a la edad como factor de conversión interno importante en el desarrollo de capacidades y funcionamientos (cuando, por ejemplo, los rasgos biológicos serían más determinantes en ese sentido), limitan la aplicación de este modelo a las niñas y niños más grandes, quedando de lado la etapa inicial de la infancia.

Retomando lo anterior, Biggeri destaca al menos cinco cuestiones importantes relacionadas con las capacidades de las niñas y niños que vale la pena considerar (Biggeri 2004, citado por Biggeri et al., 2006), siendo incluso algunas de ellas también relevantes para los adultos en tanto ellos asumen un rol central en el desarrollo de los menores (Biggeri et al., 2006; Biggeri, Ballet y Comim, 2011):

- En primer lugar, las capacidades y recursos de los padres -u otras personas responsables de los infantes- puede afectar directa o indirectamente las capacidades del niño; es decir, podría darse una especie de transferencia intergeneracional de capacidades (aunque no necesariamente de las mismas). Aquí, las capacidades del niño están al menos parcialmente afectadas por el conjunto de capacidades y funcionamientos alcanzados por sus padres (como también por sus medios; por ejemplo, bienes, renta disponible), como resultado de un proceso dependiente de la trayectoria acumulada que puede involucrar a diferentes generaciones de seres humanos. Ejemplos claros sobre esta cuestión, aplicables para el caso de la primera infancia, son los vínculos existentes entre la salud materna y la nutrición, el peso al nacer y la salud del niño; o entre la educación de la madre y la educación del niño. Otro tipo de ejemplo citado por Biggeri es el de los niños que entran en régimen de servidumbre por deudas de los padres, aunque en este caso se trata de niños mayores, que no son el objetivo de esta investigación. Evidentemente, este escenario afectará negativamente a los niños que se encuentran en un entorno de privaciones y carencias, restringiendo -por causas ajenas a ellos- la expansión de sus capacidades; a ello se suma que, muy probablemente, estos niños reproducirán este patrón recibido.
- En segundo lugar, la posibilidad de que los infantes conviertan sus capacidades en funcionamientos depende también de las decisiones de sus padres, tutores y profesores, lo que significa que los factores de conversión del niño son objeto de nuevas "restricciones". Por un lado, los padres deben respetar los deseos y libertades de sus niños, aunque también los ayudan a expandir o adquirir nuevas capacidades, incluso contra la voluntad del propio niño. Ambos factores pueden entrar en conflicto en tanto el niño no es un actor pasivo, especialmente a medida que va creciendo. Sin embargo, aunque a veces las limitaciones pueden ser percibidas por el niño como algo negativo o injusto, por el contrario, estas limitaciones también puede ser propicias y favorables a su desarrollo: los niños quieren ser más autónomos, pero también necesitan del cuidado de sus padres. Esto recuerda el hecho de que la agencia tiene un papel central en la expansión de cada capacidad (oportunidad) o libertad positiva; ante ello, se puede decir que el grado de autonomía de la elección puede variar en función de las diferentes edades, especialmente en relación con algunas capacidades.
- En tercer lugar, un aspecto presente en los adultos, está conectado a la relación entre diferentes capacidades y funcionamientos. Aunque cada capacidad tiene un valor

intrínseco, también puede ser instrumental para otras capacidades. Por ejemplo, la capacidad de estar en buen estado de salud es un fin en sí mismo, pero también un medio para lograr la capacidad de ser educados. Por lo tanto, una capacidad insuficiente o restringida limita la realización de otra capacidad o funcionamiento, y viceversa.

- En cuarto lugar, los autores se refieren al ciclo de vida y a la importancia de la edad para definir cuán relevante puede ser una capacidad. Un niño puede tener diferentes capacidades correspondientes a las de los adultos, y la importancia de estas capacidades puede variar en función de la edad e incluso del género. Un análisis de la pertinencia de cada capacidad durante el ciclo de vida también podría revelar impedimentos para lograr una "vida digna", y esto es muy importante para el momento de las políticas de intervenciones. La infancia es compleja y está constituida por diferentes períodos sensibles; como consecuencia, se requiere de un cuidadoso cronograma de intervenciones para lograr el bienestar de los niños.
- En quinto y último lugar, está el papel de las niñas y niños para construir futuros factores de conversión. Cada uno tiene la capacidad de poder cambiar sus factores de conversión internos (habilidades) y, a través de la participación con los demás, de modificar los factores de conversión externos o sociales. Desde este punto de vista, las niñas y niños pueden ser clave para un futuro mejor. Con ello, los autores afirman que la niña o niño pueden ser, a la vez, el eje central de una transferencia intergeneracional de capacidades y también un vehículo de cambio en el futuro.

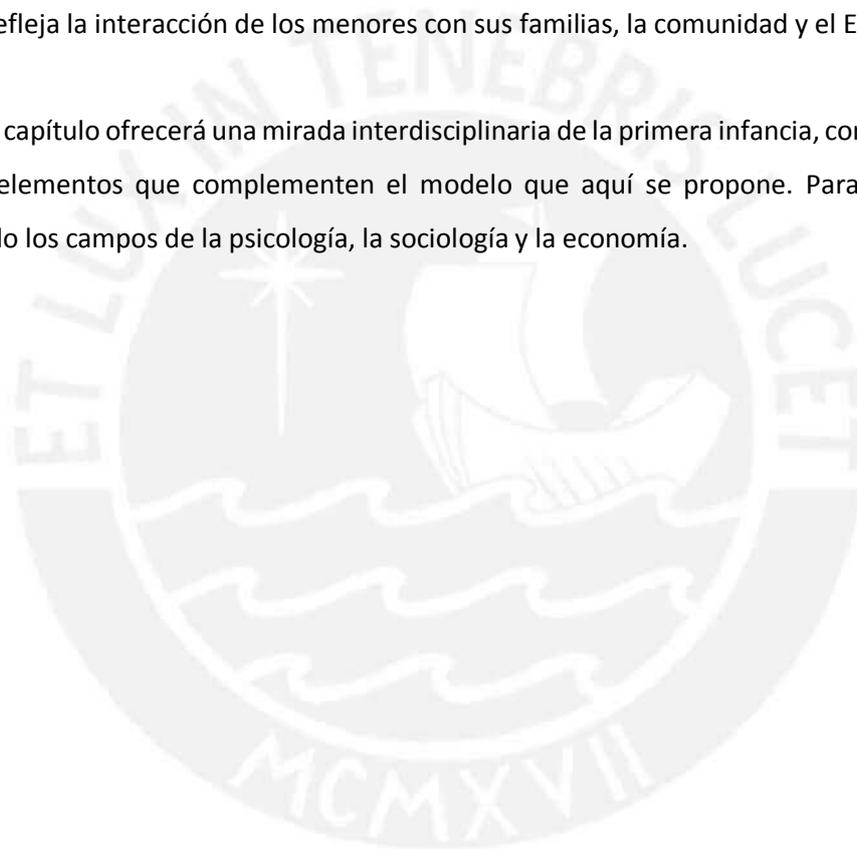
En síntesis, en este capítulo se plantea algunas fórmulas que permiten hablar de tipos de agencia en la niñez y que pueden ser aplicables a la primera infancia.

En primer lugar, Robeyns propone evaluar el bienestar de los menores en base a sus funcionamientos alcanzados en vez de sobre sus capacidades, lo que resulta razonable si se toma en cuenta que es difícil que puedan decidir sobre asuntos complejos para su edad. Por su parte, Baraldi & Iversen destacan la importancia de los denominados factores de conversión -que se recogen como insumo para la propuesta que plantea esta tesis-, que consisten en la transformación de recursos en capacidades y funcionamientos.

Otro aspecto relevante para la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia lo constituyen las interacciones que se dan entre los infantes y los adultos, que permiten avanzar en el logro de la agencia en la niñez, aunque para Baraldi & Ibarra esto conlleva también a que las acciones de estas niñas y niños se proyecten en función de las acciones de los adultos en tanto son sus referentes.

Finalmente, se recoge el modelo de capacidades en evolución de Biggeri, Ballet y Comim como la base sobre la cual se incorporarán los aportes de las disciplinas seleccionadas en esta tesis. Este modelo guarda estrecha relación con la propuesta de esta tesis, ya que ubica en el centro a las niñas y niños; integra las capacidades, oportunidades, habilidades y agencia a través del tiempo; y refleja la interacción de los menores con sus familias, la comunidad y el Estado.

El siguiente capítulo ofrecerá una mirada interdisciplinaria de la primera infancia, con la finalidad de buscar elementos que complementen el modelo que aquí se propone. Para ello, se ha seleccionado los campos de la psicología, la sociología y la economía.



CAPÍTULO IV

APORTES DESDE DIVERSAS DISCIPLINAS A LA DEFINICIÓN DEL DESARROLLO HUMANO EN LA PRIMERA INFANCIA

Como se ha mencionado desde el inicio, el desarrollo humano en la infancia es un campo en el que se ha empezado a profundizar en los últimos años, por lo cual la literatura relacionada es todavía escasa; y en la primera infancia, aún más. No obstante, tal como se ha citado en el capítulo anterior, el modelo de “capacidades en evolución” es un referente muy importante para pensar en las niñas y niños desde la mirada del desarrollo humano o de las capacidades.

¿De qué manera se puede abordar el desarrollo en la primera infancia? Para efectos de la presente tesis, se ha considerado oportuno revisar también lo que dicen al respecto disciplinas como la psicología, la sociología y la economía, de las cuales se han recogido elementos muy interesantes que son compatibles con el enfoque de desarrollo humano y que pueden contribuir a enriquecer su definición.

Cabe resaltar que en esta revisión se ha omitido intencionalmente el campo del Derecho ya que, debido a su amplitud, requeriría de un análisis mucho más detallado y extenso, que bien puede ser materia de otra investigación.

4.1. VISIÓN Y APORTE DESDE LA PSICOLOGÍA

Cecilia Thorne (2009) define el desarrollo, desde la mirada de la psicología, como aquellos cambios sistemáticos en el individuo a lo largo de toda su existencia. En este proceso dinámico, los primeros dos años de vida son particularmente importantes, teniendo la estimulación temprana un rol medular al favorecer las conexiones cerebrales y los genes, lo

que ayuda al desarrollo desde el punto de vista cognitivo, motor, afectivo y social (Thorne, 2009).

Thorne considera que la mejor vía para alcanzar el desarrollo humano es la educación y que, cuanto más temprano se intervenga, mejor será el desarrollo:

“Tanto economistas como neurocientíficos y psicólogos cuentan con datos suficientes y concuerdan que los programas de desarrollo temprano entre los 0 y 6 años son la mejor inversión para el desarrollo del capital humano y, por ende, para el crecimiento económico. En otras palabras, la inversión en los primeros años tiene beneficios a largo plazo en el aprendizaje y rendimiento en la escuela y en el trabajo; se considera la tasa de retorno más importante desde el punto de vista económico y una de las mejores maneras de reducir la pobreza (Young, 2007). Es por ello que urgen programas que apunten al desarrollo del niño desde la concepción, éstos deben ser dirigidos no solo al niño, sino también, a las madres” (Thorne, 2009:154).

Asimismo, afirma que la intervención temprana favorece el desarrollo de las capacidades:

“La intervención temprana va a favorecer el desarrollo de las capacidades, lo que permite a las personas beneficiarse de las oportunidades que se le brindan y sobre todo que pueda elegir aquello que quiere hacer.

Invertir y preocuparse de la niñez es una responsabilidad moral y la inversión tiene que realizarse antes de que sea muy tarde” (Thorne, 2009:155).

4.1.1. La infancia y el “adultocentrismo”

Para Quinteros (2003), una concepción de la infancia que reconozca los derechos de las niñas y niños conlleva a reconocerlos también como sujetos y, en consecuencia, a dejar de verlos -únicamente o principalmente- como objetos sociales; para ello, se debe partir de una concepción de desarrollo humano que elimine aquella visión “adultocentrista” que identifica a la niñez como una “preparación para la vida adulta” y que, a su vez, permita resignificar la relación adulto-niño. Bajo esta lógica, si se logra entender la adultez como uno de los sistemas vitales del ser humano -y no como el único-, Quinteros sostiene que se puede llegar a tres conclusiones:

- a. Si la niñez constituye una etapa más en el desarrollo, debe serlo respecto al desarrollo humano en su totalidad.
- b. Si la niñez es una etapa de preparación, entonces todas las etapas de la vida lo son.
- c. Si la adultez es un referente para pensar a la niñez, la niñez también lo es para pensar la adultez (Quinteros, 2003).

En tal sentido, hablar de “preparación” significa mantener una concepción equivocada sobre un inicio y un final predeterminado, así como de un mundo adulto y culturalmente estático, que no presenta ningún cambio (Quinteros, 2003).

Quinteros cita a uno de los principales referentes de esta teoría, Vygotsky (1995), quien estudió la génesis de la conciencia entendida como el contacto social con uno mismo. Para él, la constitución de la conciencia individual es un tema central. La teoría de este autor sobre el origen social y cultural de las funciones psicológicas superiores sostiene que dichas funciones constituyen “relaciones interiorizadas de orden social”:

“Toda función en el desarrollo cultural del niño aparece en escena dos veces, en dos planos; primero en el social y después en el psicológico, al principio entre los hombres como característica intersíquica y luego en el interior del niño como categoría intrapsíquica. Lo dicho se refiere por igual a la atención voluntaria, a la memoria lógica, la formación de conceptos, y al desarrollo de la voluntad. Tenemos pleno derecho a considerar la tesis expuesta como una ley, pero el paso, naturalmente, de lo externo a lo interno, modifica el propio proceso, transforma su estructura y funciones... Por ello el resultado fundamental de la historia del desarrollo cultural del niño podría denominarse como la sociogénesis de las formas superiores del comportamiento” (Vygotsky, 1995:150).

A partir de dicha afirmación, Quinteros señala que la constitución de las personas estaría ligada a la idea de que los seres humanos habitamos en un mundo transformado por las actividades realizadas por anteriores generaciones, en un mundo que ya está organizado culturalmente, cuyas transformaciones se dan por la capacidad humana de crear y usar instrumentos (prácticas, lenguaje, etc.) que permiten la coordinación simultánea con nuestro entorno social y físico, mediatizándose de esta manera nuestras relaciones con

nosotros mismos, con los demás y con el mundo. Mediante estas interacciones, los novatos pueden aprender de los expertos, las nuevas generaciones pueden aprender de las anteriores (Quinteros, 2003).

Este proceso de apropiación es permanente y no es divisible en etapas de preparación-aplicación, sino que más bien se trata de un proceso de integración social. En el caso de la relación niño-adulto, Quinteros precisa que esto se da con distintas posiciones y responsabilidades, según el momento y el espacio social que se ocupa (reconociendo que tanto la niñez como la adultez son dos sistemas vitales humanos, y que cada uno tiene su propia particularidad). Entonces puede decirse que los cambios se dan en interacciones socialmente mediadas, que el análisis se centra en la actividad humana y no a nivel individual, que el conocimiento es generado por la humanidad en su conjunto, y que mediante el desarrollo cognitivo se adquiere cultura (Quinteros, 2003).

Para Vygotsky, las funciones psicológicas superiores aparecen, en primer lugar, en un plano social externo, distribuido entre las personas, y pasa después a un plano intrapsíquico (Vygotsky, 1995). La transformación de un fenómeno social externo en uno interno, o el proceso mediante el cual el sujeto interioriza las formas culturales y las convierte en conocimiento, son para Vygotsky lo que denomina la internalización.

En este punto, Quinteros se apoya en Wertsch (1988), quien interpreta la internalización como un tipo de actividad inexistente hasta el momento en que es creada con los otros. En el caso de la infancia, viene a ser un proceso por medio del cual las niñas o niños alcanzarán mayor control voluntario intrapsíquico sobre una actividad o comportamiento que antes habían existido solamente a través de la interacción social:

“... cuando un niño empieza a dominar una forma semiótica como el señalamiento para dirigir la atención del adulto hacia el objeto, el niño ha empezado a desarrollar un aspecto del plano interior de la conciencia” (Wertsch, 1988:82).

Aunque Wertsch define este hecho como un logro todavía muy primitivo -el inicio de la formación de un aspecto del funcionamiento intrapsicológico interno-, resalta también el hecho de que la indicación comience a existir tanto para el niño como para el adulto,

lo que significa que el funcionamiento intrapsicológico del niño ha cambiado (Wertsch, 1988).

Para Quinteros, la vida fluye permanentemente. Afirma que los seres humanos van haciéndose adultos desde que nacen, pues ahí empieza a integrarse a la sociedad, empezando por la modificación de sus patrones biológicos como la vigilia y el sueño, por la regularización de su aparato digestivo, así como por darle significado progresivo a sus sistemas gestuales, por sintonizar sus formas de comunicarse, por intelectualizar sus pensamientos, con lo que va aprendiendo a vivir en el mundo. Debido a ello, afirma que no debe concebirse la etapa de la niñez como mera preparación que se define desde y por la adultez, como si la adultez fuese un punto final de arribo que permanece inmóvil. En tal sentido, el referente no debe ser la adultez sino más bien el sistema social, donde los adultos son mediadores primordiales (Quinteros, 2003).

Quinteros destaca también que los cambios en la niñez son más notorios mientras menor es el infante, lo que no quiere decir que se trate de una etapa preparatoria. Por tanto, señala que las niñas y niños deben ser definidos y entendidos como personas con su propia especificidad (sin compararlos con los adultos), en un entorno social determinado según sus necesidades y derechos. Asimismo, sus grados de responsabilidad y sus formas de participación dependerán de sus potencialidades y su ubicación en el sistema social, y no de sus carencias o incapacidades (Quinteros, 2003).

4.1.2. La Zona de Desarrollo Próximo

Vygotsky denomina zona de desarrollo próximo (ZDP) al vínculo entre la interacción social, el aprendizaje y el desarrollo. En esta zona puede ubicarse el aprendizaje: lo que en un principio la niña o niño tiene la capacidad de hacer o de conocer solamente con la ayuda de una persona adulta o de otra niña o niño con mayor experiencia (sobre todo entre los 0 y los 3 años), con el aprendizaje puede ser capaz de lograrlo por sí mismo (Vygotsky, 1978).

“ZDP es la distancia entre el nivel real de desarrollo, determinado por la capacidad de resolver independientemente un problema, y el nivel de desarrollo potencial, determinado a través de la resolución de un problema bajo la guía de un adulto o en colaboración con otro compañero más capaz [...] lo que un niño

es capaz de hacer hoy con ayuda de alguien, mañana podrá hacerlo por sí solo” (Vygotsky, 1978:133).

Para Vygotsky, el aprendizaje despierta procesos evolutivos internos que operan solo cuando los menores interactúan con personas de su entorno; cuando estos procesos son internalizados, pasan a formar parte de sus logros evolutivos independientes (Vygotsky, 1978).

Entonces, estos procesos internos de desarrollo no podrían darse si el menor no se relacionara con ningún entorno cultural y social; el concepto de Vygotsky sobre el aprendizaje así como su interacción con el mundo siempre considera las relaciones entre individuos, con otros sujetos (Quinteros, 2003). En el caso de la primera infancia, la relación de la niña o niño con su madre es fundamental en su aprendizaje y desarrollo.

Como se ha mencionado anteriormente, algo que nos caracteriza como seres humanos es nuestra capacidad de vivir en una sociedad llena de instrumentos culturales que quedan disponibles para las siguientes generaciones, los mismos que pueden ir desde sistemas de signos y la lengua escrita hasta objetos cargados de sentido como un juguete; en estos instrumentos culturales, el ser humano puede poco a poco ir representándose y reflejándose, cada uno de diversas maneras.

Entre los estudios citados por Quinteros sobre la naturaleza del concepto de ZDP se encuentra uno referido a la definición de “andamiaje”, término originalmente empleado por Wood, Bruner y Ross (1976) para referirse a la interacción entre un sujeto experto (o con mayor experiencia) y un novato (con menor experiencia), lo que permitiría al novato apropiarse progresivamente de los conocimientos del experto. En esta interacción, Quinteros identifica las funciones de cada uno de estos actores: el novato participa desde el comienzo y de manera activa en aspectos parciales o locales de una determinada actividad que para éste constituye una tarea compleja; y el experto se encarga de “andamiar” este aprendizaje, es decir, interactúa a manera tutor que va creando puentes para facilitar la participación del novato así como para posibilitar su aprendizaje (Quinteros, 2003).

Aplicando estas definiciones en la primera infancia podría decirse que, al posibilitarse la evolución del infante (novato) con el apoyo o tutela de una persona adulta o con mayor

experiencia (experto), estos últimos cumplen un papel de forma sustituta o delegada de la conciencia del novato hasta el momento en que éste pueda tener la capacidad de realizar y tener control de sus propias acciones. En este momento en que el infante ya puede controlar y tomar conciencia de nuevas funciones o sistemas conceptuales, es que adquiere la capacidad de emplearlos herramientas. En síntesis, el experto o tutor cumple la tarea de andamiar el aprendizaje, es decir, de internalizar los conocimientos externos para convertirlos en herramientas que le permitan al menor integrarse a una zona de desarrollo (a través del juego o interactuando con él), y de ayudarle a controlar conscientemente aquello que va aprendiendo en sus relaciones sociales (Quinteros, 2003).

Para aclarar el concepto de andamiaje, Quinteros cita a Griffin y Cole (1984), que lo definen como la actividad que se resuelve de manera colaborativa, en la cual el experto tiene al inicio un mayor control que poco a poco deberá ir delegando en el novato. Para los autores, este formato de andamiaje debe resultar:

- a. Ajustable, según el grado de competencia del novato y del progreso que se vaya produciendo.
- b. Temporal, ya que si se vuelve crónico perdería su función y finalidad principal de dar autonomía al novato en su desempeño.
- c. Audible y visible (Cazden, 1988, citado por Quinteros, 2003), con la finalidad de poder delegar gradualmente al novato el control de las actividades, y que el novato reconozca a su vez, desde el principio, que este proceso es complejo; asimismo, el novato debe tener conciencia del apoyo que recibe para ejecutar la actividad, y saber además que lo que vaya logrando es consecuencia de una actividad intersubjetiva.

De otro lado, hay que tomar en cuenta el aspecto de la creatividad como un tema adicional que queda abierto en el andamiaje, lo que podría constituir un problema en tanto los aprendizajes posibles de los novatos (que no son necesariamente los niños) podrían estar restringidos a los logros alcanzados por los expertos (Griffin y Cole, 1984, citado por Quinteros, 2003).

Al respecto, Vygotsky utilizó la palabra *obuchenie*, que significa “el proceso de enseñanza-aprendizaje”, para referirse a este proceso que permite a las personas

desarrollarse culturalmente. Originalmente, este término hace referencia no solo al aprendizaje, sino más bien a un proceso global de relación interpersonal en el que participan simultáneamente alguien que enseña, alguien que aprende e incluye el proceso de enseñanza-aprendizaje y la relación social que se crea entre ambos sujetos (Kohl de Oliveira, 1996).

En conclusión, la zona de desarrollo próximo se refiere al vínculo que se forma entre la interacción social, el aprendizaje y el desarrollo. Aquí, lo que los novatos pueden ser capaces de realizar al inicio con el apoyo de los expertos (sobre todo entre los 0 y los 3 años), gracias al aprendizaje llegan progresivamente a lograrlo por sí mismos.

Estos procesos de enseñanza-aprendizaje que se generan a través del andamiaje en la ZDP son de gran importancia en el desarrollo de capacidades y logros de funcionamientos en la primera infancia, ya que el énfasis en las interacciones entre los menores y los adultos permiten no solo el traslado progresivo de los aprendizajes y su interiorización, sino también mejores vínculos entre madres e hijos, niños y adultos, fortaleciendo estas relaciones en beneficio de todas las partes.

4.2. PARTICIPACIÓN Y AGENCIA EN LA INFANCIA: APORTE DE LA SOCIOLOGÍA DE LA INFANCIA AL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES

En un estudio de James y Prout (1990) sobre la sociología de la infancia, citado por Baraldi & Ievers (2014), se observa que el foco en el futuro de los niños pasa por alto la importancia y características de su vida actual, así como sus acciones y visiones del mundo; en otras palabras, se suele poner el énfasis en la importancia de los niños en tanto se convertirán en adultos, lo que coincide con la visión “adultocentrista” de la infancia señalada por Quinteros (2003) en el punto anterior. Al respecto, Baraldi & Ievers sostienen que el principal problema es que las expectativas negativas o insuficientes sobre la participación de los niños crean barreras importantes para el logro de sus capacidades (Baraldi & Ievers, 2014).

Desde el enfoque de desarrollo humano, Sen (1999) define la participación como la posibilidad de que las personas sean capaces de decidir sobre su propia vida libremente, por lo que la considera fundamental. Para el enfoque de capacidades, la participación es una

forma de alcanzar el desarrollo individual y, a su vez, forma parte de un conjunto de capacidades.

Sen (1985, p.69; 1993, p.34-5) y Crocker (1998) -citados por Baraldi & Ieverse (2014)- consideran que un conjunto de capacidades debe ser evaluado en términos de calidad, así como por la cantidad de oportunidades disponibles. Por lo tanto, un conjunto de capacidades está vinculado a la variedad de opciones; y las formas de hacer y de actuar (es decir, los funcionamientos) están relacionados con el uso individual de estas oportunidades (Clark, 2005). Así, la toma de decisiones es la actividad que traduce el concepto abstracto de participación en una realidad empírica, y es el proceso en el que podemos observar cómo se gestionan las capacidades (Baraldi & Ieverse, 2014).

Clark (2005) menciona que algunos estudios conceptualizan las capacidades como la libertad de elegir (Schokkaert, 2008), o como talentos y habilidades humanas (Jasek-Rysdahl, 2001). Como hemos señalado anteriormente, Sen relaciona el conjunto de capacidades con la libertad individual para elegir y ejercer el libre albedrío (Sen, 2000).

Frente a esta posición, Baraldi & Ieverse (2014) sostienen que el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades es individualista y que se preocupa por los niños solo en cuanto a su futuro como adultos, a diferencia de la sociología que afirman sí se centra en la vida presente de la infancia. Personalmente, creo que se ha exagerado en este planteamiento hacia el enfoque de capacidades que, como hemos visto, considera la expansión de las libertades de las personas como el fin primordial y el medio principal del desarrollo, a lo largo de sus vidas; sin embargo, es preciso señalar que son aún muy pocos los estudios realizados en relación a la infancia desde el enfoque de las capacidades. En tal sentido, sí considero que la sociología puede tener aportes muy interesantes para comprender más claramente al ser humano en la etapa de la primera infancia.

Norbert Elías (2000) remarca la importancia del vínculo de los niños con los adultos para que puedan desarrollar un crecimiento psíquico y convertirse en seres individualizados y diferenciados. Asimismo, Elías plantea que todos estamos ligados a otros seres humanos a través de las que denomina “cadenas invisibles”, en las cuales existen diversas funciones que crean interdependencia entre las personas, relación que conocemos como “sociedad” (Elías, 2000).

En tal sentido, Elías hace hincapié en la necesidad de pensar que el desarrollo de los niños no solo depende de la naturaleza heredada, sino que debe tomarse en cuenta las relaciones y estructuras sociales como factores que influyen en ellos (Elías, 2000).

En la sociología de la infancia, la participación de los niños está asociada a su agencia; en tal sentido, la agencia de los niños es definida como su capacidad para actuar de forma independiente (James y James, 2008, citado por Baraldi & Ieverse, 2014). Sin embargo, la agencia de los niños se puede observar solo en formas específicas de participación social (Baraldi & Ieverse, 2014):

- En primer lugar, la agencia se puede observar como la participación en los procesos sociales más que en la libertad como individuo. La agencia es visible en los procesos de comunicación, en particular, en la interacción (Baraldi y Gavioli, 2007; Luhmann, 1984, citados por Baraldi & Ieverse, 2014). Si se observan las capacidades como agencia, éstas son visibles (y por lo tanto existen) solo si se visualizan en la comunicación. La interacción de las capacidades individuales y las estructuras sociales puede explicarse por la observación de cómo se incluyen las acciones de los niños en los sistemas de comunicación. En el caso de la primera infancia, este trabajo considera que esto incluso podría estar representado, por ejemplo, en manifestaciones como el juego, los primeros pasos, las primeras palabras, la transmisión de mensajes mediante gestos y la comprensión de lo que ve o escucha, etc.
- En segundo lugar, la agencia no solo implica la competencia individual en los sistemas de comunicación, sino también las condiciones sociales específicas que promueven la expresión de esta competencia. Si para algunos niños la participación puede abrir nuevas oportunidades y opciones, para otros, que viven en situaciones de conflicto y pobreza, la participación puede ser simplemente esencial para la supervivencia. Por lo tanto, la agencia de los niños no se puede lograr sin establecer determinadas condiciones sociales.
- En tercer lugar, la agencia de los niños puede ser vista como una forma de promover el cambio de las estructuras sociales (Giddens, 1984, citado por Baraldi & Ieverse, 2014). Por ejemplo, la participación de los niños en situaciones difíciles puede ser una estrategia clave en la transformación de sus relaciones con los adultos.

En síntesis, la observación de la agencia de los niños significa centrar la atención tanto en las estructuras que permitan promover esta agencia en los procesos de comunicación, así como en las formas en que la agencia modifica las estructuras de los procesos de comunicación. Las relaciones sociales abren un campo para la participación (aunque sea básica) de las niñas y niños en la primera infancia; a su vez, contribuyen a reforzar el entorno en el que se desenvuelven los infantes.

4.3. EL DESARROLLO HUMANO DESDE LA ECONOMÍA: EL APORTE DE JAMES HECKMAN

Los estudios más recientes del Nóbel de Economía James Heckman se han enfocado en temas de inequidad, desarrollo humano y, especialmente, en el ciclo de vida de la formación de destrezas con énfasis en la economía de la primera infancia.

Para Heckman (2011), existe evidencia suficiente en la psicología, en la economía y en las neurociencias que demuestran la relevancia de la infancia en el desarrollo humano así como la necesidad de entender su influencia en la educación. Para ello, propone la que denomina teoría de las habilidades o destrezas, en la que muestra la existencia de una dinámica para la formación de habilidades:

“... los niños se forman y lo que nosotros hacemos como padres y como sociedad tiene un efecto interactivo sobre el niño y su devenir. También hemos aprendido que las habilidades engendran habilidades, la motivación engendra motivación y niños motivados tendrán una mayor probabilidad de aprender, desarrollar sus propias destrezas y participar en la vida académica del colegio. Cuando los niños desarrollan sus destrezas también se motivan” (Heckman, 2011:98).

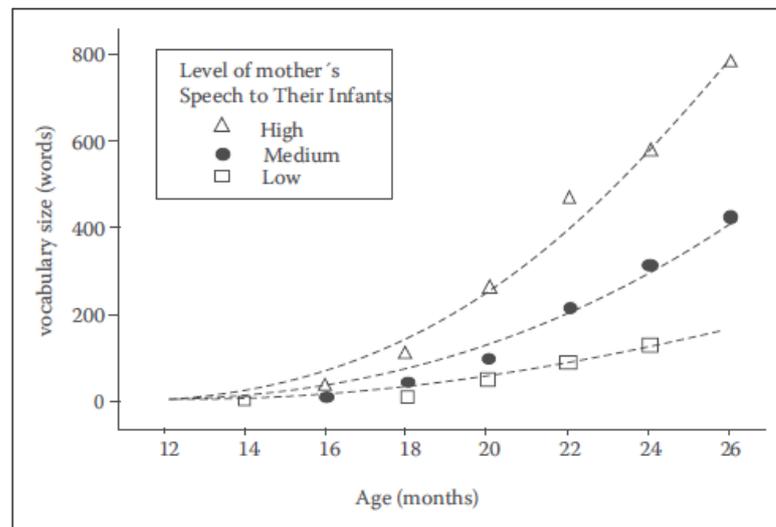
La dinámica de la formación de destrezas revela un proceso sinérgico mediante el cual se genera una estimulación o formación temprana en los niños, que va desde su coeficiente intelectual hasta aspectos como su salud, su personalidad, sus afectos, etc. Heckman señala que esta dinámica, que debe ser entendida de manera integral (ya que cada uno de estos aspectos se refuerza entre sí), debe ser aprovechada por la política social (Heckman, 2011).

Los primeros años (de 0 a 3 y de 4 a 5) influyen enormemente en la vida de las niñas y niños, y existe evidencia contundente de que, quienes se crían en entornos menos favorecidos,

tienen menores probabilidades de éxito en su desarrollo personal. En tal sentido, Heckman apuesta por el diseño de políticas de primera infancia que incluyan medidas orientadas a enriquecer el primer entorno de los niños: la familia. Sus argumentos son los siguientes:

- Primero: muchos problemas económicos y sociales (deserción escolar, delincuencia, malas condiciones de salud, entre otros) también se originan por bajos niveles de educación. A veces se les trata como problemas aislados cuando en realidad no lo son. Asimismo, las destrezas cognitivas son solo una parte de lo que se debe abordar; las habilidades socioemocionales conocidas como *softskills* en la salud mental (aspecto, destrezas sociales, atención, personalidad, etc.) que crean tareas importantes en las personas, se desarrollan principalmente en el entorno familiar (Heckman, 2011).
- Segundo: la influencia de la familia es atribuible no solo al factor genético, que se transmite de manera intergeneracional. Si la sociedad -específicamente a través del gobierno- realiza intervenciones tempranas para mejorar los aspectos cognitivos y socioemocionales de las niñas y niños que viven en entornos menos favorecidos, se estará facilitando una estrategia para reducir la pobreza, fomentar la salud, promover una mejor educación y, en consecuencia, disminuir la desigualdad y tener una mayor productividad de la fuerza laboral. Esto significa para Heckman una relación de costo-beneficio muy alta, ya que los programas de estimulación temprana, en relación a otros tipos de acciones de orden económico y social (por ejemplo, el menor número de alumnos por docente, o la reducción de la delincuencia mediante el incremento del número de policías en las calles) tienen una tasa de retorno mucho mayor al constituirse intervenciones preventivas -y promocionales- en vez de remediales (Heckman, 2011).
- Tercero: lo que los psicólogos califican como “apego” consiste en la interacción entre las familias y las niñas y niños, y particularmente entre las madres y sus niños. Para Heckman, la pobreza en la niñez puede medirse según qué tan fuertemente se da ese apego a los familiares y cómo contribuyen los padres al desarrollo de los menores. En el siguiente gráfico se puede apreciar claramente que, a medida que la educación de las madres es menor, la brecha en los niños es cada vez mayor (Heckman, 2011).

Gráfico 2: Discurso de las madres y vocabulario de los niños



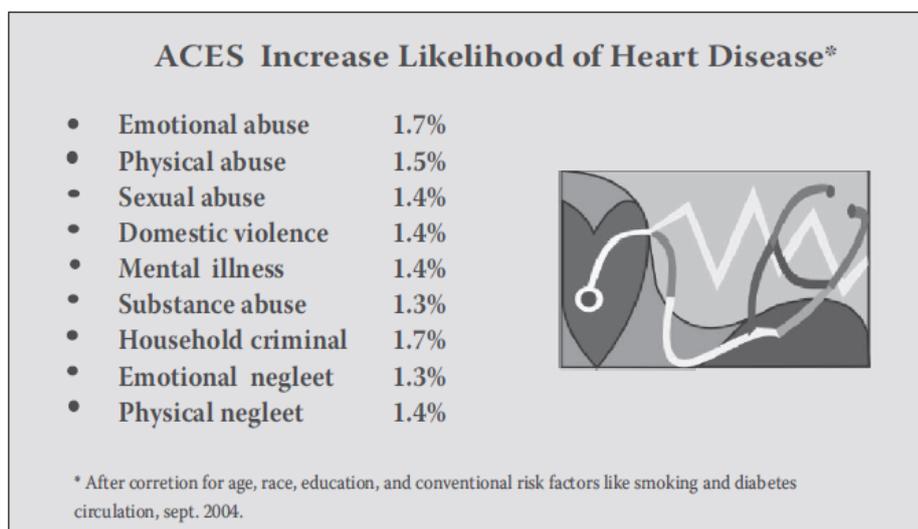
Source: Huttenlocher et al. (1991)

Con este gráfico, Heckman muestra la relación entre la educación de las madres y la cantidad de palabras que un niño maneja. Cuando las madres son muy verbales e interactúan mucho con sus hijos, el vocabulario de estos últimos crece de manera sustancial. En el lado contrario, puede verse claramente que mientras menor sea el nivel de interacción entre las madres y sus niñas y niños, menor será también el vocabulario.

Por otro lado, el autor también hace referencia al aspecto de la salud, en el cual la ciencia médica ha documentado cómo la expresión genética, el sistema inmune, los genes que se activan o eliminan son afectados por el conjunto de desventajas que se presentan en la infancia. En tal sentido, el efecto no es solo para una generación sino también para las próximas, heredándose no necesariamente mediante la transmisión genética, sino de la expresión de los genes en la adversidad. Este tema, sin duda interesante, es bastante complejo y excede al objetivo de esta investigación, pero podría ser materia de futuras discusiones y estudios.

Un estudio realizado por Felitti y Anda en los Estados Unidos sobre experiencias adversas en la niñez, denominado ACE (Adversity Childhood Experiences) muestra el efecto de un entorno adverso en los resultados en los niños. El puntaje ACE mide los niveles de adversidad (a mayor puntaje, mayor adversidad):

Gráfico 3: Las experiencias de adversidad en la infancia incrementan la posibilidad de tener enfermedades cardíacas



Fuente: Heckman (2011).

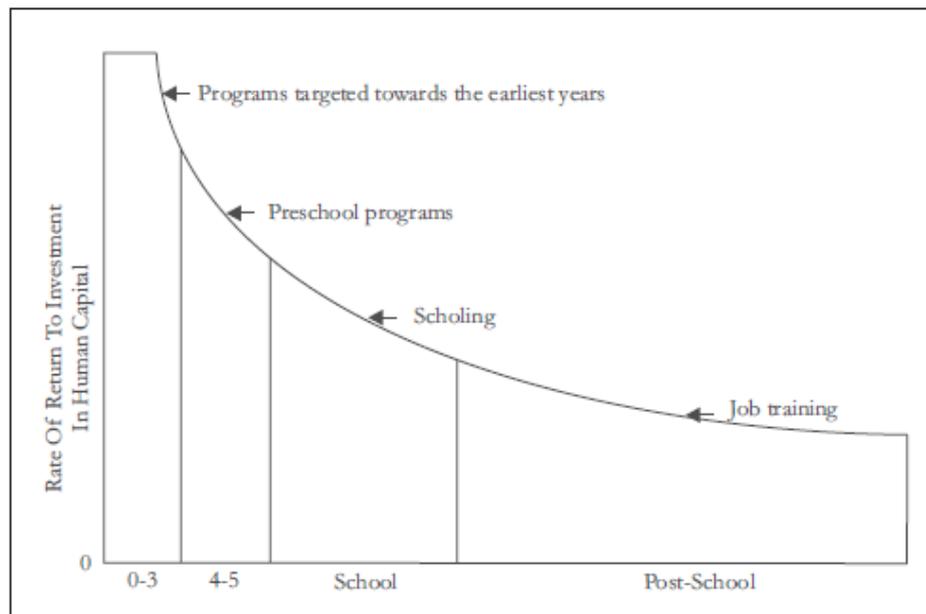
- Cuarto: la adversidad afecta el desarrollo del cerebro, y cuando los niños presentan un desarrollo del cerebro incompleto hacia los 3 años, es muy difícil revertir el daño. Esta situación crónica se debe al descuido. El ser humano es muy maleable, muy flexible, y la infancia constituye un período de oportunidad para su desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social, luego del cual esta flexibilidad disminuye. De ahí la importancia de asegurar que las familias brinden a los niños cuidado y atención de calidad que promuevan sus capacidades (Heckman, 2011).
- Quinto: el efecto en el corto plazo es positivo respecto a la nutrición y la estimulación, pero también es visible en el largo plazo ya que promueve la educación, una mejor situación laboral así como destrezas cognitivas. Heckman cita como ejemplo más exitoso al programa Perry, con intervenciones dirigidas durante dos años a los niños menos favorecidos (en situación de pobreza extrema y con bajo coeficiente intelectual) que asistían dos horas y media al día, 5 días a la semana, además de visitas domésticas (por lo que también había intervenciones con los padres). Este programa se concentraba en planear, desarrollar y ejecutar destrezas sociales, y hacía un seguimiento en el largo

plazo. Perry no aumentó el cociente intelectual, pero mejoró las destrezas de personalidad no cognoscitivas que, desde el punto de vista económico, produjo una tasa significativa de retorno: el balance de costo beneficio mostró una tasa de retorno de 6 a 10% por año (Heckman, 2011).

Otro programa mencionado por Heckman es el ABC, en Carolina del Norte, dirigido a niños de 0 a 3 años e incluso hasta más edad, con mayor cantidad de horas. Este programa utilizó un estudio aleatorio que hacía un seguimiento a los beneficiarios durante su vida, encontrándose efectos duraderos en el cociente intelectual, en la salud mental, en el desempeño educativo, en el aumento de las tasas de empleo y en la disminución de la actividad delincinencial.

- Sexto: la evidencia señala que la infancia es la etapa más propicia para intervenir en el desarrollo del ser humano. Si bien las acciones de remediación son importantes, es la prevención y no la remediación la clave si miramos en el largo plazo. El siguiente es un gráfico que presenta la tasa de retorno de los programas que se aplican de acuerdo a la edad, donde puede apreciarse claramente que la tasa de retorno más alta está en la primera infancia, debido a que en ella se ha desarrollado un conjunto de destrezas que persisten y evolucionan durante todo el ciclo de vida (Heckman, 2011).

Gráfico 4: Tasa de retorno de la inversión en capital humano por etapas de la vida



Fuente: Heckman (2008).

A manera de conclusión, Heckman sostiene que los problemas sociales se originan en el déficit de las destrezas y habilidades -tanto cognitivas como socioemocionales- en los primeros años de vida. Sabiendo que la primera infancia es una etapa fundamental en nuestra formación, el autor ha buscado cuantificar esta importancia para mostrar la dificultad que implica remediar este déficit en los siguientes años. Por esta razón, pone énfasis en la imperiosa necesidad de colocar como prioridad de la política social la inversión en los primeros años de vida, a fin de reducir la pobreza y promover la productividad en el futuro (Heckman, 2011).

Como puede apreciarse, Heckman coloca el acento económico para llamar la atención de los gobernantes respecto a la importancia de “invertir” en políticas sociales dirigidas a la primera infancia, a fin de tener una “tasa de retorno” más elevada respecto a otras acciones que no son de “prevención” sino de “remediación”. Sin embargo, para efectos de esta investigación, no me referiré a este acento económico, pero sí utilizaré los conceptos en la línea del enfoque de desarrollo humano.

4.4. EL MODELO PROPUESTO

Siendo el marco conceptual de este trabajo el enfoque de desarrollo humano o también llamado de las capacidades, habiéndose señalado la importancia de pensar el mismo en función de la primera infancia, y como resultado de la revisión de las disciplinas anteriormente mencionadas, se ha decidido tomar como base el modelo de las capacidades en evolución (Biggeri, Ballet y Comim 2011), que como ya se ha visto integra al concepto de capacidades los conceptos de oportunidad, habilidad y agencia a través del tiempo, en un proceso dinámico que ubica a la niña o niño en el centro del mismo, desde donde interactúa con la familia, la comunidad y, de manera más indirecta, con el Estado.

Asimismo, a fin de complementar el modelo de capacidades en evolución, se recogerán los siguientes aportes provenientes de la psicología, la sociología y la economía que, a criterio de esta investigación, son concordantes y ayudan a una mirada de conjunto de la primera infancia desde el enfoque de desarrollo humano o de las capacidades³:

³ Aunque hemos tocado ligeramente el tema a propósito del planteamiento de Heckman en esta parte, se ha omitido intencionalmente toda referencia a aquellos aspectos que no van en la línea del enfoque de desarrollo humano o que pueden constituir en él un medio más no su fin último (capital humano, impacto en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza, importancia de las políticas públicas sobre infancia para un retorno de la inversión más alto, entre otros).

Tabla 2: Propuesta de enfoque renovado de desarrollo humano en la primera infancia

DESARROLLO HUMANO EN LA PRIMERA INFANCIA: MODELO PROPUESTO			
El enfoque renovado de desarrollo humano en la primera infancia está orientado a la ampliación de las capacidades de las niñas y niños así como de sus funcionamientos, ambos como formas de agencia en esta etapa de la vida, que irán evolucionando en el tiempo a través de los factores de conversión, y debiendo ser medida esta evolución a nivel individual así como en la relación del infante con su entorno (madre, padre, familiares, tutores, cuidadores, comunidad), donde las interacciones de las niñas y niños con los adultos (o también con menores más experimentados) cumplen un rol fundamental en su aprendizaje y en la internalización del mismo, y donde el Estado debe promover y asegurar las herramientas necesarias para su desarrollo y bienestar.			
Modelo base	Capacidades en Evolución (Biggeri, Ballet y Comim)		
Aportes	Psicología	Sociología	Economía
Estimulación temprana o desarrollo infantil temprano	Thorne		Heckman
Resignificación de la relación entre las niñas y niños con los adultos: eliminar la visión “adultocentrista”	Quinteros	James y Prout Baraldi & Ievers	
Internalización de aprendizajes	Vygotsky Wertsch		
Zona de Desarrollo Próximo: interacción novato-experto, “andamiaje”	Vygotsky Wood, Bruner y Ross	Elías	
Participación asociada a agencia			James y James
Políticas dirigidas a fortalecer a las familias como primer entorno de las niñas y niños			Heckman

Fuente: elaboración propia.

Resumiendo lo anteriormente desarrollado, esta tabla consigna los conceptos tomados en cuenta para definir el desarrollo humano en la primera infancia y muestra las concordancias entre las diversas disciplinas citadas:

- La estimulación temprana o desarrollo infantil temprano, que como explica claramente Thorne (2009) favorece las conexiones cerebrales y los genes de las niñas y niños durante sus primeros años de vida, lo que ayuda a su desarrollo desde el punto de vista cognitivo, motor, afectivo y social. En esta misma línea, Heckman (2011) propone una dinámica de formación de destrezas, a fin de generar habilidades en las niñas y niños (que van desde su coeficiente intelectual hasta aspectos como su salud, su personalidad, sus afectos, etc.) y, con ello, motivarlos también a aprender y a desarrollar sus propias destrezas.
- La resignificación de la relación entre las niñas y niños con los adultos, que parta por eliminar la visión “adultocentrista” del ser humano (Quinteros, 2003) que ve la niñez como una mera etapa preparatoria para la vida adulta, cuando en realidad los seres humanos nos encontramos en un proceso de aprendizaje e integración social durante toda nuestra vida. Como bien señala Quinteros, tanto los niños como los adultos tienen sus propias especificidades, ubicación, responsabilidades y participación en el entorno social. Este punto coincide con lo planteado desde la sociología por James y Prout (1990, citado por Baraldi & Ievers, 2014).
- La internalización, como proceso que transforma un fenómeno social externo en uno interno, o que permite interiorizar las formas culturales y transformarlas en conocimiento (Vygotsky, 1995), que se da en las interacciones y mediante la cual la niña o niño empiezan a desarrollar aspectos del plano interior de su conciencia (Wertsch, 1985).
- La Zona de Desarrollo Próximo (Vygotsky, 1978), la cual permite observar el vínculo entre la interacción social, el aprendizaje y el desarrollo, gracias a lo cual el infante (novato) puede gradualmente lograr por sí mismo algo que antes solo conseguía con la ayuda de un adulto o de una niña o niño más experimentado (experto) cuya función es interactuar con el infante a manera de tutor temporal (como forma sustituta o delegada de conciencia). Este proceso de apropiación gradual, denominado andamiaje (Woods, Bruner y Ross, 1976), es fundamental en el desarrollo de la primera infancia. En la sociología, Elías (2000) destaca también el vínculo entre niños y adultos como condición para desarrollarse como seres individualizados y diferenciados, así como la importancia de las relaciones sociales en el razonamiento de estos menores.

- La participación, definida en el caso de los infantes como su capacidad para actuar de forma independiente y que, por lo tanto, está asociada a su agencia (James y James 2008).
- El diseño de políticas dirigidas a fortalecer a las familias como primer entorno de las niñas y niños (Heckman, 2011), para contribuir activamente con ellas en la responsabilidad de brindar a sus niños cuidado y atención de calidad que promuevan sus capacidades, mediante el fortalecimiento no solo de las destrezas cognitivas sino también de las habilidades emocionales o *softskills* de los infantes (aspecto, destrezas sociales, atención, personalidad, etc.).

Como es de suponer, la representación gráfica de esta propuesta se apoya en el diseño del modelo de las Capacidades en Evolución, al cual se incorporan naturalmente los aportes anteriormente señalados.

En resumen, a partir de la revisión de los planteamientos y propuestas de los autores y disciplinas citados, la contribución de esta tesis a la definición del desarrollo humano en la primera infancia es la siguiente:

El enfoque renovado de desarrollo humano en la primera infancia implica
a. La ampliación de las capacidades de las niñas y niños así como de sus funcionamientos, ambos como formas de agencia en esta etapa de la vida.
b. Que estas capacidades y funcionamientos irán evolucionando en el tiempo a través de los factores de conversión.
c. Que esta evolución debe ser medida a nivel individual así como en la relación del infante con su entorno (madre, padre, familiares, tutores, cuidadores, comunidad).
d. Que las interacciones de los infantes principalmente con sus familias y, en general, con los adultos (o también con menores más experimentados) cumplen un rol fundamental en su aprendizaje y en la internalización del mismo.
e. Que el Estado debe promover y asegurar las herramientas necesarias para el desarrollo y el bienestar de las niñas y niños.

Fuente: elaboración propia.

CAPÍTULO V

POTENCIALES PUNTOS DE ENCUENTRO Y DESENCUENTRO ENTRE EN EL ENFOQUE RENOVADO DEL DESARROLLO HUMANO EN LA PRIMERA INFANCIA Y EL DISEÑO DEL PROGRAMA NACIONAL CUNA MÁS

Las secciones anteriores han permitido hacer una revisión de las definiciones del enfoque de desarrollo humano, como marco conceptual de esta tesis; de la mirada de la infancia, desde el enfoque de las capacidades; y de los aportes de la psicología, la sociología y la economía a la primera infancia. Con ello, se ha diseñado una propuesta interdisciplinaria de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, que a su vez tiene como base el denominado modelo de Capacidades en Evolución.

En las siguientes líneas, se pasa de la teoría a la práctica, procurando identificar la manera en que el enfoque de desarrollo humano -específicamente, en la primera infancia- se implementa en el diseño de la política pública, tomando como estudio de caso el Programa Nacional Cuna Más. De manera más específica, se mostrará la relación entre la definición propuesta en esta tesis sobre una mirada renovada de la primera infancia desde el desarrollo humano y aspectos vinculados al surgimiento, enfoques, principios, estructura organizacional, servicios, formación y desarrollo de capacidades, indicadores y evolución del este programa social. Asimismo se señalará, de ser el caso, aquellos puntos en los que estas concordancias son débiles o están ausentes, y cuyo reforzamiento podría significar una mejora importante en el objetivo de Cuna Más, orientado a promover el desarrollo de la primera infancia en el Perú⁴.

⁴ De manera complementaria, se realizó tres entrevistas clave a: Silvana Vargas Winstanley, docente de la Pontificia Universidad Católica del Perú y ex Directora General de Políticas y Estrategias del MIDIS (enero a agosto de 2012), quien formó parte de la organización y puesta en marcha de este Sector; Andrea Portugal Desmarchelier, primera Directora Ejecutiva del Programa Nacional Cuna Más (marzo 2012 a octubre 2013); y Jeanine Anderson, reconocida experta en temas de aprendizaje en la infancia y la niñez. Se agradece especialmente sus valiosos aportes al análisis realizado por esta tesis. Se solicitó también una entrevista al actual Director del PNCM, Jorge Fernández, que no llegó a concretarse.

5.1. EN LA CONCEPTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA

5.1.1. Surgimiento del Programa Nacional Cuna Más

La norma que crea el PNCM⁵ establece como su objetivo general la mejora del desarrollo de las niñas y niños entre los 0 y los 3 años que viven en zonas de pobreza y extrema pobreza, a fin de superar las brechas en su desarrollo cognitivo, social, físico y emocional. Los objetivos específicos del programa apuntan a producir mejoras en los conocimientos y las prácticas que aplican las familias en cuanto al cuidado y al aprendizaje infantil, así como reforzar los vínculos afectivos entre las niñas y niños con sus padres, familiares y responsables de su cuidado. En tanto, su visión y misión refuerzan estos aspectos, al poner el acento en el desarrollo de potencialidades intelectuales, emocionales, sociales y morales en estas niñas y niños.

La ex Directora del Programa Nacional Cuna Más, Andrea Portugal, explica que Cuna Más se creó tomando como base el programa Wawa Wasi, que también tenía como propósito, dentro de algunos objetivos, mejorar el desarrollo del niño y proveer una atención integral para mejorar su desarrollo infantil. Con el apoyo técnico del BID, en la primera etapa de constitución del programa, se definió como principal objetivo de Cuna Más mejorar el desarrollo infantil, entendiéndolo como desarrollo cognitivo, socioemocional y físico de las niñas y niños en el grupo de 0 a 3 años:

“El objetivo estaba centrado en el niño, ya no era una política o un programa pensado en que la madre trabaje, no era para promover la inserción femenina en el mercado que era uno de los objetivos de Wawa Wasi. El énfasis estaba puesto en el niño (a eso se le conoce como “child-centered”, enfoque centrado en el niño), respondiendo a la evidencia internacional, porque en el Perú no hay mucha, que demuestra que los primeros años de vida son críticos para el desarrollo del niño tanto en el presente como en el futuro. Esto es, no solo para su desarrollo en términos de mejor escolaridad o mejores ingresos a futuro, sino que también tiene impacto social en términos de menor criminalidad, menor gasto en salud pública, menor depresión, en fin, una serie de indicadores y

⁵ Decreto Supremo No. 003-2012-MIDIS, del 23 de marzo de 2012.

variables que ya se han estudiado de manera muy rigurosa” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

Con ello, Portugal plantea dos cuestiones fundamentales. La primera, que la concepción del Programa respecto al desarrollo infantil coloca a las niñas y niños en el centro de la atención, en el objetivo principal, a partir de donde se piensan las intervenciones y los servicios. En segundo lugar, que estas acciones están orientadas a mejorar no solo el presente de estas niñas y niños, lo que en sí es valioso (aspectos constitutivos), sino también su futuro en tanto constituyen herramientas (medios) que les serán de utilidad a lo largo de sus vidas (aspectos instrumentales).

Esto coincide con lo manifestado por la ex Directora General de Políticas y Estrategias del MIDIS, Silvana Vargas, quien explica la diferencia entre el Programa Nacional Cuna Más respecto a su antecesor, el Programa Wawa Wasi. Para Vargas, Cuna Más es el siguiente peldaño que asume el Programa Wawa Wasi -experiencia más orientada al cuidado diurno- que intenta, reconociendo las características del territorio, abrir el modelo a una modalidad culturalmente más pertinente. Es allí donde se intenta la modalidad de acompañamiento a familias, para que el servicio se desplace al hogar. Vargas comenta que esta decisión de innovar tanto con el servicio de cuidado diurno como con el acompañamiento de las familias parte no solo de la necesidad de atender a una población muy heterogénea en su perfil, en su composición y en sus necesidades, sino de las evidencias de que esto ya había funcionado en otros países:

“Ahí hay un primer intento de promover políticas basadas en evidencia de lo que ha funcionado en otros lugares (sobre todo recuerdo que rescataron las experiencias de Colombia y Chile), donde, por distintas razones, y promovidas tanto por el BID como por el Banco Mundial, ya se habían iniciado procesos de trabajo más articulado o con tendencia a la articulación en temas de desarrollo infantil temprano. Esas fueron dos experiencias, probablemente habrá habido otra más, que se tomaron para acoger los aprendizajes y tratar de incorporarlos en el diseño [del Programa Nacional Cuna Más]” (S. Vargas, comunicación personal, 2 de noviembre de 2015).

Así, puede entenderse que el paso del Programa Wawa Wasi al Programa Nacional Cuna Más implicó la incorporación de componentes como el desarrollo infantil temprano, la

identidad cultural y el territorio en un nuevo modelo que permitiera promover las capacidades y funcionamientos de los infantes no solo en los centros de cuidado diurno sino también en sus hogares, al involucrar a los padres, familiares o personas a cargo de estos menores en las acciones del Programa. Esto ubica nuevamente a las niñas y niños como el objetivo central, y refleja la importancia que tiene para Cuna Más la interacción entre ellos y sus familias (que constituyen su entorno más cercano).

La creación del PNCM se da en correspondencia con los lineamientos del MIDIS, Sector del cual depende, que fue creado en octubre del 2011 con el fin de “mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil”⁶. Aunque aquí el desarrollo de capacidades parece estar más dirigido hacia las habilidades que a la concepción propia del enfoque del desarrollo humano de las capacidades, puede notarse que sí existe una relación con la definición en conjunto.

Del mismo modo, la política de desarrollo e inclusión social de Cuna Más está enmarcada en la definición de inclusión social del MIDIS, es decir, “como una orientación central de política hacia el logro de una situación en la que todas las personas, en todo el territorio nacional, ejerzan sus derechos, accedan a servicios públicos de calidad y estén en capacidad de aprovechar las oportunidades que abre el camino económico, de manera que el origen social o el lugar de nacimiento o residencia no constituyan una traba para la participación en la comunidad nacional en condiciones de igualdad” (PESEM 2013-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial No. 006-2013-MIDIS); al priorizar a las personas que viven en mayores condiciones pobreza y de vulnerabilidad, adquiere un carácter focalizado y temporal (MIDIS - ENDIS, 2014). En este punto, es necesario señalar un primer desencuentro respecto al enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia y a los propios lineamientos del Programa Cuna Más: mientras que en ambos se sitúa a los infantes en el centro, esta definición de inclusión social del MIDIS pareciera colocar el desarrollo económico como el fin primordial.

⁶ Ley No. 29792 – Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (19 de octubre de 2011).

Por otro lado, la política de desarrollo e inclusión social del MIDIS se orienta mediante un modelo de tres horizontes temporales que se complementan entre sí: corto plazo, que se centra en programas de asistencia directa que brindan alivio temporal a los hogares; mediano plazo, que busca que los hogares mejoren su acceso a servicios y a infraestructura básica, y también que incrementen su autonomía respecto a generar ingresos y a procesos de inclusión financiera, con la finalidad de promover el desarrollo de capacidades; y largo plazo, orientado a generar oportunidades a las siguientes generaciones, promoviendo especialmente la protección y la mejora del capital humano traducido en una nutrición, salud y educación de calidad (MIDIS - ENDIS, 2014). Estos horizontes temporales representan un segundo desencuentro con el enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia y los lineamientos del Programa Cuna Más, en tanto se refieren al desarrollo de capacidades como el acceso a servicios y una mayor autonomía económica, y a la promoción de oportunidades no para la generación actual sino para las siguientes, enfocándose más en el futuro que en el presente en el cual se impulsa más bien un modelo de alivio temporal con programas asistencialistas.

No obstante, Trivelli y Vargas (2014) resaltan que la creación del MIDIS prioriza el desarrollo y la inclusión social como políticas de Estado bajo un solo ente rector, poniendo a la población en situación de desventaja como el centro de las políticas públicas, como el fin de la política social, que busca la generación de capacidades y oportunidades (Trivelli y Vargas, 2014).

Sobre esa base, las intervenciones de este Sector están dirigidas a la denominada Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (PEPI) a través de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”, que toma en cuenta a los hogares -con los que trabaja bajo la lógica del ciclo de vida-, a la gestión por resultados y al territorio, con aspectos transversales como la interculturalidad, la discapacidad y la equidad de género (MIDIS - ENDIS, 2014).

Al respecto, Silvana Vargas sostiene que en el momento del diseño del MIDIS, el enfoque de desarrollo humano se utilizó tanto para priorizar los resultados que orientaron el diseño de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social como también para la delimitación de su población prioritaria; posteriormente, en la implementación, el enfoque de desarrollo humano sirvió de base, por ejemplo, para los programas sociales que se crearon y para los previos que se reajustaron o se rediseñaron.

En término de los resultados, Vargas precisa que el punto de partida fue el enfoque del ciclo de vida, centrado justamente en observar cambios favorables en la calidad de vida de la población objetivo de los programas del MIDIS:

“Esa fue la apuesta inicial del ministerio y por eso es que escogimos cinco resultados o ejes estratégicos prioritarios: el de nutrición infantil, el de primera infancia o desarrollo infantil temprano, el de trabajo con niños y adolescentes, el de inclusión económica y el de trabajo con adultos mayores. ¿Por qué? Porque de alguna manera el reto era ordenar la política social en torno a resultados, porque previamente a la creación del MIDIS no es que no hubiera instrumentos o normas o políticas en marcha, sino que esa presencia estaba marcada por una fragmentación muy grande, todo estaba disperso, todo estaba desordenado y la apuesta de imprimirle a la política social un enfoque de desarrollo humano pasaba por la voluntad de ordenar bajo una plataforma común, y por eso es que el enfoque nos ayudó mucho en el diseño” (S. Vargas, comunicación personal, 2 de noviembre de 2015).

En cuanto a la delimitación de la población objetivo, Vargas explica el significado de la que se denominó Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (PEPI):

“Al momento de definir la PEPI se intentó ensayar un modelo o un enfoque de pobreza multidimensional que no incluyera únicamente pobreza monetaria, es decir, ingresos, sino también otras variables. Ahí es donde el tema de educación y etnicidad aparecía junto al eje más territorial como parte de la definición de lo que sería la población prioritaria del MIDIS” (S. Vargas, comunicación personal, 2 de noviembre de 2015).

Finalmente, en términos de las intervenciones, Vargas afirma que el enfoque de desarrollo humano se ha utilizado en tanto, en el marco de la estrategia, cada programa social que el MIDIS gestiona se encuentra alineado a uno o más de esos resultados:

“No es que haya sido un proceso de correspondencia perfecta o de armonía total, pero de alguna manera, en el marco de la política de desarrollo e inclusión social que intentamos diseñar, los programas encajaban dentro de cada resultado y

junto a otras intervenciones del Estado permitían alcanzar o contribuir a alcanzar esos resultados” (S. Vargas, comunicación personal, 2 de noviembre de 2015).

Como puede deducirse en lo dicho por la entrevistada, el enfoque de desarrollo humano ha sido pensado por el MIDIS desde una lógica de intervenciones diferenciadas por ciclo de vida, con carácter intersectorial, orientadas a resultados y tomando en cuenta el modelo de pobreza multidimensional, todo lo cual conlleva a que las acciones estén dirigidas a producir mejoras en la calidad de vida de las personas, lo que reafirma su ubicación en el centro de la atención.

En esa misma línea, Andrea Portugal destaca la influencia de la Estrategia Incluir Para Crecer del MIDIS -que permite desarrollar y articular intervenciones de acuerdo al ciclo de vida y, por lo tanto, colocar a las personas en la parte central de las políticas públicas en nuestro país- en los lineamientos del Programa Nacional Cuna Más:

“... el MIDIS empieza a desarrollar una estrategia por ciclo de vida que va desde la madre gestante hasta la adultez con el programa Pensión 65. Esta estrategia por ciclo de vida tiene 5 cinco ejes, dos de los cuales están vinculados a primera infancia: la estrategia para reducir la desnutrición crónica y la estrategia para mejorar el desarrollo infantil. Son dos estrategias nacionales que buscan articular las intervenciones del Estado tanto a nivel central como a nivel regional y local bajo estos lineamientos que define el MIDIS (...) En la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer” están definidos estos dos ejes donde de alguna manera el MIDIS sienta las bases y da los lineamientos para que los gobiernos regionales, cuando empiezan a diseñar políticas o los programas que ya tienen definidos para el sector social, estén alineados con este marco que da el MIDIS.” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

Para Portugal, esto refleja la relevancia que ha ido adquiriendo la primera infancia en el Perú en la última década que, si bien todavía es insuficiente, constituye un avance importante:

Si comparas con otros países como Chile y Colombia, el Perú todavía está en pañales en cuanto a una estrategia articulada para la primera infancia, pero si

comparas el Perú de hoy con el Perú de hace 10 años sí hay un avance importante. Hay muchos recursos del Estado destinados para mejorar la situación de la primera infancia y mayor articulación con el sector privado y de cooperación, hay participación de las ONG y de la banca multilateral mucho más fuerte en estos tiempos para mejorar la condición de los niños de 0 a 5 años” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

En síntesis, puede decirse que la relación de los conceptos tomados en cuenta para la creación del Programa Nacional Cuna Más con el enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, propuesto en este trabajo, se da principalmente en cuanto a:

- La ubicación de las niñas y niños como el eje central del Programa, en función de quienes se alinean las intervenciones y se evalúan los resultados.
- La referencia en la norma constitutiva del Programa a aspectos vinculados al desarrollo infantil temprano (cognitivo, social, físico, emocional).
- El trabajo de fortalecimiento con las familias y con la comunidad como parte de la formación de las niñas y niños, con lo que se reconoce su importancia como primer entorno de los infantes.
- Parcialmente, al componente de interacción (la denominada Zona de Desarrollo Próximo) al referirse a la importancia de los vínculos afectivos entre los infantes y sus padres, familiares y cuidadores.

El testimonio de Silvana Vargas parece ir también en esa dirección, resaltando principalmente el trabajo con las niñas y niños así como con su entorno más cercano:

“... hay un enfoque de desarrollo humano que subyace al programa en tanto la apuesta no es solamente trabajar con el niño sino con el hogar, con la madre y a veces con los padres de familia. Creo que por allí hay algo que es mucho más tangible que tiene que ver con generar procesos en el presente, pero que sin querer queriendo podrían apostar al mediano plazo. Creo que la lógica del programa es trabajar con el hogar, con la esfera inmediata. Creo que ahí hay buenas noticias o podría haber buenas noticias; mejor dicho, no lo veo todavía

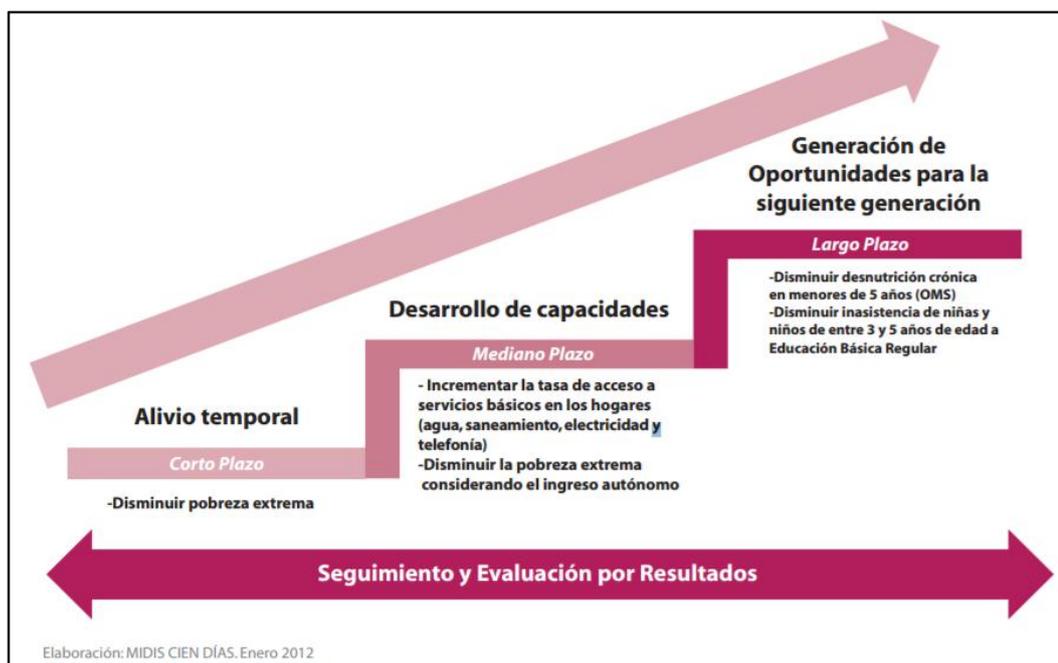
desde el lado del trabajo, de la apuesta mayor sobre aquello que no es tan tangible” (S. Vargas, comunicación personal, 2 de noviembre de 2015).

En el lado opuesto, pueden identificarse dos puntos de desencuentro: el primero, en cuanto a lo que se destaca como el objetivo central de Cuna Más; y el segundo, sobre la concepción del desarrollo de capacidades desde el MIDIS y desde el enfoque de desarrollo humano.

Respecto al primer punto, si bien el Programa Nacional Cuna Más coloca la primera infancia en la parte central de su atención, pareciera que las acciones del programa estuviesen orientadas al desarrollo de capacidades pensando en cómo pueden ser aprovechadas por las niñas y niños más en el futuro que en su presente. Por otro lado, también es preciso no perder de vista el objetivo del programa, que debe estar siempre enfocado en mejorar el desarrollo de estos menores -recordemos, ellos son el centro- y no en ayudar a los padres y familiares (por ejemplo, a que puedan trabajar o realizar otras actividades en el momento en que los menores se encuentran en los centros Cuna Más; eso, constituye un efecto secundario, pero no puede convertirse de ninguna manera en el principal).

Sobre el segundo punto, los tres horizontes temporales de la política de desarrollo e inclusión social del MIDIS (la cual orienta los lineamientos del PNCM) tienen una concepción distinta del desarrollo de capacidades (acceso a servicios, mayor autonomía económica) respecto a la que se plantea desde el enfoque de desarrollo humano (diversas combinaciones de funciones que puede conseguir), y sus acciones apuntan a crear oportunidades para la siguiente generación y no para el presente de estas niñas y niños, para el que prioriza medidas asistencialistas para el alivio temporal de la pobreza; es decir, aparece el acento económico como protagonista.

Gráfico 5: Horizontes temporales de la política de desarrollo e inclusión social



Fuente: MIDIS CIEN DÍAS (enero 2012).

Una posible explicación sobre este acento económico la plantea Andrea Portugal. Para ella, en el diseño del Programa Nacional Cuna Más confluyen dos perspectivas, la de desarrollo humano y la de capital humano. La de desarrollo humano no aparece explícitamente, aunque sí se entiende al niño como sujeto de derechos:

“El niño requiere esas atenciones porque hoy nos importa su bienestar, más allá de que esta inversión va a repercutir definitivamente en su futuro y en su capacidad de poder insertarse en el mercado y en todos los impactos sociales que esto pueda generar. Más allá de todo eso, la principal preocupación es que ese niño hoy día tenga acceso a esos servicios que requiere para mejorar su bienestar, su calidad de vida” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

Aunque Portugal reconoce al enfoque de desarrollo humano como el principal referente en Cuna Más, sostiene que la presencia de la visión del capital humano fue también importante, sobre todo para justificar la obtención de recursos:

“... también hay este enfoque de capital humano, pensando en la inversión a futuro, en que es socialmente rentable invertir hoy en los niños porque el día de mañana todo esto tiene un impacto en la sociedad, más allá del propio niño ya de adulto. Eso también ha sido un argumento que ha sido fuerte a la hora de definir el programa por toda esta evidencia que venía de los organismos de cooperación, sobre todo del BID, que hoy en día yo puedo criticar un poco porque ya lo veo desde afuera y había demasiado énfasis en eso, pero en el momento en que se diseñó era uno de los argumentos pesados. Cuando había que sustentar la inversión del programa y por qué había que aumentar recursos, sobre todo al MEF, esos argumentos son los que más convencen, entonces también se utilizaban en paralelo con los otros” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

Finalmente, no queda claro en esta parte si existe o no una visión adultocentrista de la primera infancia, o de qué manera se buscará que la niñas o niños internalicen los aprendizajes, ni tampoco si se consideran formas de promover la participación de los infantes como parte de su entorno. Más adelante se constatará si estos puntos están presentes dentro de la lógica del Programa.

5.1.2. Enfoques⁷

El PNCM está regido por siete enfoques: ecológico, de derechos, intercultural, de género, inclusivo, territorial y socio constructivista del aprendizaje. Todos ellos están en sintonía con el enfoque de desarrollo humano y, según sus definiciones, se aplican pensando en el bienestar de los infantes como prioridad:

⁷ La última actualización de los enfoques y principios del Programa Nacional Cuna Más figura en la RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM, del 23 de mayo del 2014.

Tabla 3: Potenciales puntos de encuentro y desencuentro entre los enfoques del Programa Nacional Cuna Más y el enfoque de desarrollo humano

Enfoques del PNCM	Enfoque de desarrollo humano
Ecológico	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>Se prioriza la interacción de las niñas y niños con su entorno (Zona de Desarrollo Próximo), conformado por la familia (protección, cuidado y satisfacción de necesidades inmediatas).</p> <p><u>Desencuentros:</u></p> <p>Sin embargo, no hace referencia al aprendizaje ni a la internalización de conocimientos), la comunidad (organización y participación) y el Estado (políticas y marcos institucionales).</p>
De derechos	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>Se apoya en las libertades y facultades que el Estado reconoce a las personas con miras a reducir la vulnerabilidad, la exclusión y la pobreza (que en el desarrollo humano constituyen medios) para garantizarles una vida digna que les permita el desarrollo -y la ampliación- de sus capacidades, así como tener acceso a oportunidades, sobre la base del desarrollo humano sostenible.</p>
Intercultural	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>En su definición como el proceso permanente de relación, diálogo y aprendizaje, tanto de valores, tradiciones, conocimientos y de la comunicación entre los seres humanos y los grupos culturalmente distintos, se busca propiciar desde la familia, grupos diversos o programas sociales el mutuo respeto y el desarrollo de capacidades, más allá de las posibles diferencias individuales, sociales, económicas, raciales o culturales.</p>

De género	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>Se promueve de manera transversal la igualdad entre mujeres y hombres; del mismo modo, sus interrelaciones y roles dentro de su contexto social.</p>
Inclusivo	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>Se busca incorporar a la comunidad nacional a aquellos grupos en condición de exclusión y vulnerabilidad (por ejemplo, a niñas y niños con necesidades distintas, o en situación de pobreza), a fin de que cuenten con plenos derechos.</p> <p><u>Desencuentros:</u></p> <p>Hace referencia a la preservación del capital humano y a evitar su deterioro, lo que no forma parte del lenguaje del desarrollo humano porque pareciera que la razón última fuese el bienestar económico y la productividad de las niñas y niños en el futuro. Sin embargo, pone finalmente el énfasis en las intervenciones dirigidas a desarrollar las capacidades de los infantes que pertenecen a estos grupos excluidos y vulnerables, en términos de producir mejoras en su calidad de vida.</p>
Territorial	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>Se incide en la importancia del territorio como una construcción social con recursos propios y capacidades locales que ayudan a obtener mejoras tanto en el trabajo que se realiza desde el PNCM con las familias así como en las condiciones en las que viven las comunidades, lo cual es básico para la prestación de los servicios que el programa brinda a las niñas y niños.</p>
Socio constructivista del aprendizaje ⁸	<p><u>Encuentros:</u></p> <p>Aquí se habla de un proceso en el que van construyendo significados y se van generando aprendizajes (lo cual vendría</p>

⁸ En este enfoque, el constructivismo es entendido como una corriente pedagógica que integra las teorías sobre el aprendizaje de los seres humanos, quienes suponen elaborar su concepto propio de la realidad, así como sus propias normas y esquemas mentales que les permiten interpretar y también relacionarse con su entorno (RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM).

	<p>a ser la internalización a la que se refieren Vygotsky y Wertsch), y no de un ejercicio de memoria y de repetición de información. Precisamente, aquí se hace referencia a Vygotsky (el aprendizaje como resultado de procesos de interacción sociocultural), Piaget (proceso de desarrollo cognitivo de los niños), Ausubel (establecimiento de relaciones entre los conocimientos previos y los conocimientos nuevos) y Bruner (el descubrimiento de saberes por parte del aprendiz mediante experiencias que propicia el facilitador), lo que coincide con la interacción novato-experto y el concepto de “andamiaje” planteados en el modelo propuesto en esta tesis.</p>
--	--

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de la RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM.

En síntesis, puede apreciarse en general que existen importantes vínculos entre los enfoques de Cuna Más y el enfoque de desarrollo humano, y que los desencuentros son menores. No obstante, siendo el desarrollo humano la base del PNCM, resulta extraño que no encabece ni forme parte de este listado.

5.2.2. Principios

En relación a los ocho principios que rigen Cuna Más, cada uno destaca componentes valiosos en el desarrollo de la primera infancia:

Tabla 4: Potenciales puntos de encuentro entre los enfoques del Programa Nacional Cuna Más y el enfoque de desarrollo humano

Principios del PNCM	Enfoque de desarrollo humano
a. Niñas y niños saludables, felices y competentes.	Cada uno de estos principios está asociado a diferentes estándares de calidad, en los que las madres cuidadoras tienen la principal responsabilidad para su promoción y cumplimiento. Aquí, se especifica el conjunto de tareas que desarrollan con las niñas y niños en cuanto a
b. Cuidados como fuente de afecto y aprendizaje.	hacerlos protagonistas de su aprendizaje, a la construcción de su identidad, a la promoción de prácticas que brinden estilos de vida saludables, a la organización de ambientes físicos seguros, al fomento de un clima positivo para una convivencia armoniosa; asimismo, al cuidado, formación, adaptación,
c. Ambiente que promueve el bienestar.	participación, juego, exploración, interacción, aprecio por la diversidad, inclusión y observación.
d. Relación cercana con las familias, principales educadoras de las niñas y niños.	También se establece la relación de las madres cuidadoras con los padres y las familias, en quienes se debe fomentar la comunicación y confianza respecto al Programa, así como la participación y el fortalecimiento de las prácticas de cuidado con sus niñas y niños.
e. Adulto que escucha y responde respetando la individualidad de cada niña y niño.	En el caso del penúltimo principio, referido a la manera en que participan los miembros de la comunidad para construir una cultura democrática, esta responsabilidad recae en acciones de cogestión y vigilancia del Servicio así como en la atención voluntaria de la primera infancia; del mismo modo, se pone énfasis en la promoción de espacios de interacción de estas niñas y niños con su comunidad.
f. Adulto que observa, registra y planifica.	
g. Comunidad que participa para construir una cultura democrática.	
h. Programa que valora e incorpora la diversidad y promueve la inclusión de todos.	

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de la RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM.

Sin dejar de reconocer la importancia de estos principios, hubiese sido interesante que también aparezca como parte del trabajo con las familias el reforzamiento de la interacción con sus niñas y niños, que va más allá de las prácticas de cuidado y, como se ha explicado, constituye un componente elemental en el desarrollo de la primera infancia.

5.2. EN LOS SERVICIOS DEL PROGRAMA

Tal como se estipula en el portal institucional del PNCM, y de acuerdo a su Manual de Operaciones (RM No. 175-2012-MIDIS), Cuna Más ofrece dos tipos de servicios, cuidado diurno y acompañamiento a familias, cuyos criterios de focalización fueron aprobados mediante RM No. 148-2013-MIDIS-PNCM:

Tabla 5: Criterios de focalización del Programa Nacional Cuna Más

Cuidado Diurno	Acompañamiento a Familias
I. Distritos con una incidencia de pobreza total (extrema y no extrema) mayor o igual al 19.1%. II. Preferentemente distritos con al menos un centro poblado urbano (no rurales).	I. Distritos con una incidencia de pobreza total (extrema y no extrema) mayor o igual al 50%. II. Distritos predominantemente rurales. III. Distritos en los que la tasa de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años es mayor o igual al 30%. IV. Distritos de ámbitos de intervención del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobre "JUNTOS".

Fuente: Plan Operativo Institucional - POI 2016 del MIDIS (POI 2016 Cuna Más).

El PNCM ha asegurado la continuidad del servicio que recibían los usuarios de su predecesor, el ex Programa Nacional Wawa Wasi, incluso si se encuentran en zonas que no cumplen con los criterios de focalización señalados. Sumado a ello, el Fondo de Estímulo al Desempeño y Logro de Resultados Sociales - FED (creado mediante Ley No. 30114, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014) busca optimizar las prestaciones de los servicios

priorizados en los programas presupuestales que están supeditados al logro de resultados - en cuanto al desarrollo infantil temprano- de la Estrategia “Incluir para Crecer”, mediante incentivos al desempeño (POI 2016 Cuna Más).

Estos dos servicios (cuidado diurno y acompañamiento a familias) que conforman el Programa Nacional Cuna Más se inscriben en los ejes 1 y 2 de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” del MIDIS, Nutrición Infantil y Desarrollo Infantil Temprano, respectivamente. Ambos están dirigidos no solo a las niñas y niños menores de 36 meses de las zonas de pobreza y extrema pobreza a nivel nacional, sino que también involucran, en ambos casos, acciones orientadas a fortalecer a su entorno más inmediato, es decir, a los padres, familiares, personas responsables de estos menores así como a la propia comunidad, teniendo en cuenta que esto incidirá de manera positiva en la formación y el desarrollo de sus pequeños.

Esta primera aproximación, aunque todavía muy general, tiene concordancia con la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, al mantener como centro a las niñas y niños a partir de quienes se piensan las diferentes intervenciones, y al tomar en cuenta a quienes interactúan con ellos para mejorar esa relación.

Analicemos, entonces, cada uno de estos servicios de manera más específica:

5.2.1. Servicio de Cuidado Diurno



Fuente: Programa Nacional Cuna Más

La atención integral que propone este servicio para los infantes entre los 6 y 36 meses de edad consiste en prestaciones que se brindan de manera articulada y complementaria con el objetivo de garantizar el desarrollo y bienestar de estos menores. El horario de atención es desde los lunes hasta los viernes, ocho horas al día. Esta se basa en la cobertura de necesidades básicas como son la salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y el fomento de habilidades, con la finalidad de contribuir a su desarrollo motor, cognitivo, social, físico y emocional, para lograr que las niñas y niños sean competentes, activos y protagónicos de sus aprendizajes. De manera complementaria, también hay acciones dirigidas a los padres o familiares, para promover en ellos buenas prácticas de cuidado y aprendizaje infantil; y a la comunidad, como participante activa en la gestión y vigilancia del servicio (RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM).

A nivel operativo, esta atención integral incluye cuatro componentes, los mismos que coinciden la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia:

Tabla 6: Componentes del Servicio de Cuidado Diurno

Componente	Objetivo
Atención alimentaria y nutricional	Garantizar una alimentación oportuna y de calidad que contribuya con un estado nutricional favorable al óptimo crecimiento y desarrollo de las niñas y niños usuarios del servicio.
Cuidado de la salud infantil	Favorecer el mantenimiento y protección de la salud física, mental y socio-afectiva de las niñas y los niños usuarios del Cuna Más.
Aprendizaje infantil	Promover en las niñas y niños usuarios del servicio niveles óptimos de desarrollo en las dimensiones motora, cognitiva, social, emocional y comunicativa, “desde una mirada de niño competente, activo y protagónico de sus aprendizajes”.
Trabajo con familias	Fortalecer el rol y responsabilidad de los familiares en el cuidado y desarrollo integral de sus niñas y niños.

Fuente: RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM.

El SCD se brinda en tres tipos de locales: Hogares de Cuidado Diurno (HCD), Centros de Cuidado Diurno (CCD) y Centros Infantiles de Atención Integral (CIAI), siendo estos últimos los más amplios, organizados por salas especialmente acondicionadas, en las que se encuentran las niñas y niños agrupados según características motrices comunes, junto con sus padres y las cuidadoras, con la idea de que así recibirán una atención más personalizada.



Fuente: Programa Nacional Cuna Más

Tabla 7: Locales en los que se brinda el Servicio de Cuidado Diurno del PNCM⁹

Tipo de local	Características
Hogar de Cuidado Diurno (HCD)	<ul style="list-style-type: none"> - Se brinda en casas de familias de la comunidad que ceden voluntariamente un espacio de su vivienda para la atención de niñas y niños. - La sala se organiza como Sala Mixta, agrupando a niñas y niños de diferentes edades. - Cada Madre Cuidadora se hace cargo de 8 menores, de los cuales 1 como máximo puede ser menor de 12 meses.
Centro de Cuidado Diurno (CCD)	<ul style="list-style-type: none"> - Local cedido en uso por la comunidad, municipalidad, institución educativa, parroquia u otras instituciones públicas o privadas. - Cuenta con un ambiente con capacidad para atender de 12 a 20 niñas y niños, distribuidos en 2 a 3 módulos. - Cuando la organización de los módulos es mixta, cada Madre Cuidadora se hace cargo de 8 menores, de los cuales 1 como máximo puede ser menor de 12 meses. - Tiene servicios higiénicos para niños y adultos.
Centro Infantil de Atención Integral (CIAI)	<ul style="list-style-type: none"> - Local cedido en uso por la comunidad, municipalidad u otra institución pública y privada, y/o construido y mejorado para brindar el Servicio de Cuidado Diurno. - Mínimo con un ambiente, cada uno con capacidad máxima para atender a 20 niñas y niños, incluyendo servicios higiénicos. - Un espacio de usos múltiples (plaza) con capacidad mínima para atender a 20 menores (que puede ser usada como comedor, taller de exploración, etc.). - Servicios higiénicos para adultos. - Servicio alimentario. - Área de juego al aire libre con las condiciones mínimas de seguridad. - Depósito para material educativo, preferentemente.
Servicio Alimentario	<ul style="list-style-type: none"> - Espacio físico destinado a la preparación de alimentos, que cuenta con instalaciones físicas (piso, techo, paredes) y demás condiciones establecidas en las normas sanitarias, a fin de poder aplicar las Buenas Prácticas de Manipulación de Alimentos. - Incluye un almacén de alimentos y cuenta con equipos, menaje y mobiliario necesarios para la preparación de los alimentos de acuerdo con los lineamientos y especificaciones técnicas del PNCM.

Fuente: Lineamientos técnicos UTCD (RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM).

⁹ Cabe señalar que las niñas y niños son organizados en grupos para su atención, lo que depende tanto de la demanda de la población así como del número y tipos de salas disponibles en cada uno de estos centros de cuidado diurno (RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM).

Los cuatro tipos de salas que se distinguen en los CIAI son los siguientes:

- a. Sala de bebés (6 a 10 meses), en las que se ubica a los niños y niñas hasta que comienzan a desplazarse (lo que se conoce como reptar).
- b. Sala de gateadores (10 a 18 meses), para los menores que empiezan a realizar esta actividad hasta el momento en que logran caminar solos.
- c. Sala de caminantes (18 a 24 meses), pensada para niñas y niños que ya pueden caminar por su propia cuenta.
- d. Sala de exploradores (25 a 36 meses), donde están aquellos menores con capacidad de desenvolverse de manera más autónoma.

Como señala el PNCM, los espacios destinados a los más pequeños (salas de bebés y de gateadores) buscan: el desarrollo y/o fortalecimiento de conocimientos, capacidades así como de las prácticas de cuidado y aprendizaje de los cuidadores principales (padres, familiares, otras personas adultas con esta responsabilidad) con estos menores; la provisión y promoción de experiencias de aprendizaje durante los tiempos dedicados a los cuidados y al juego, así como en situaciones cotidianas; y el fortalecimiento de los vínculos afectivos entre los cuidadores principales y sus niñas y niños. Por tanto, no solo reafirman la centralidad del servicio en las niñas y niños, sino que la refuerza mediante las interacciones que permiten entre los infantes y los adultos así como en la promoción y fortalecimiento de aprendizajes de los padres y cuidadores para un mejor vínculo con sus niñas y niños.

Asimismo, los otros dos espacios diseñados para los caminantes y exploradores cuentan con diversas áreas orientadas a promover el desarrollo de la sensorio-motricidad y un pensamiento cada vez más simbólico en las niñas y niños, lo que está directamente relacionado al desarrollo infantil temprano, al andamiaje, a la internalización de los aprendizajes y a los factores de conversión.

Tabla 8: Áreas de las salas de caminantes y exploradores de los CIAI

Áreas	Características
Juego sensorio - motriz	Facilita la exploración corporal autónoma. Aquí, la niña y el niño pueden ejecutar movimientos como saltos desde distintas alturas, rodar, trepar, lanzar, correr, etc. Tiene materiales “duros y firmes” que brindan límites y autonomía para el desplazamiento, y “blandos” para brindar afecto y acogida; ambos promueven la seguridad para poder sentarse, arrastrarse, gatear, caminar y realizar diferentes acciones espontáneas. Este espacio debe ser el más amplio de la ludoteca.
Biblioteca	Acerca al niño(a) a la lectura de manera lúdica, mediante cuentos, láminas, títeres, de acuerdo a la edad e intereses de los niños(as). Consta de un espacio delimitado con un estante de biblioteca a la altura de las niñas y niños, con almohadas dispuestas en círculo sobre una alfombra en el piso, para que cada niño o niña acompañado de un adulto se acerque de manera espontánea. Para facilitar la concentración, la recomendación es que este espacio se encuentre lejos del área de juego sensorio - motriz.
Construcción	Ayuda a que los niños(as) puedan crear sus propios proyectos utilizando materiales diversos de construcción. En la medida que tengan libertad de ir creando, podrán diseñar construcciones más complejas, lo que manifiesta el desarrollo del pensamiento simbólico. Consta de un espacio amplio, con materiales organizados en un estante y con piso cálido y firme que permita al niño(a) trabajar sobre el piso. Los materiales propuestos son bloques de construcción, tubos, carros, personajes, animales, insumos reciclables que sean de fácil manipulación y pertinentes al contexto.
Gráfico - plástica y juegos tranquilos	Facilita la representación de sus vivencias a través del dibujo, modelado, pintura y otros, considerando materiales con formatos y características adecuadas a la edad y recogiendo además las expresiones culturales gráfico - plásticas que fortalecen la identidad cultural. Consta de una mesa, sillas, una pizarra, un colgador para exponer trabajos y un estante o repisas donde se organizan los materiales.
Descanso	Busca dar un momento de descanso personalizado al niño o niña, considerando sus características de desarrollo. Está pensada para no abarcar mucho espacio, por lo que cuenta con un par de cunas o camas plegables individuales o hamacas, en un espacio fijo, para el descanso de los más bebés; con un espacio móvil para los niños(as) que ya caminan, que se arma y desarma utilizando colchonetas o camas plegables individuales; y con un espacio para guardar las pertenencias de los infantes y la cuidadora, al alcance de todos.
Higiene	Implementada con un balde con caño y pedestal o lavatorio, útiles de aseo personales (toalla, jabón, cepillo de dientes, pasta dental) al alcance de las niñas y niños, organizados y en condiciones higiénicas, así como con un cambiador de pañales para bebés y gateadores. Se recomienda ubicarlo en un lugar que permita una mirada panorámica del aula (no en la ludoteca) o en los servicios higiénicos de las niñas y niños, dependiendo de las condiciones del Centro.

Fuente: Lineamientos técnicos UTCD (RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM).

Adicionalmente, los espacios externos con los que cuentan los CIAI, diseñados especialmente para las niñas y niños caminantes y exploradores, contribuyen también con el propósito de ampliar sus capacidades y funcionamientos en el marco de la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia que plantea esta tesis.



Fuente: Programa Nacional Cuna Más

Tabla 9: Espacios externos de los CIAI

Ambientes	Características
Parque infantil	Espacio acondicionado para las niñas y niños que están logrando la posición vertical y requieren continuar fortaleciendo sus habilidades motrices y su expresión. Aquí pueden correr, saltar y trepar, por lo que considera materiales que promueven el juego motriz, simbólico y la exploración en un espacio delimitado que garantiza seguridad. Incluye juegos de agua y arena, resbaladeras, túneles, casas y juegos de equilibrio.
Ludotecas	Espacios utilizados por las niñas y niños de otros módulos de cuidado diurno. La educadora del centro Cuna Más, encargada de la ludoteca y del parque infantil, debe promover y facilitar experiencias de aprendizaje en coordinación con la cuidadora, la guía y la acompañante técnica.

Fuente: Lineamientos técnicos UTCD (RDE No. 485-2014-MIDIS-PNCM).

Ahora bien, si todos estos ambientes en los que se brinda el SCD tienen como objetivo promover aprendizajes y desarrollar capacidades en la primera infancia, habría que evaluar si este sistema es el más adecuado para promover las interacciones entre las niñas y niños más pequeños con aquellos más grandes, así como para incentivar en ellos formas de participación, ya que parecen estar más orientados a la escolarización que a la estimulación.

La reconocida experta en temas de aprendizaje en la infancia y la niñez, Jeanine Anderson, tiene una posición crítica de este modelo. Para ella, existe una idea muy marcada en la población -en particular, en los padres y madres de familia- de que las niñas y niños que se encuentran en centros donde se brindan servicios de cuidado (como el modelo del Programa Nacional Cuna Más) deben recibir necesariamente algún programa de aprendizaje y no simplemente quedarse ahí, jugando libremente; es decir, considera que hay una concepción muy escolar de lo que debe ser la actividad diaria de las niñas o niños pequeños. Frente a este panorama, Anderson precisa que el término “estimulación temprana” ya no es utilizado entre los educadores infantiles más progresistas, quienes ahora hablan de “estimulación apropiada” para referirse a una concepción más libre del desarrollo en la infancia:

“No se trata de poner a los niños en una olla a presión, que amplíen su vocabulario o sepan hacer cosas más rápido, esas operaciones lógicas que se promueven ahora en los centros de estimulación que todavía existen. La estimulación apropiada crea un marco más libre; estimulación apropiada para un niño de dos años es que pueda ver a su compañerito o a su hermanito de cuatro años comer solo y agarrar un libro de cuentos sin pasar las páginas. Ojalá los educadores del Perú pudieran tomar más en serio la idea de reemplazar la estimulación temprana, que tiene la connotación de estimulación forzada o incluso prematura, por una idea de estimulación que se presenta en el proceso normal de la existencia social de un niño pequeño. Pero me temo que todavía persiste la noción de que los niños deben tener ciertos logros antes de los dos años, antes de los tres años, antes de los cuatro años” (J. Anderson, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

En esa misma línea, Jeanine Anderson discrepa no solo con el diseño de Cuna Más sino en general de los programas sociales dirigidos a la niñez temprana, que tienen como referente a la niñez más privilegiada (de hogares de zonas urbanas y de clase media a alta). Sostiene que estos programas recogen lo referente a escolarización (acceso al nido, a cunas infantiles, estimulación), esperando promover con ello una mayor equidad así como reducir las brechas urbano-rurales; sin embargo, dejan de lado la vida social intensa de estas niñas y niños (en el caso de la primera infancia, por ejemplo, las fiestas, el circo, teatro infantil, dibujos animados, parques temáticos, etc.), que también constituye parte de su desarrollo:

“Piensan que lo que hay que hacer es mover ciertas palancas, que son las palancas de la forma del cubículo de estimulación. Eso es lo que yo encuentro erróneo, yo creo que no, que se debe tratar de llevar la fiesta, la feria, el circo, el museo andante, el parque de la imaginación, las ciencias, montones de cosas, en formatos más libres que no implican una estructura tan rígida, que parece ser la única que se ha podido idear. Creo que el MEF tiene mucha culpa porque exige conteos de cuántos niños asisten, cuántos lo hacen cinco días a la semana, cuánto se gastó en alimentos, cuánto se presupuestó, cuánto se consumió, cuánto se gastó en personal, eso hace rígido el programa aunque no quieras. No le hables de grupos itinerantes de teatro infantil o títeres que recorran la selva o demostraciones de ciencias o sesiones interactivas de no sé qué para niños pequeños, porque no sabe cómo presupuestarlo, cómo medir si se está teniendo éxito. Entonces son muchas fuerzas que conspiran para que se aterrice en modelos cada vez más rígidos con horarios, currículo y formas de evaluación” (J. Anderson, comunicación personal, 12 de noviembre de 2015).

5.2.2. Servicio de Acompañamiento a Familias



Fuente: Programa Nacional Cuna Más

Este servicio consta de visitas semanales de una hora a los hogares de las niñas y niños usuarios del Programa y también de sesiones mensuales de socialización e inter aprendizaje con las comunidades. Busca involucrar a las familias y promover, desarrollar y fortalecer en ellas conocimientos, capacidades y prácticas de cuidado y aprendizaje infantil, así como la interacción y un mayor vínculo afectivo con las niñas y niños (RDE No. 010-2013-MIDIS-PNCM).

Tabla 10: Acompañamiento a Familias

Visitas al hogar	Sesiones de socialización e inter aprendizaje
<ul style="list-style-type: none">· Espacio en que se orienta a las familias sobre la importancia del juego y la aplicación de prácticas de cuidado que favorecen el desarrollo infantil.	<ul style="list-style-type: none">· Espacio en el que la familia se reúne para jugar e intercambiar experiencias sobre el desarrollo de sus niñas y niños.
<ul style="list-style-type: none">· Se realiza una vez por semana a cargo de un(a) facilitador(a).	<ul style="list-style-type: none">· Se realiza una vez al mes a cargo del Acompañante técnico.

Fuente: Portal institucional del Programa Nacional Cuna Más.

La ex Directora de Cuna Más, Andrea Portugal, explica que estas intervenciones dirigidas a las zonas altoandinas, de la selva o de mucha pobreza, con más del 50% de familias pobres y con desnutrición crónica mayor al 30%, están a cargo de visitadoras de las propias comunidades capacitadas por el programa:

“Estas visitas son realizadas por visitadoras de la comunidad, que son capacitadas por el programa para brindar, por un lado, consejería sobre prácticas de crianza, de cuidado infantil, de aprendizaje infantil; y, por otro lado, facilitar estas sesiones de juego y aprendizaje con los padres y los niños. Este currículo contenía leer cuentos, armar rompecabezas, jugar con los bloques, en fin, dependiendo de la edad del niño había una serie de actividades que se fueron desarrollando. Los materiales también se elaboraron con la comunidad y algunos se compraron” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

Destaca además que, durante la etapa de diseño e implementación de este servicio, se contó con importante cooperación técnica y presupuestal de instituciones como el BID, Open Society Foundation, la Fundación Bernard van Leer y UNICEF:

“Hubo mucha participación de la cooperación, el BID apoyó mucho técnicamente y presupuestalmente, pero también otras instituciones como la Open Society Foundation, que es una institución financiada por Soros y que opera en todo el mundo. Ellos nos brindaron asistencia técnica dándonos consultoras para diseñar algunos módulos; a ellos les interesa sobre todo el tema de diversidad y justicia social. La Fundación Bernard van Leer trabajó con nosotros dándonos recursos para financiar consultores. UNICEF nos dio apoyo técnico con su equipo en Lima, sobre todo para el componente de visitas a hogares porque ellos tienen mucha experiencia en trabajar en temas de salud, nutrición y estimulación temprana en las zonas rurales. Hubo otras instituciones que dieron aportes más esporádicos, pero éstos fueron nuestros aliados a lo largo de todo el proceso de diseño e implementación” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

De acuerdo a la RDE No. 010-2013-MIDIS-PNCM, las actividades del Servicio de Acompañamiento a las Familias consisten en: (a) orientar a las familias rurales sobre prácticas de cuidado y aprendizaje infantil; (b) facilitar experiencias de aprendizaje entre el cuidador principal (padres y otras personas responsables) y los menores de tres años; (c) promover intercambios de experiencias entre las familias y las niñas y niños usuarios del servicio; (d) hacer la vigilancia y el monitoreo del crecimiento y del desarrollo de estas niñas y niños, así como de la calidad del entorno físico, social y emocional de los hogares así como el uso de prácticas de cuidado y de aprendizaje infantil; (e) brindar material educativo a los padres o cuidadores y a las niñas y niños, a fin de propiciar el juego y los aprendizajes; (f) derivar aquellas situaciones de riesgo y/o vulnerabilidad a otras instituciones del Estado.

Estas actividades van en la misma lógica de la propuesta que se presenta en esta tesis: al ser la familia el entorno más cercano de las niñas y niños, el trabajo que se realice con ellas influye directamente en la internalización de los aprendizajes, en el denominado “andamiaje” y, en consecuencia, en la ampliación de las capacidades y funcionamientos de las niñas y niños como objetivo del desarrollo humano en la primera infancia. Asimismo, sus líneas de acción reflejan varias concordancias con la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, como puede verse a continuación:

- Acciones con la comunidad: permiten la participación e involucramiento no solo de las familias y de las comunidades como parte del entorno más cercano de las niñas y niños, sino también de las instituciones y el propio Estado, cada uno con un rol propio tanto en la formación como en el desarrollo de capacidades durante la primera infancia:
 - La Cogestión Comunal, en la que participan Cuna Más y los miembros de la comunidad a través de los denominados Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia. Cuentan con tres estrategias: desarrollo y fortalecimiento de capacidades, a cargo del Acompañante Comunitario; incidencia pública y movilización social, promoviendo la conformación de redes sociales para apoyar a los menores y a sus familiares; y el trabajo articulado intersectorial, mediante el cual se busca la complementariedad de las diferentes intervenciones dirigidas a la primera infancia, manteniendo el diseño y los objetivos propios de las instituciones involucradas.

- La operatividad de la Cogestión Comunal, que considera la fase de generación de condiciones, con acciones previas organizadas en procesos de focalización y de diagnóstico, y el establecimiento de Comités de Gestión y Consejos de Vigilancia; así como la fase de funcionamiento, con actividades de gestión del SAF y vigilancia de la comunidad a este servicio, así como sobre propuestas concertadas sobre desarrollo infantil en espacios comunitarios (RDE No. 010-2013-MIDIS-PNCM).
- Acciones con las familias: permiten fomentar el diálogo y reflexión respecto a las que se consideran buenas prácticas de cuidado y de aprendizaje infantil a fin de fomentar su aplicación en los hogares, de fortalecer la interacción y los vínculos con los infantes así como de realizar el seguimiento al desarrollo del menor dentro del entorno familiar:
 - Las visitas al hogar, que comprenden el acompañamiento a los padres u otros responsables en los hogares y también a las madres gestantes con la finalidad de que asuman el cuidado de los menores de manera libre, informada, responsable y coherente con sus valores y con las prácticas culturales, todo lo cual apunta a garantizar el desarrollo y el bienestar de sus niñas y niños.
 - Las sesiones de socialización e inter aprendizaje, que buscan intercambiar conocimientos, experiencia, inquietudes y necesidades de cada familia en relación a las prácticas de cuidado y aprendizaje que realizan con los menores, así como la generación de experiencias de aprendizaje entre padres e hijos (RDE No. 010-2013-MIDIS-PNCM).
- De otro lado, también está la formación y desarrollo de capacidades, donde se construyen nuevos conocimientos que buscan hacer una contribución para la mejora del desempeño profesional de los equipos de las Unidades Territoriales y de los actores comunales; así como el seguimiento y monitoreo, la ejecución y evaluación de los indicadores y metas de las diferentes responsabilidades de la sede central, las unidades territoriales y los actores comunales. El objetivo aquí es fortalecer las estrategias del Programa dirigidas a la primera infancia (RDE No. 010-2013-MIDIS-PNCM).

De todo lo dicho, se puede concluir de que los modelos empleados en estos dos servicios que brinda el Programa Nacional Cuna Más (Cuidado Diurno y Acompañamiento a Familias) promueven gran parte de los elementos considerados en el modelo de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia que propone esta tesis. Estos elementos son los siguientes:

- La centralidad en las niñas y niños.
- El desarrollo infantil temprano.
- La internalización de los aprendizajes.
- La interacción entre los infantes y sus familias y cuidadores (es decir, la Zona de Desarrollo Próximo), que permite “andamiar” los aprendizajes.
- El fortalecimiento de las familias como entorno más cercano de los niños así como de la comunidad, promoviendo su participación en las actividades del servicio.

Por otro lado, es necesario recalcar que el fomento de la participación de los infantes no se menciona de manera explícita ni en los componentes del servicio de cuidado diurno (alimentación y nutrición, salud, aprendizajes y trabajo con los familiares) ni en el conjunto de actividades que se desarrollan con los infantes en cada centro de cuidado; tampoco en las actividades y líneas de acción del acompañamiento a las familias. Sin embargo, tampoco puede afirmarse que no se trabaje en ello. Lo que sí se identifica es una metodología en la cual los adultos se involucran y preocupan por transmitir aprendizajes a los infantes siguiendo un modelo de logros por edades, sin que quede claro -a pesar de las interacciones con las niñas y niños- si es algo restrictivo o si los infantes tienen la opción de ir explorando otras cosas que les interese y vayan más allá de lo que el PNCM tiene programado para ellos (por supuesto, siempre y cuando eso no los ponga en riesgo). Como lo expresa Jeanine Anderson para el caso de los centros de cuidado diurno, la separación de los niños en distintos espacios de acuerdo a sus edades dificulta que las niñas y niños más pequeños puedan ir viendo la manera en que se desenvuelven los más grandes, lo que constituye para ellos una experiencia muy rica en cuanto a la interacción, internalización y a los factores de conversión.

Otro factor positivo lo constituye el hecho de que no se ha encontrado referencias a acciones dirigidas hacia los infantes con el propósito principal de prepararlos para el futuro, sino que más bien se habla de la realización de intervenciones de manera articulada y

complementaria para garantizar su bienestar y promover su desarrollo, lo que por lo menos no reforzaría una visión adultocentrista de la primera infancia en los servicios que brinda Cuna Más.

De manera complementaria, y sin buscar ahondar con ello en aspectos de implementación -recordemos que con la propuesta de esta tesis se ha analizado únicamente el diseño del Programa Nacional Cuna Más-, también es útil conocer algunas aproximaciones generales de cómo vienen siendo entendidos y valorados, por parte de los usuarios, los programas sociales dirigidos hacia la infancia. Una pista la da la investigación realizada por Gabriela Guerrero y Juan León para GRADE (2012), en los distritos de Ácora y Yunguyo de Puno, y en el distrito de Huaraz en Ancash, en la que se destaca lo siguiente:

- En general, las madres entienden que estos programas promueven el desarrollo socioemocional de sus hijos, así como los aspectos cognitivos y de lenguaje. También valoran que sus hijos interactúen con otros niños.
- Por otro lado, muchas veces no se comprende el objetivo de las visitas a los hogares. Los padres reclaman más visitas por semana, cuando la idea es que ellos aprendan en cada oportunidad cómo estimular al infante y lo hagan durante el resto de días hasta la siguiente visita. También sucede que los padres están presentes cuando la promotora realiza la visita, pero no participan en las actividades que se realizan, a pesar de que el diseño del programa también los involucra.
- Las madres están contentas con las cuidadoras del servicio en los centros de atención, que en su mayoría hablan la lengua de la zona, y sus hijos asisten contentos a estos programas. Las quejas vienen por el lado de los materiales, que están viejos y deteriorados; las madres piden que se renueven.
- De las familias que no envían a sus hijos predominan aquellas que viven en zonas rurales y que no cuentan con servicios educativos dirigidos hacia la primera infancia. En el caso de las familias de las zonas urbanas, el principal motivo de inasistencia es porque los padres temen que sus hijos sean maltratados o porque piensan que son muy pequeños. Otra razón para dejarlos de mandar, en campo o en ciudad, fue que los niños no se acostumbraban.

Otros datos interesantes fueron revelados por la Contraloría General de la República (CGR), que en julio del 2015 publicó los resultados de la auditoría de desempeño al SCD de Cuna

Más, realizada entre el 1 de agosto de 2013 y el 31 de marzo del 2014, a fin de identificar aquellos factores que podrían estar afectando la atención integral a los usuarios del este servicio:

- Sobre las actividades para desarrollar capacidades de las cuidadoras, la CGR sostiene que se fueron poco frecuentes y sin una definición clara de las tareas a desarrollar ni del perfil de competencias requerido para generar aprendizajes en los niños.
- Sobre la planificación de actividades para generar experiencias de aprendizaje, no se orientó el trabajo de las cuidadoras con los niños debido a limitaciones en el uso y estandarización de insumos y a debilidades en el seguimiento del desarrollo infantil y en la sistematización de la información, tanto en las unidades territoriales como en los locales del Servicio.
- Sobre la promoción de buenas prácticas de cuidado de las familias, no eran claras las prácticas a promover ni la población priorizada (niñas y niños en situación de riesgo), lo que generó incertidumbre sobre el efecto de tales actividades en la mejora del desarrollo integral de estos menores, con el apoyo de sus familiares.
- Sobre la reposición de los materiales educativos, no se consideró cambios en la composición etaria de los niños en el Servicio. Además, al no contar con un procedimiento de reposición claro dirigido a los comités de gestión, no se aseguró la cobertura oportuna de materiales educativos. Por tanto, no se pudo garantizar la diversidad de actividades que generaran experiencias de aprendizaje en los niños (Contraloría General de la República, 2015).

Quizás como resultado de esta auditoría realizada por la CGR, el MIDIS aprobó en mayo del 2014 la Directiva No. 010-2014-MIDIS-PNCM, en la que establecieron nuevos lineamientos técnicos para el Servicio de Cuidado Diurno; asimismo, se realizaron otros cambios con la finalidad de mejorar el diseño de este servicio de Cuna Más.

Tabla 11: Nuevos lineamientos técnicos para el Servicio de Cuidado Diurno

Tema	Principales cambios
Desarrollo de capacidades de las madres cuidadoras	Se modificó los criterios de selección de las cuidadoras en cuanto a edad y grado de instrucción. Asimismo, se definieron algunas habilidades y actitudes que deben tener, como comunicación y orientación al servicio, control de emociones, capacidad de contacto efectivo y trabajo en equipo. También se incrementó el presupuesto para “capacitación de equipos técnicos y actores comunales”.
Planificación de actividades para generar experiencias de aprendizaje en los niños	En el segundo semestre del 2014 se aplicó un nuevo modelo sobre la base de un nuevo plan curricular del Programa (con metas de desarrollo y aprendizaje infantil). A diferencia del modelo anterior, este cuenta con la denominada “matriz de selección de capacidades e indicadores en el tiempo”, en reemplazo de la “matriz de articulación”; y lleva a cabo el plan de experiencias de aprendizaje con una periodicidad mensual (no semanal), por la acompañante técnica (no por la cuidadora) y el educador, a fin de que las actividades se ajusten mejor a las necesidades de los niños y que la cuidadora se concentre en atenderlos.
Promoción de buenas prácticas de cuidado de los niños por parte de las familias	Los nuevos lineamientos establecieron dos estrategias diferenciadas, una para todas las familias usuarias y otra para aquellas con niños en situación de riesgo; asimismo, redujeron la variedad de actividades para orientar mejor la atención. Por otro lado, desde diciembre del 2013 se desarrolló un piloto en 12 UT con las más altas tasas de desnutrición crónica para fortalecer, en las visitas a hogares, buenas prácticas de cuidado (lavado de manos, higiene bucal, promoción de la expresión verbal de las niñas y niños, y evaluación oportuna del crecimiento y desarrollo). Además, el SCD elaboró un nuevo instrumento de diagnóstico de prácticas de cuidado de las familias, considerando 14 prácticas saludables, y preparó un “cuaderno de seguimiento de prácticas de cuidado y aprendizaje de la familia”.
Reposición de materiales educativos en los centros de cuidado diurno	Se programaron dos procesos de re-equipamiento, uno en diciembre del 2014 y otro durante el 2015. Además, en noviembre de 2014 se aprobó la Directiva No. 024-2014-MIDIS-PNCM, con nuevos lineamientos y procedimientos para el equipamiento de los locales del Servicio (Contraloría General de la República, 2015). Posteriormente, el MIDIS aprobó la RDE No. 037-2015-MIDIS-PNCM, que modifica la Directiva No. 024-2014-MIDIS-PNCM.

Fuente: Contraloría General de la República (2015), Directiva No. 010-2014-MIDIS-PNCM.

5.3. EN LA DEFINICIÓN DE LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE CAPACIDADES Y SU USO EN LOS SERVICIOS DEL PNCM¹⁰

La tarea de implementar las actividades vinculadas a la formación y al desarrollo de capacidades en los SCD y SAF está a cargo de las Unidades Territoriales y de sus unidades técnicas correspondientes en el PNCM. Estas acciones son fundamentales en el Programa, ya que brindan la base sobre la cual las madres cuidadoras, las facilitadoras, las familias y la comunidad desempeñan sus funciones y participan en ambos servicios; por lo tanto, esto determina la forma en que estos adultos actuarán e interactuarán con los infantes en sus entornos más cercanos.

Veamos, a continuación, los aspectos más resaltantes de las definiciones contempladas en la normativa respecto a las capacidades que se busca promover en beneficio de las niñas y niños usuarios del PNCM:

5.3.1. Disposiciones generales: marco conceptual

- Aprendizaje adulto: se establece que, al igual que el niño, el adulto aprende a partir del intercambio con otros y dentro de su contexto social y cultural, pero su aprendizaje es diferente porque influye su propio desarrollo cognitivo y emocional así como su experiencia construida a lo largo de los años; por ello, se señala que se trata de un proceso personal, social y cultural de carácter permanente que posibilita que sea un sujeto activo en su propio desarrollo y en el desarrollo de su entorno social.
- Aprendizaje adulto en los ámbitos de intervención: los actores comunitarios que participan en el SCD (Comités de Gestión, de Consejos de Vigilancia, socias de cocina, cuidadoras, guías, apoyo administrativo) y en el SAF (facilitadores/as y miembros de

¹⁰ Directivas N° 004-2016-MIDIS-PNCM (5 de abril del 2016, que reemplaza a la Directiva No. 017-2013-MIDIS-PNCM) y No. 015-2013-MIDIS-PNCM. Cabe señalar que, en abril del 2016, la Directiva No. 017-2013-MIDIS-PNCM fue dejada sin efecto mediante la RDE N° 442-2016-MIDIS-PNCM, que aprueba la Directiva N° 004-2016-MIDIS-PNCM, con una nueva versión de los lineamientos para implementar estas acciones en el SCD. La diferencia respecto a la directiva anterior consiste principalmente en darle mayor peso, dentro de las disposiciones generales, al constructivismo pedagógico y al enfoque por competencias, así como en incluir los principios base del proceso de formación y desarrollo de capacidades como parte del marco conceptual. En cuanto a contenidos, mantiene las ideas centrales de estos lineamientos.

los Comités de Gestión y de los Consejos de Vigilancia) son personas adultas de comunidades rurales y peri urbanas que tienen en común su compromiso de trabajo con y por la primera infancia de su comunidad. Se parte por reconocer que en dichas comunidades los adultos poseen sabiduría ancestral y de gran conocimiento producto de su experiencia, por tanto, el fortalecimiento de sus capacidades debe partir de sus propias situaciones de vida y del interés que le despierte nuevos aprendizajes, respetando sus ritmos y estilos de aprendizaje.

- Formación y capacitación de adultos como proceso de enseñanza - aprendizaje: aquí se señala la enseñanza y el aprendizaje como dos componentes relacionados e interdependientes, y como elementos constitutivos de la formación y capacitación de los adultos que permiten identificar los dos actores clave: el formador o capacitador y el participante o adulto que aprende. Partiendo de ello, se deduce que este proceso otorga al adulto que aprende la posibilidad de participar y aportar activamente con experiencias propias.
- Formación y desarrollo de capacidades: en este punto se describe a las capacidades como facultades intrínsecas de las personas, que permiten encarar distintos tipos de necesidades y problemas de naturaleza existencial, espiritual o intelectual, que actúan como estímulos externos para desarrollar potencialidades (destrezas, habilidades, actitudes, valores) según las situaciones ambientales, socioculturales y opciones individuales; en tal sentido, colocan las capacidades como condición para la formación, desempeño y bienestar de la persona. Sin embargo, esta definición de capacidades difiere de la concebida desde el enfoque de desarrollo humano -sobre el cual se basa Cuna Más-, que más bien se refiere a ellas no en términos de habilidades, competencias o capital humano sino, como se cita en el marco conceptual, como una gama de oportunidades para desempeñarse en la vida, y las libertades necesarias para que todos puedan escoger entre ellas las que consideran más valiosas en ese momento de sus vidas y dejar las otras (Iguíñiz, 2009).
- Aprendizaje significativo: aquí, es la persona que aprende quien le encuentra o atribuye algún sentido a este aprendizaje. Responde al contexto al que pertenece esta persona, ligado a su vida cotidiana, cultura, intereses, aspiraciones, problemas y necesidades, logrando despertar en ella el interés y deseo de participar. La utilidad

de este aprendizaje radica en que puede ser usado en la realidad inmediata, lo que le permite al sujeto poder desempeñarse y manejar situaciones.

- Factores que condicionan los aprendizajes:
 - Motivaciones extrínsecas (generadas por factores externos).
 - Motivaciones intrínsecas (que nacen de la misma persona).

- Aportes a la educación y aprendizaje de los adultos:
 - Constructivismo pedagógico, donde se señala que el conocimiento va generándose en las interacciones que se dan entre la disposición interna del sujeto y las experiencias que genera el medio social en que se desenvuelve.
 - Educación de adultos y andragogía, de la que surgen varios principios orientadores como: la motivación de los adultos según sus necesidades intereses; la centralidad del aprendizaje en la realidad, con lo cual la educación se construye sobre contextos y no de acuerdo a temas; las experiencias como factores principales para aprender; la comunicación y la bidireccionalidad en la relación con el adulto; la diferenciación de estilos, tiempos y ritmos de aprendizaje de acuerdo a la edad de los adultos.
 - Enfoque por competencias, que supone pensar no solo qué contenidos conceptuales se aprehenden sino también en cómo se aprenden, permitiendo orientar la formación de los agentes del programa tanto al desarrollo de conocimientos como a las habilidades y actitudes que posibiliten adaptarse a diversos entornos así como resolver situaciones diversas en diversos espacios.

5.3.2. Disposiciones específicas: operatividad de las acciones de formación y desarrollo de capacidades

El objetivo aquí es contribuir a elevar la calidad del desempeño de profesionales de los equipos técnicos y actores comunitarios de las Unidades Territoriales, lo que influirá directamente en la prestación de una atención adecuada y de servicios de calidad a las niñas y niños del programa. Para ello, tomando en cuenta que la propuesta de enfoque renovado en la primera infancia que esta tesis presenta destaca la centralidad en las niñas y niños desde los 0 hasta los 3 años, se considera que las acciones dirigidas a los equipos técnicos, a las familias y a las comunidades deben ser pensadas desde la primera

infancia, es decir, identificando las características y necesidades de estos menores de acuerdo a su contexto social, cultural, económico, entre otros; hecho esto, se puede pasar al diseño del tipo de trabajo y la metodología a aplicarse con cada uno de estos grupos de adultos.

Veamos, entonces, cómo se relacionan estas disposiciones específicas con el modelo propuesto en esta tesis.

- Principios en los que se sustenta la formación y el desarrollo de capacidades:
 - Participación y protagonismo, con una relación horizontal y democrática entre el formador/capacitador y los adultos que aprenden, y un rol protagónico de los adultos en su propio proceso de construcción de aprendizajes.
 - Construcción de aprendizajes significativos, a partir de saberes previos construidos a partir de sus experiencias en sus propios entornos culturales.
 - Integralidad de los aprendizajes, que implica el desarrollo de competencias en cuanto a actitudes, aspectos cognitivos así como procedimientos, y su desarrollo multidimensional en ámbitos personales, sociales, culturales, laborales, espirituales, artísticos, etc.
 - Investigación-acción, para propiciar relaciones dinámicas sobre las prácticas y lo que se reflexiona de ellas.
 - Capacidad de gestión de los aprendizajes, donde los adultos asumen la responsabilidad de aplicar los aprendizajes en su práctica cotidiana.
 - Formación flexible, con una educación que se adapta de acuerdo al contexto, centrada en los adultos que aprenden, que respeta el ritmo y las características propias de quien aprende.
 - Evaluación formativa, que propicia la valoración racional, crítica y participativa de los procesos y logros del aprendizaje a nivel individual y colectivo, que retroalimentan la toma de decisiones con autonomía y apuntan a la auto regulación para generar mejoras sostenibles.

- Proceso de formación y desarrollo de capacidades: los lineamientos y orientaciones para la implementación son emitidos por la UTCD y la UTAF, según corresponda, las cuales proponen un conjunto de acciones trabajadas con los Coordinadores de los Servicios (SCD, SAF) y con los equipos técnicos de las Unidades Territoriales. Estos

procesos tienen carácter permanente, estructurado, intencional y sostenible, lo que contribuye a la ejecución adecuada de las estrategias para lograr una atención integral con calidad hacia los menores usuarios del SCD, así como para el acompañamiento a familias y la gestión comunitaria, en la medida que los equipos técnicos y actores comunitarios fortalecen sus competencias y mejoran su desempeño.

- Participantes en la formación y en el desarrollo de capacidades: de acuerdo al organigrama del PNCM, las Unidades Territoriales cuentan con un Coordinador del SCD y uno del SAF; ambos cuentan con un equipo técnico de Especialistas, Formadores, Acompañantes Técnicos, Educadoras y Actores Comunitarios; y asistentes administrativos y técnicos informáticos como personal de apoyo. De acuerdo al modelo de cogestión comunal, participan en las UT actores comunales voluntarios que participan en la gestión de SCD y del SAF, y son propuestos en asamblea comunal y reconocidos por sus respectivos Comités de Gestión.
- Definición de formación y capacitación:
 - La Formación está definida como un proceso cuya finalidad es desarrollar competencias integrales en el personal que asume el rol de formadores, acompañantes técnicos y comunitarios, y educadores. La formación de formadores está a cargo de la UTCD y de la UTAF, y la formación de acompañantes técnicos a cargo de los formadores de cada UT.
 - La Capacitación es entendida como un proceso dirigido a los actores comunales participantes del SCD y del SAF, así como a los coordinadores, especialistas, asistentes administrativos y técnico informáticos. En el caso de los actores comunales, su objetivo es desarrollar competencias específicas para la aplicación práctica de las estrategias cada servicio y de cogestión comunal. En el caso de los demás, el objetivo es fortalecer capacidades específicas según sus funciones.
- Etapas del proceso de formación y capacitación:
 - Capacitación inicial, cuyos contenidos están referidos a los lineamientos del PNCM y de sus servicios. Considera aspectos generales diferenciados para cada actor, así como un proceso de inducción.

- Formación y capacitación continua, que se implementa a través de diferentes estrategias y actividades según los roles de los grupos participantes, y se complementa con el desarrollo de habilidades, actitudes y valores.
- Metodología de formación y desarrollo de capacidades: toma en cuenta a la persona en su integralidad, teniendo a la motivación y participación activa como el hilo conductor del aprendizaje. Considera que el punto de partida para construir nuevos aprendizajes son los saberes previos.
- Estrategias de formación y capacitación:
 - Estrategias de formación a formadores, que puede ser presencial (talleres y visitas de acompañamiento técnico semestrales respecto al cuidado diurno; y entre 2 y 3 talleres anuales en el caso del acompañamiento a familias) o virtual (aulas virtuales, videoconferencias, centro virtual de recursos), con materiales producidos por el PNCM que complementan el aprendizaje.
 - Formación a acompañantes técnicos, mediante talleres en los que se brinda formación inicial y continua, así como reuniones de interaprendizaje y visitas de acompañamiento técnico.
 - Capacitación a los actores comunales, mediante talleres con metodologías participativas, lúdicas y vivenciales; visitas de acompañamiento técnico semanal (a las cuidadoras) y mensual (a las guías); y reuniones de interaprendizaje.
 - Capacitación de los especialistas, en temas de nutrición y alimentación infantil, salud infantil, gestión comunitaria, e infraestructura y equipamiento de las UT.
 - Capacitación de los Coordinadores del SCD, asistentes administrativos y técnicos informáticos de cada UT.
- Seguimiento y evaluación de la formación y del desarrollo de capacidades: permite contar con información oportuna de las actividades realizadas, así como con información del desempeño de los Formadores, Especialistas y Acompañantes Técnicos, con el objetivo de identificar logros, dificultades y avances en los resultados para tomar decisiones oportunas de intervención de acuerdo a las necesidades de aprendizaje. Los tres tipos de evaluación son:
 - De aprendizajes, que verifica el nivel de internalización de los nuevos contenidos antes, durante y después del proceso formativo.

- Del desempeño, que permite identificar el nivel de pericia o habilidad para desarrollar sus funciones y los resultados producidos.
- Autoevaluación, que responde a acciones metacognitivas, que hacen referencia a lo que se ha aprendido, cómo se ha aprendido y para qué se ha aprendido.

Andrea Portugal plantea de esta manera la importancia del apoyo de los equipos de profesionales ubicados en las regiones y, más aún, de los miembros de las comunidades, para asegurar mediante un trabajo articulado la operatividad de los servicios del Programa:

“El Programa tiene un equipo profesional en las regiones donde opera, de nutricionistas, especialistas en salud, en educación, sociólogos y antropólogos que apoyan a estos comités de gestión y capacitan tanto a los miembros del comité como a las cuidadoras que trabajan en el cuidado diurno y a las visitadoras o facilitadoras, como las llamamos, que son las que visitan los hogares, pero es finalmente la comunidad la que de alguna manera es empoderada, fortalecida y quien asume la corresponsabilidad de brindar el servicio con las guías, los lineamientos y la normatividad que el programa desarrolla. La articulación es bien importante porque el programa depende de estos comités para operar a nivel local. Si un comité de gestión cierra o hay algún indicio de corrupción o hay que cerrarlo temporalmente, el programa no puede ofrecer los servicios en esa comunidad, en esa localidad (...) El programa opera en centros de la comunidad, entonces, para poder brindar sus servicios necesita articular con los gobiernos locales y con las comunidades para que cedan en uso locales municipales o centros comunitarios donde el programa implementa el equipamiento, capacita al equipo de cuidadoras de la comunidad y empieza a brindar los servicios” (A. Portugal, comunicación personal, 17 de noviembre de 2015).

Como se ha podido apreciar en este breve repaso, los lineamientos aprobados para implementar acciones de formación y de desarrollo de capacidades en ambos servicios del PNCM promueven una participación bastante activa tanto de las familias como de los miembros de cada comunidad, señalándose que se consideran y reconocen aspectos como sus experiencias previas (sabiduría ancestral), que se brinda un trato horizontal en el que los

capacitadores y capacitados pueden interactuar, y que la formación es flexible y se adapta a los ritmos y características de quienes la reciben.

Sin embargo, independientemente del papel determinante de todos estos actores (equipo de profesionales, familias y representantes de las comunidades) en la atención que se brinda a los infantes en los CCD y también en sus hogares, así como en el involucramiento de las comunidades en el tema de la primera infancia, no queda claro si el diseño de estos lineamientos promueve la interiorización en los adultos de la importancia de interactuar con las niñas y niños y entre ellos mismos, así como de generar las mejores condiciones posibles para el óptimo desarrollo de estos menores usuarios del programa; o si más bien pueden estar entendiendo la formación y el desarrollo de capacidades como acciones dirigidas principalmente a mejorar en ellos las prácticas de cuidado y crianza infantil. En otras palabras, no se hace específica la centralidad en las niñas y niños, desde quienes deben pensarse y diseñarse las intervenciones.

5.4. EN LOS INDICADORES Y METAS

El PNCM cuenta con un conjunto de indicadores y metas que provienen de la Estrategia “Incluir para Crecer” y de los Objetivos Estratégicos del MIDIS, cuya función es medir el impacto del Programa en sus ámbitos de intervención.

5.4.1. Desde la Estrategia Nacional “Incluir para Crecer”

El Programa Nacional Cuna Más se inscribe en los dos primeros ejes de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer” (ENDIS)¹¹: Nutrición Infantil (eje 1) y Desarrollo Infantil Temprano (eje 2). Esta Estrategia es un instrumento elaborado con el objetivo de cerrar las brechas existentes a nivel nacional¹², y busca articular la política de desarrollo e inclusión social recogiendo propuestas planteadas por los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales.

¹¹ La Estrategia “Incluir para Crecer” fue creada en el marco del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

¹² Los otros tres ejes de la Estrategia Incluir para Crecer son: Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (eje 3), Inclusión Económica (eje 4) y Protección del Adulto Mayor (eje 5).

- Indicadores y metas del Eje 1: Nutrición Infantil

Para el MIDIS, una de sus líneas de acción más relevantes consiste en brindar una nutrición infantil adecuada, como herramienta inicial para cortar la transmisión intergeneracional de la pobreza¹³ así como la desigualdad, ya que afirma que la desnutrición en este ciclo de vida constituye, además de un problema de salud, un factor que pone límites al desarrollo del país. Al respecto, el MIDIS añade lo siguiente: “La DCI se asocia a daños físicos y cognitivos de difícil reversión, lo que afecta la salud del niño en el presente con efectos en su bienestar social y productividad económica en el futuro” (MIDIS, 2014:33).



¹³ El MIDIS señala que una nutrición deficiente en la primera etapa de la vida de los seres humanos también trae consecuencias en la edad adulta e incluso en la siguiente generación, debido a que existe un mayor riesgo de tener hijos desnutridos.

Tabla 12: Matriz de indicadores y metas del Eje 1 - Nutrición Infantil

RESULTADO FINAL	Indicador verificable	Unidad de medida	Nacional		PEPI		Fuentes de verificación
			Línea de base Año 2010	Meta 2016	Línea de base Año 2010	Meta 2016	
Reducir la prevalencia de la DCI en menores de 3 años	Tasa de DCI según estándar OMS (niñas y niños 0-5 años*)	%	23.2%	10.0%	50.0%	24.0%	ENDES
RESULTADOS INTERMEDIOS							
Reducir la incidencia de bajo peso al nacer	Proporción de niñas y niños nacidos con bajo peso al nacer (menos de 2,5 kg)	%	7.2%	3.1%	12.5%	6.0%	ENDES
	Porcentaje de madres que recibieron 6 o más controles prenatales	%	81.0%	90.0%	69.6%	85.0%	ENDES
Reducir los índices de morbilidad por IRA y EDA en menores de 36 meses	Proporción de niñas y niños menores de 36 meses que tuvieron una IRA en los últimos 15 días	%	18.3%	8.0%	19.3%	9.0%	ENDES
	Proporción de niñas y niños menores de 36 meses que tuvieron una EDA en los últimos 15 días	%	16.6%	7.0%	17.3%	7.0%	ENDES
Calidad de la dieta (micronutrientes) de menores de 36 meses	Proporción de niñas y niños menores de 6 meses que reciben lactancia exclusiva	%	70.4%	90.0%	81.3%	95.0%	ENDES
	Proporción de niñas y niños de 6 a 59 meses con anemia	%	37.7%	16.0%	46.2%	20.0%	ENDES
	Proporción de niñas y niños de 6 a 36 meses que recibieron dosis de vitamina A	%	32.5%	50.0%	59.4%	65.0%	ENDES
	Proporción de niñas y niños de 6 a 36 meses que recibieron suplemento de hierro en los últimos 7 días	%	18.1%	50.0%	27.9%	55.0%	ENDES
	Índice de Inseguridad Alimentaria MIDIS	Valor	0.230	0.150	-	-	CENSO / ENAHO

* Se considera el rango de 0 a 5 años debido a que es el indicador que recoge la ENDES.

Fuente: MIDIS – Estrategia Incluir para Crecer.

Los resultados del eje 1, mostrados en esta tabla, están vinculados al Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA) 2012-2021¹⁴, cuya primera meta emblemática plantea reducir la DCI al 5% para el año 2021. Asimismo, el logro de estos resultados requiere, además del MIDIS, del trabajo de otros sectores como Salud, Saneamiento, Educación, Agricultura, y Desarrollo e Inclusión Social.

¹⁴ El PNAIA, elaborado por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) constituye el marco de las políticas que se elaboren en materia de infancia y adolescencia en el Perú, junto con la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por el Perú en 1990).

Respecto al MIDIS, el programa social Juntos tiene influencia directa así como un papel fundamental en coordinación con los gobiernos subnacionales para el cuidado de la alimentación y de la salud materno-infantil (por las transferencias condicionadas); el Programa Nacional Cuna Más, por su parte, influye en el cumplimiento de los resultados intermedios para reducir la DCI, ya que las atenciones a los menores de tres años incluyen consejerías dirigidas a las familias sobre prácticas saludables así como el seguimiento a la salud de los infantes, en articulación con el Ministerio de Salud (MIDIS, 2014)¹⁵.

- Indicadores y metas del Eje 2: Desarrollo Infantil Temprano

El DIT se define tomando en cuenta aspectos conductuales de los menores de tres años, reflejados en su motricidad, lenguaje, cognición y ámbito socio-emocional. A pesar de su estrecha vinculación con la nutrición infantil, el MIDIS decidió mantener estratégicamente separados ambos ejes, debido a que el avance que ha mostrado el país en cuanto a la reducción de la DCI podría opacar otros resultados asociados al DIT contemplados por el MIDIS (tales como la seguridad de las viviendas, las buenas prácticas de cuidado, las condiciones de salubridad de las comunidades y la calidad de los servicios educativos) si estuviesen juntos (MIDIS, 2014)¹⁶.

Desde la óptica del MIDIS, el consenso sobre la importancia de la primera infancia se centra en asegurar el bienestar en la vida actual (a través de la salud y la educación) y futura (mediante la productividad laboral) de los seres humanos, pues asegura que en este ciclo de sus vidas hay un mayor desarrollo cerebral y biológico que permite colocar los cimientos que permiten la ampliación de capacidades, habilidades y potencialidades en la etapa adulta (MIDIS, 2014).

El MIDIS entiende que el desarrollo infantil temprano se vincula al derecho a un “buen comienzo de vida”, por lo que desde este eje se busca enfatizar el cuidado y

¹⁵ Otras intervenciones importantes son las realizadas a través de FONCODES (infraestructura social y proyectos productivos) y de programas presupuestales como el Programa Articulado Nutricional, el Programa de Salud Materno Neonatal, el Programa Nacional de Saneamiento Rural y el Programa de Identidad (MIDIS, 2014).

¹⁶ A pesar de que el Perú ha mejorado significativamente en diversos aspectos vinculados a la primera infancia (desarrollo cognitivo, desarrollo motor, salud, educación y entorno familiar), los promedios a nivel nacional continúan escondiendo grandes brechas, en particular entre los ámbitos urbano y rural (MIDIS, 2014).

el desarrollo infantil, así como la accesibilidad a la educación preescolar como generadores de desarrollo educativo y emocional. Asimismo, enfatiza que los logros en desarrollo infantil temprano se asocian a la posibilidad de acceder a oportunidades de desarrollo personal; resalta la tarea de las familias en tanto tienen la responsabilidad principal de la crianza, cuidados así como del fomento de valores en las niñas y los niños; y reconoce la necesidad del trabajo intersectorial e intergubernamental para articular oportunamente las intervenciones (MIDIS, 2014). Al respecto, recoge los siguientes determinantes en la promoción del DIT:

- Salud infantil, reflejada en la eliminación de DCI.
- Accesibilidad de los hogares a una educación de calidad (escolarizada y no escolarizada).
- Calidad del cuidado familiar, que satisfaga las necesidades de salud, nutrición, desarrollo físico y psicológico de estos menores.
- Apoyo de las comunidades e instituciones a las familias mediante la orientación, asistencia y acompañamiento a fin de favorecer el desarrollo de los infantes y de sus hogares.
- Adicionalmente, factores vinculados a cada contexto, como por ejemplo la salud y el nivel educativo de las madres, los ingresos familiares y las condiciones laborales.

Tabla 13: Matriz de indicadores y metas del Eje 2 - Desarrollo Infantil Temprano

RESULTADO FINAL	Indicador verificable	Unidad de medida	Nacional		PEPI		Fuentes de verificación
			Línea de base Año 2010	Meta 2016	Línea de base Año 2010	Meta 2016	
Incrementar los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de los niños y las niñas entre 0 y 5 años	% de niños y las niñas de 0 a 36 meses que cumplen con hitos motores (se puede mantener de pie, habilidad para correr, subir y bajar escaleras) según prueba "Age and Stage"	%	No disp. Aún	-	No disp. aún	-	Encuesta de Salud y Desarrollo en la Primera Infancia
	% de niños y las niñas de 0 a 36 meses que cumplen con hitos de lenguaje (cuenta con vocabulario de más de 50 palabras, puede formar frases de dos palabras) según prueba "Age and Stage"	%					
	% de niños y las niñas de 3 a 5 años que cumplen con el puntaje requerido en el Test de Vocabulario en Imágenes "TVIP"	%					
RESULTADOS INTERMEDIOS							
Mejora en el Estado de salud infantil (desnutrición crónica y morbi - mortalidad infantil)	Tasa de desnutrición crónica infantil según estándar OMS (niños 0-5 años)	%	23.2%	10.0%	50.0%	24.0%	ENDES
	Tasa de mortalidad infantil por cada mil nacidos vivos	Valor	17.0	13.0	18.0	14.0	ENDES
	% de madres que recibieron parto institucional	%	84.4%	93.0%	51.4%	77.0%	ENDES
Calidad del entorno en el que se desenvuelve el menor	Nro. de familias que reciben orientación sobre prácticas de cuidado y desarrollo infantil a través de Cuna Más	Nro. de familias	-	89,720	-	-	Cuna Más
	% de hogares que cuentan con acceso a agua segura	%	76.8%	85.0%	40.1%	67.0%	ENAH0
	% de hogares que cuentan con servicios de saneamiento	%	77.0%	85.0%	44.3%	70.0%	ENAH0
	Municipios con presencia del Proyecto Municipios y Comunidades Saludables	Nro. de municip. program.	249	500	-	-	Registro del Proyecto Municipios Saludables
Mejora de acceso a servicios educativos y de primera infancia de calidad	Niños de 0 a 36 meses usuarios de Cuna Más*	Nro. de usuarios	64,040	240,000	-	-	Cuna Más
	Asistencia de niños y niñas de entre 3 y 5 años de edad a Educación Básica Regular	%	73.8%	85.0%	60.9%	78.4%	ENAH0
	Número de usuarios de servicios de Cuidado Diurno del Programa Cuna Más	Valor	6,061	6,900	-	-	Cuna Más

* A nivel nacional, diciembre de 2012

Fuente: MIDIS – Estrategia Incluir para Crecer

Como se aprecia en la tabla anterior, el DIT se observa mediante el comportamiento de los infantes en cuanto a su desarrollo motriz y cognitivo, el lenguaje y los aspectos sociales y emocionales, tomando en cuenta indicadores intermedios sobre salud, nutrición, calidad del entorno (que incluye el acceso a agua segura y al saneamiento) y servicios educativos de calidad. La medición y el cumplimiento de las metas son tanto en el nivel nacional como en la denominada Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (PEPI). De la misma manera que en caso anterior, los resultados de este eje sobre desarrollo infantil temprano están enmarcados en el PNAIA 2012-2021; el logro de los mismos depende, además de las acciones del MIDIS -a través de los programas Cuna Más, Juntos y Qali Warma- y de las iniciativas de los gobiernos subnacionales, de los esfuerzos de los Ministerios de Salud, Educación, y Mujer y Poblaciones Vulnerables¹⁷.

5.4.2. Desde los Objetivos Estratégicos del MIDIS

Según consta en el Plan Estratégico Institucional (PEI) del MIDIS para el periodo 2013-2016, así como en su Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)¹⁸, los cinco primeros Objetivos Estratégicos Generales (OEG) del MIDIS guardan relación con los ejes estratégicos de la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y, en consecuencia, con sus resultados finales¹⁹. El PNCM contribuye con los dos primeros: (1) Reducción de la prevalencia de DCI en menores de tres años, así como (2) Incremento de los niveles de desarrollo cognitivo, social, físico y emocional en la etapa de la primera infancia.

Los OEG cuentan con Objetivos Estratégicos Específicos (OEE), los que a su vez tienen indicadores, líneas de base, metas, responsables y planes de acción generales para el MIDIS. Estos OEE están agrupados dentro de los OEG del 6 al 8; los correspondientes al PNCM están dentro del OEG 6, como se muestra a continuación:

¹⁷ También participan el Programa Articulado Nutricional (PAN), el Programa de Salud Materno-Neonatal y el Programa de Logros de Aprendizaje - Inicial (MIDIS, 2014).

¹⁸ Ambos publicados mediante RM No. 006-2013-MIDIS, del 11 de enero del 2013.

¹⁹ Asimismo, el logro de los 8 OEG del MIDIS permitirá cumplir con el OEG 0: "Mejorar las condiciones de vida de la población en proceso de inclusión" (RM No. 006-2013-MIDIS).

Tabla 14: OEE, indicadores y metas del MIDIS vinculadas al PNCM

OEG	Indicador / Hito	UM	Línea base	Metas / Cronograma				MV	Responsables
				2013	2014	2015	2016		
Los OEG 1 al 5 se encuentran en el PESEM									
OEG6. Ejecutar los programas MIDIS con efectividad, articuladamente y con calidad.	Cobertura ponderada* de usuarios individuales de los programas CUNA MÁS, QALI WARMA y PENSIÓN 65 (acumulado)	%	26.2%	60.3%	65.0%	76.0%	88.7%	Registros de los programas CUNA MÁS, QALI WARMA y PENSIÓN 65	RE: CUNA MÁS, QALI WARMA y PENSIÓN 65 RS: DGSE/OGPP
	Cobertura ponderada de hogares usuarios de los programas JUNTOS y FONCODES (acumulado)	%	63.4%	66.1%	82.8%	91.7%	102.7%	Registros de los programas JUNTOS y FONCODES	RE: JUNTOS y FONCODES RS: DGSE/OGPP
OEE6.1. Mejorar el desarrollo de niños y niñas menores de 36 meses de edad.	Cobertura** de usuarios del programa CUNA MÁS (acumulado)	%	9.1%	15.1%	20.7%	24.0%	26.1%	Registros del programa CUNA MÁS	RE: CUNA MÁS RS: DGSE/OGPP

En la tabla: UM = Unidad de Medida. LB = Línea de Base. MV = Método de Verificación. PD = Meta por Definir (información aún no disponible para su definición). RE = Responsable de Ejecución del PAG / PAE. RS = Responsable del Seguimiento del PAG / PAE.

* Población meta total de los programas / población objetivo total de los programas.

** Población meta / población objetivo.

Fuente: MIDIS – PEI 2013-2016.

Respecto a los planes de acción general²⁰ y específicos asociados a cada OEE del MIDIS, también cuentan con indicadores, líneas de base, metas y responsables. Los indicadores son de proceso y de resultados intermedios, con metas anuales para el seguimiento progresivo de la implementación del PEI.

²⁰ La elaboración de esos planes de acción fueron el producto de la revisión de documentos, de la realización de entrevistas y reuniones de trabajo, así como del análisis de los factores internos y externos identificados en el análisis FODA del MIDIS (MIDIS – PEI 2013-2016).

Tabla 15: OEE, planes de acción, indicadores y metas del MIDIS vinculadas al PNCM

OEE6.1. Mejorar el desarrollo de las niñas y niños menores de 36 meses de edad									
Planes de acción general y específicos	Indicador / Hito	UM	Línea base	Metas / Cronograma				MV	Responsables
				2013	2014	2015	2016		
6.1.1. Fortalecer el SCD.	Incremento (respecto al año anterior) de los menores atendidos integralmente en los SCD de Cuna Más	%	Ver nota 1	17.3%	0.8%	0.8%	0.8%	Sistema de Información WawaNet	RE: Unidad Técnica de Cuidado Diurno (UTCD - CUNA MÁS)
6.1.1.1. Promover y brindar atención integral de calidad en los SCD de Cuna Más.	Incremento (respecto al año anterior) de los menores atendidos integralmente en los SCD de Cuna Más	%	Ver nota 1	17.3%	0.8%	0.8%	0.8%	Sistema de Información WawaNet	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	SCD de Cuna Más que cumplen estándares de calidad establecidos en el programa (acumulado)	%	---	11.0%	23.0%	35.0%	48.0%	Lista de chequeo de estándares de calidad del SCD	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
6.1.1.2. Fortalecer las capacidades de las familias usuarias del SCD para la crianza de sus hijos.	Familias usuarias del SCD capacitadas en prácticas de cuidado y aprendizaje (acumulado)	%	---	50.0%	55.0%	60.0%	60.0%	Registro de asistencia de familias a eventos de capacitación en prácticas de cuidado y aprendizaje	RE: CUNA MÁS RS: DGSE/OGPP
	Familias que conocen prácticas de cuidado y aprendizaje promovidas por el SCD (acumulado)	%	---	50.0%	60.0%	70.0%	80.0%	Ficha de evaluación en prácticas de cuidado y aprendizaje	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Familias que aplican prácticas de cuidado y aprendizaje promovidas por el SCD	%	---	30.0%	35.0%	40.0%	45.0%	Ficha de evaluación en prácticas de cuidado y aprendizaje	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
6.1.1.3. Fortalecer las capacidades de los actores de las comunidades para la gestión y el funcionamiento de los SCD.	Comités de gestión capacitados para cogerestionar los SCD	%	---	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Ficha de evaluación del Comité de Gestión	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Consejos de vigilancia capacitados para hacer vigilancia de la gestión y la calidad de los SCD	%	---	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Ficha de evaluación del Consejo de Vigilancia	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Cuidadoras y guías capacitadas que alcanzan adecuados niveles de desempeño (acumulado)	%	---	30.0%	50.0%	60.0%	80.0%	Ficha de evaluación del desempeño de Cuidadora y de Guía	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
6.1.1.4. Implementar la infraestructura y equipamiento de los centros de SCD según estándares establecidos por Cuna Más.	Centros de SCD implementados según los estándares del programa (acumulado)	No.	---	300	400	400	400	Ficha de monitoreo de los servicios	RE: UTCD - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS

6.1.2. Fortalecer el SAF de los hogares rurales.	Incremento (respecto al año anterior) de familias usuarias del SAF de Cuna Más	%	Ver nota 2	553.1%	76.4%	24.7%	12.4%	Registro de visitas a los hogares y sesiones de socialización e inter-aprendizaje	RE: Unidad Técnica de Acompañam. a Familias (UTAF - CUNA MÁS) RS: UPR - CUNA MÁS
6.1.2.1. Fortalecer las capacidades de las familias usuarias del SAF en prácticas de cuidado y aprendizaje infantil.	Incremento (respecto al año anterior) de familias usuarias del SAF de Cuna Más	%	Ver nota 2	553.1%	76.4%	24.7%	12.4%	Registro de visitas a los hogares y sesiones de socialización e inter-aprendizaje	RE: UTAF - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Familias que conocen prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el SAF (acumulado)	%	---	60.0%	70.0%	85.0%	95.0%	Ficha de evaluación de prácticas de cuidado y aprendizaje	RE: UTAF - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Familias que aplican prácticas de cuidado y aprendizaje infantil promovidas por el SAF (acumulado)	%	---	40.0%	50.0%	70.0%	80.0%	Ficha de evaluación de prácticas de cuidado y aprendizaje	RE: UTAF - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
6.1.2.2. Fortalecer las capacidades de los actores de las comunidades para la gestión y el funcionamiento de los SAF.	Comités de gestión capacitados para cogerionar los SAF	%	---	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	Ficha de fortalecim. de capacidades a C.G.	RE: UTAF - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Comités de gestión del SAF que realizan la vigilancia al desarrollo de los menores de acuerdo al protocolo establecido (acumulado)	%	---	30.0%	50.0%	70.0%	80.0%	Ficha de seguimiento a la vigilancia del desarrollo de niñas y niños	RE: UTAF - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS
	Facilitadores que alcanzan adecuados niveles de desempeño (acumulado)	%	---	70.0%	80.0%	90.0%	100.0%	Ficha de evaluación de desempeño del/la facilitador/a	RE: UTAF - CUNA MÁS RS: UPR - CUNA MÁS

En la tabla: UM = Unidad de Medida. LB = Línea de Base. MV = Método de Verificación. PD = Meta por Definir (información aún no disponible para su definición). RE = Responsable de Ejecución del PAG / PAE. RS = Responsable del Seguimiento del PAG /PAE.

Notas sobre Líneas de Base 2012:

1. Menores atendidos integralmente en los SCD de Cuna Más - setiembre 2012 = 57,136.
2. Familias usuarias atendidas en los SAF de Cuna Más = 8,315.

Fuente: MIDIS – PEI 2013-2016.

Luego de revisar los indicadores y metas empleados por los servicios de cuidado diurno y de acompañamiento a las familias del Programa Nacional Cuna Más, a fin de evaluar la evolución del desarrollo de la primera infancia, se puede observar como primer punto que ha resultado positivo colocar en un eje aparte el componente de nutrición infantil, a fin de poder visibilizar otros aspectos que son igualmente importantes para el bienestar de las

niñas y niños y que han sido agrupados en lo que se señala como parte del desarrollo infantil temprano, orientado a mejorar, además de la salud, los niveles de desarrollo físico, cognitivo, motor, emocional y social de la primera infancia. Es muy significativo también que estas acciones estén dirigidas a la Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social (PEPI), ya que esto promueve la equidad y la reducción de brechas. Asimismo, al estar ambos ejes concordados con el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (PNAIA), se evidencia una clara intención respecto a asegurar la continuidad de este esfuerzo, por lo menos, en el mediano plazo.

Respecto al eje 1 de la Estrategia “Incluir para Crecer” sobre nutrición infantil, el PNCM considera indicadores y metas de resultado intermedio que conllevan a la reducción de la prevalencia de la desnutrición crónica en las niñas y niños menores a los tres años, y que implican la acción no solo del gobierno a través de políticas públicas y programas sociales, sino también de las familias, empezando por las madres gestantes. Hasta aquí, la relación con el enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia se concentra en los funcionamientos de las niñas y niños, en el rol promotor y protector del Estado, y en el fortalecimiento de las familias sobre prácticas saludables en beneficio de los infantes. Sin embargo, siendo estos indicadores una base importante, están justificados con un discurso que coloca el énfasis en la visión “adultocentrista” de la primera infancia y en la productividad económica de las niñas y niños en el futuro. Si bien es cierto que una adecuada nutrición en este primer ciclo de vida de los seres humanos tiene efectos positivos para su desarrollo físico y cognitivo en los siguientes años, incluyendo la edad adulta e incluso las siguientes generaciones (por el menor riesgo de tener hijos desnutridos), es necesario recalcar el bienestar que genera en el presente de los infantes, no solo en cuanto a una buena salud sino también en sus aprendizajes.

Del mismo modo, el eje 2 que aborda el desarrollo infantil temprano presenta la misma relación del eje 1 con el enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia propuesto en esta tesis, pero también refleja una visión “adultocentrista” al orientar sus indicadores y metas a asegurar un “buen comienzo de vida” y destacar como objetivo la productividad laboral en la adultez. Además, el MIDIS asocia el logro de resultados en DIT a “futuras oportunidades de desarrollo personal”, cuando este desarrollo también se da en el presente de las niñas y niños.

Respecto a los Objetivos Estratégicos del MIDIS, los indicadores y metas se concentran en la cobertura de los servicios del PNCM, en el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos, en la evaluación del desempeño de las cuidadoras y guías así como de los comités de gestión y consejos de vigilancia, en la aplicación por parte de las familias y de las comunidades de las orientaciones recibidas a través de Cuna Más respecto a prácticas de cuidado y desarrollo infantil, y a la gestión y vigilancia de los servicios. Esta data, que complementa la de los indicadores y metas de los ejes 1 y 2 de la Estrategia “Incluir para Crecer”, no se contrapone a la mirada de la primera infancia desde el enfoque de desarrollo humano que se presenta en esta tesis, aunque sí sería más rica si pudiera ampliarse con algún tipo de indicador que pueda recoger el nivel de satisfacción de las niñas y niños usuarios del Programa Nacional Cuna Más respecto a los SCD y SAF.

Finalmente, queda para la reflexión la posibilidad de ir perfeccionando el diseño establecido por el Programa Nacional Cuna Más para el desarrollo de la primera infancia, ya que este modelo escolarizado al que hace referencia Jeanine Anderson podría ciertamente ser restrictivo en aquellas niñas y niños que tienen ritmos distintos en sus aprendizajes. Una manera interesante de avanzar en esa dirección podría ser, quizás, un trabajo de observación más personalizado hacia las niñas y niños usuarios de los servicios (tanto de cuidado diurno como de acompañamiento a las familias), que vaya más allá del cumplimiento de los indicadores, metas y objetivos del programa; es decir, esta observación cumpliría no solo con el seguimiento y la evaluación de la evolución de cada uno de estos menores, sino que además podría facilitar otras formas de interacción y de aprendizajes de acuerdo a sus capacidades, motivaciones y preferencias, teniendo siempre en cuenta que el objetivo de este programa es y siempre debe ser la promoción del desarrollo de la primera infancia pensando no solo en el futuro de las niñas y niños sino, principalmente, en su presente.

CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

Esta tesis ha tenido como objetivo ampliar la mirada que usualmente se tiene hacia la primera infancia, como una etapa preparatoria en la vida de los seres humanos. La primera infancia constituye un periodo sensible, que requiere de una atención especial no solo porque en ella se sientan las bases para el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de las personas, sino porque las niñas y niños requieren del acompañamiento permanente de sus familiares o responsables de su cuidado, con quienes puedan interactuar, aprender, tener seguridad y desarrollarse plenamente. El enfoque de desarrollo humano ya está empezando a tratar este tema, pero todavía falta mucho por avanzar.

Con este propósito, se ha trabajado en dos rutas. En primer lugar, se elaboró una propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, con aportes de la psicología, la sociología y la economía que complementan su definición. En segundo lugar, se realizó un ejercicio de contrastación entre la propuesta de la tesis y el Programa Nacional Cuna Más, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, para explorar la manera en que el Estado aborda este enfoque a través de las políticas públicas.

A partir de las definiciones utilizadas en el presente trabajo para la elaboración de la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia, así como del análisis de su aplicación en el diseño del Programa Nacional Cuna Más, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

PRIMERO: La primera infancia constituye una etapa muy vulnerable en el desarrollo humano, y tiene una importancia intrínseca al igual que las demás. Desde los inicios de la vida hasta el final de la misma, el ser humano se encuentra en aprendizaje permanente, en “preparación” constante. Por tanto, la primera infancia no debe ser concebida como un mero periodo de

preparación para la etapa de la adultez, como si fuese el referente ideal del desarrollo humano. En todo caso, se puede hablar -y esto va para todas las etapas, no solo para la primera infancia- de un doble propósito: ampliar las capacidades de las niñas y niños para mejorar sus vidas y su desarrollo en el presente, y buscar que estas capacidades permanezcan, evolucionen y permitan alcanzar otras a lo largo de la vida. Como sabemos, el fin último del desarrollo es el de la felicidad, que nunca se da de manera plena.

SEGUNDO: El desarrollo de las capacidades y funcionamientos de los seres humanos debe tener siempre en cuenta las particularidades de cada etapa de su vida, pero con una visión integral de la persona, como sujeto individual y también como integrante de la cultura y de la sociedad en la que interactúa. En el caso de la infancia -y especialmente de la primera infancia- esta promoción de capacidades y funcionamientos debe incluir acciones dirigidas tanto a las niñas y niños como a quienes acompañan su proceso de aprendizaje y desarrollo: sus padres, familiares o responsables de su crianza y cuidado; los diversos actores de su comunidad (vecinos, amigos, maestros, etc.), que también forman parte de su entorno más inmediato; y el Estado, en tanto responsable de promover y resguardar el bienestar de la ciudadanía mediante el diseño y puesta en marcha de políticas públicas.

TERCERO: Los infantes, a quienes podemos considerar como “novatos”, aprenden lo transmitido por los padres, familiares y, en general, por personas cercanas a ellos (adultos o niñas y niños con mayores conocimientos), quienes vienen a ser los “expertos”, cuyo papel consiste en internalizar gradualmente en los “novatos” estos conocimientos externos para que se conviertan en herramientas para su formación y desarrollo. Esta transmisión gradual de conocimientos -en la que el experto actúa al principio como tutor, con el mayor control en la actividad compartida con el novato, para luego delegársela gradualmente- es a la que Quinteros se refiere como “andamiaje”, y constituye un factor fundamental en la tarea de promover capacidades y funcionamientos en las niñas y niños. De acuerdo a lo que plantea Vygotsky en la que denomina la Zona de Desarrollo Próximo, la interacción entre las niñas y niños y las personas con mayor experiencia despierta en estos infantes procesos internos de desarrollo que les permite gradualmente lograr por sí mismos lo que antes solo podían hacer o conocer con ayuda externa (como una especie de forma sustituta o delegada de conciencia que constituye un elemento clave en la etapa de la primera infancia). Esta figura, en realidad, no solo se presenta en la etapa de la infancia y la niñez, sino que se encuentra de manera permanente en la naturaleza del ser humano: vivimos en un mundo cultural y socialmente organizado, que se transforma constantemente, de generación en generación, de las cuales aprendemos y además

heredamos herramientas, usos y costumbres, apropiándonos de todo ello para relacionarnos e integrarnos con nuestro entorno. Por ello la importancia de enfatizar como condición ineludible para los aprendizajes y, sobre todo, para el bienestar de los seres humanos durante su primera infancia, que se propicie y mantenga una interacción social activa entre ellos y los adultos.

CUARTO: En relación al trabajo de Heckman, se puede decir que este autor plantea varios aspectos muy interesantes que van en la línea del enfoque de desarrollo humano en relación a la primera infancia y que, efectivamente, se han tomado en cuenta en el modelo propuesto en esta investigación; en efecto, su teoría de la formación de destrezas en las niñas y niños es un aporte valioso, que se complementa con su insistencia en el diseño de políticas dirigidas a fortalecer a las familias, que son el entorno más cercano de los infantes y que moldean su conducta significativamente. Esta teoría de las habilidades o destrezas sostiene que, además de las destrezas cognitivas, las habilidades socioemocionales (*softskills*) son fundamentales en el desarrollo de la primera infancia, y éstas se generan principalmente en el hogar, por lo cual pone énfasis en la importancia de fortalecer a las familias como el entorno inmediato de las personas durante la etapa inicial de sus vidas. El “apego” con la familia es todavía más fuerte cuando se trata de la madre, lo que indica un camino claro del trabajo que puede realizarse con ellas -y en general con las familias- para estrechar este importante vínculo entre los padres y las familias con sus niños, lo que incidirá de manera positiva en el desarrollo de buenas prácticas hacia los infantes y, en consecuencia, en la mejora de sus capacidades y funcionamientos.

QUINTO: Reconociendo entonces el valioso aporte de Heckman a la primera infancia, también es necesario remarcar la discrepancia de la presente tesis en cuanto al objetivo central de su propuesta, en tanto refleja su posición de colocar el bienestar económico como fin del desarrollo -y, por tanto, a las personas como medio para alcanzarlo- e influye con ello en la mirada hacia la primera infancia: el autor pareciera destacar el valor de promover las habilidades y destrezas en la primera infancia más por su incidencia en la vida futura de las niñas y niños (educación, trabajo, productividad) que por el valor intrínseco que tiene para su presente. Asegurar un entorno adecuado en los inicios de la vida, así como estimulación, salud y, principalmente, el afecto e involucramiento de las familias en el cuidado y la atención de los infantes, permite brindarles más oportunidades para que puedan disfrutar del presente, así como desarrollar sus capacidades y traducirlas en funcionamientos valiosos para esta etapa de sus vidas (es decir, les permite ser más libres). Como vimos antes, el ser humano está en constante aprendizaje, por lo que en cada etapa de su vida experimenta un doble propósito: ser más libre en el presente, y seguir desarrollándose para tener más oportunidades de continuar siéndolo después.

SEXTO: El modelo de capacidades en evolución de Biggeri, Ballet y Comim, que este trabajo toma como base principal, señala muy oportunamente varios aspectos en los que se debe trabajar de manera permanente: las capacidades de los padres, familiares u otros adultos responsables de las niñas y niños, cuya transferencia intergeneracional puede incidir positiva o negativamente en su desarrollo, dependiendo del entorno en el que se encuentren (si hay privaciones, la expansión de capacidades se verá restringida); las decisiones de los padres, tutores y profesores, de las que dependen las niñas y niños para transformar sus capacidades en funcionamientos, lo que las convierte en limitaciones (aunque no necesariamente negativas, ya que estas limitaciones pueden darse en función del cuidado que necesitan los infantes y variar según sus edades); la relación entre capacidades y funcionamientos, como valor intrínseco pero también instrumental, que dependiendo de su amplitud o restricción pueden ayudarse o limitarse entre sí; el análisis de la pertinencia de cada capacidad a lo largo del ciclo de vida, para que el cronograma de intervenciones cumpla su objetivo -promover el bienestar de la primera infancia- y, a su vez, ayude a revelar si existen o no impedimentos para lograr una vida digna; la facultad de las niñas y niños de poder cambiar sus factores de conversión internos y, en participación con otros, de cambiar también los factores de conversión externos o sociales, con lo que ellos se constituyen tanto como el centro de la transferencia intergeneracional de capacidades así como en un vehículo de cambio. Lo anteriormente expuesto no hace sino llamar la atención y reafirmar la importancia de considerar estas cuestiones tanto en la formulación, diseño, implementación y seguimiento de las acciones y políticas dirigidas a la primera infancia.

SÉTIMO: La propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia que aquí se esboza ha intentado, entonces, complementar el modelo de capacidades en evolución (que este trabajo considera sumamente valioso) con el aporte de diversas disciplinas²¹ como la psicología, la sociología y la economía, de las cuales se han adoptado los siguientes conceptos: a) la estimulación temprana o desarrollo infantil temprano a la que se refiere Thorne (2009) - que concuerda también con la dinámica de formación de destrezas de Heckman (2011)-, que promueve el desarrollo cognitivo, motor, afectivo y social de las niñas y niños entre los 0 y los 3 años; b) la eliminación de la visión “adultocentrista” del ser humano que plantea Quinteros (2003), coincidente con lo señalado por James y Prout (1990, citado por Baraldi & Iverse, 2014), que busca llamar la atención sobre la concepción de la infancia y la niñez como una etapa

²¹ Como se dijo anteriormente, no se incluyó al derecho en las disciplinas revisadas porque su amplitud demanda un análisis por separado que ya es materia de otra investigación.

preparatoria de la adultez cuando esta preparación se da permanentemente y de distintas maneras y situaciones a lo largo de la vida; c) la internalización, que describe Vygotsky (1995) como la transformación de los aprendizajes en conocimiento mediante las interacciones, y con la que según Wertsch (1985) el infante empieza a desarrollar una parte del interior de su conciencia; d) la Zona de Desarrollo Próximo de Vygotsky (1978), en la que los infantes (novatos) van logrando gradualmente por sí mismos lo que antes podían solo con ayuda de adultos o de niñas y niños más experimentados (expertos), lo que Woods, Bruner y Ross (1976) denominan “andamiaje” y en donde Elias (2000) destaca estos vínculos como condición para el desarrollo de los infantes; e) la participación, entendida por James y James (2008) en la primera infancia como la capacidad de actuar de manera independiente, entendiéndose ésta como una forma de agencia de las niñas y niños; y f) el diseño y aplicación de políticas de fortalecimiento a las familias que propone Heckman (2011), en tanto constituyen el entorno inmediato de los infantes y, en tal sentido, son principales responsables de su cuidado y atención, que debe ser de calidad para así promover sus capacidades.

OCTAVO: Los aportes señalados, sumados al modelo de capacidades en evolución, buscan ampliar la visión de la primera infancia más allá de una etapa de formación y preparación para el futuro, definiendo la ampliación de capacidades y funcionamientos como formas de agencia en su presente y destacando también la importancia de fortalecer el entorno más cercano de las niñas y niños como factor esencial en su desarrollo. Con ello, el enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia aquí propuesto intenta contribuir con los estudios que abordan este tema, tomando en cuenta de manera más específica la primera etapa del ciclo de vida de los seres humanos, entre los 0 y los 3 años.

NOVENO: Respecto al Programa Nacional Cuna Más y el enfoque de desarrollo humano puede decirse que, a diferencia de otros programas orientados al cuidado y atención a la primera infancia (como por ejemplo su antecesor, el Programa Nacional Wawa Wasi, o también el INABIF), Cuna Más se inscribe en el marco del MIDIS, sector que se constituye tomando como base el enfoque de desarrollo humano. En tal sentido, sitúa a las niñas y niños hasta los tres años en situación de pobreza y extrema pobreza en el centro de su accionar, con el objetivo de promover su desarrollo (cognitivo, social, físico y emocional) con valor intrínseco en el presente e instrumental a lo largo de sus vidas; en esta tarea, incluye también el reforzamiento de los vínculos afectivos de los infantes con sus familias, e involucra a las mismas en la promoción y uso de buenas prácticas de cuidado y aprendizaje infantil. Además, forma parte de la Estrategia Incluir para Crecer, cuyas intervenciones organizadas de acuerdo al ciclo de vida permiten fijar

la atención en la primera infancia mediante sus dos primeros ejes, nutrición infantil y desarrollo infantil temprano, respectivamente. De manera adicional, con la creación de Cuna Más se incorporó, como parte de sus servicios, el componente de acompañamiento a las familias (entorno inmediato de la primera infancia), entendiéndolo como una manera de fortalecer las buenas prácticas de cuidado y atención a los infantes en sus hogares así como el vínculo entre los padres -y la familia en general- con sus niñas y niños (lo que, como ya se ha visto, es fundamental para ampliar sus capacidades y funcionamientos).

DÉCIMO: En general, el diseño del Programa Nacional Cuna Más presenta puntos de encuentro con gran parte de los elementos contemplados en la propuesta de enfoque renovado del desarrollo humano en la primera infancia que plantea esta tesis: a) la centralidad en las niñas y niños; b) el desarrollo infantil temprano; c) la internalización de los aprendizajes; d) la interacción de los infantes con sus familias y cuidadores (la “Zona de Desarrollo Próximo”); e) el fortalecimiento de las familias y de la comunidad como entornos más cercanos de los infantes; y f) el rol promotor y protector del Estado a través de los programas sociales.

DÉCIMO PRIMERO: Asimismo, no parece haber referencias significativas en los servicios del Programa Cuna Más a acciones dirigidas hacia los infantes como preparación para el futuro, sino más bien a intervenciones articuladas y complementarias para su desarrollo y bienestar en el presente, con lo cual no puede afirmarse que exista una visión adultocentrista de la primera infancia en el Programa. Por otro lado, no queda explícito el tipo de participación de los menores tanto en el servicio de cuidado diurno como en el de acompañamiento a las familias del PNCM, es decir, de qué forma se les permite ir actuando de manera más independiente e ir explorando nuevas cosas que despierten su interés una vez que internalizan los aprendizajes -como producto de las interacciones con sus familias, con las cuidadoras e incluso con las niñas y niños más experimentados- y los transforman en funcionamientos, o si más bien el modelo de logros de acuerdo a edades les restringe esta posibilidad, como lo plantea Jeanine Anderson; lo cierto es que sí sería muy valioso para los infantes tener esa opción de ampliar su campo de acción más allá de las pautas establecidas por Cuna Más.

DÉCIMO SEGUNDO: Sin restar importancia a los múltiples puntos de encuentro entre Cuna Más y el modelo propuesto en esta tesis, también es preciso llamar la atención sobre algunos puntos de desencuentro hallados a lo largo del diseño del programa:

- En primer lugar, a pesar de que Cuna Más ubica a la primera infancia en el centro de su accionar, la política de desarrollo e inclusión social del MIDIS en la cual se enmarca pareciera poner mayor énfasis en el desarrollo económico, lo que denota una cierta contradicción entre ambos (aunque, incluso así, resalta igualmente la centralidad en el infante).
- En segundo lugar, está la diferencia en la concepción del desarrollo de capacidades del MIDIS (acceso a servicios, mayor autonomía económica) respecto a la que está presente en el enfoque de desarrollo humano (diversas combinaciones de funciones que se pueden conseguir), así como sus acciones dirigidas a generar oportunidades para la siguiente generación mediante medidas asistencialistas para el alivio temporal de la pobreza en el presente (lo que coloca nuevamente en el centro al aspecto económico).
- En tercer lugar, los lineamientos para la implementación de acciones de formación y de desarrollo de capacidades en los servicios de cuidado diurno y de acompañamiento a las familias del PNCM no revelan una relación clara con el enfoque de desarrollo humano, no solo por las diferencias en sus definiciones sino también por el objetivo de esta formación, dirigido más al logro de resultados programáticos y presupuestales que a la ampliación de las capacidades y funcionamientos en la primera infancia.

DÉCIMO TERCERO: La principal manera de evaluar el diseño de programas como Cuna Más es, sin duda, la efectividad en su implementación. Este trabajo no ha pretendido entrar a ese terreno que es mucho más amplio, pero sí se considera que futuras investigaciones al respecto podrán brindar información muy interesante para seguir estudiando y aportando al bienestar de la primera infancia desde el enfoque de desarrollo humano. Por ejemplo, el informe de GRADE (2012), que se incluye a manera de referencia para ver aspectos de la implementación de programas sobre primera infancia como Cuna Más, ensaya algunas deducciones. En primer lugar, la no comprensión del objetivo de este tipo de programas que brindan capacitación y asesoría en desarrollo infantil temprano a las familias, ya que los padres piensan que las visitas a los hogares deben darse más de una vez por semana, porque no las asumen como capacitación a ellos, sino como atención a los niños; de ello podría entenderse que, el resto de la semana, no estarían aplicando en sus niñas y niños lo aprendido en las sesiones con los facilitadores, con lo que en vez de promoverse la participación activa de las familias y de las comunidades se estaría cumpliendo básicamente un rol asistencialista. Y, en segundo lugar, la relevancia de que las cuidadoras puedan hablar en el idioma materno de los niños, lo que debiera ser un primer paso en la educación bilingüe e intercultural que debe aprovecharse en años posteriores en el colegio (se debe tener en cuenta que la libertad cultural es constitutiva de la libertad de agencia).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alkire, Sabina (2007): *Measuring Freedoms Alongside Wellbeing*. En Gough, Ian y McGregor, J. Allister (eds.): *Wellbeing in Developing Countries: From Theory to Research*. Cambridge, USA: Cambridge University Press.

Alkire, Sabina (2008): *Concepts and Measures of Agency*. En *OPHI Working Papers Series ophiwp009*, Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Alkire, Sabina (2010): *Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts*. En *Human Development Reports. Research Paper 2010/1*. United Nations Development Programme.

Baraldi, Claudio and Iervese, Vittorio (2012): *Participation, Facilitation, and Mediation. Children and Young People in Their Social Context*, (pp. 1-11) New York/London: Routledge.

Baraldi, Claudio and Iervese, Vittorio (2014): *Observing Children's Capabilities as Agency*. En Stoecklin, Daniel y Bonvin, Jean-Michel (Eds.): *Children's Rights and the Capability Approach*. Volume 8 of the series *Children's Well-being: Indicators and Research*. Springer Netherlands.

Biggeri, Mario; Libanora, Renato; Mariani, Stefano and Menchini, Leonardo (2006): *Children Conceptualizing their Capabilities: Results of a Survey Conducted during the First Children's World Congress on Child Labour*. *Journal of Human Development*, 7:1, 59-83.

Biggeri, Mario; Ballet, Jerome y Comim, Flavio (2011): *Children and the Capability Approach*. Palgrave, Macmillan.

Biggeri, Mario and Santi, Marina (2012): *The Missing Dimensions of Children's Well-being and Well-becoming in Education Systems: Capabilities and Philosophy for Children*. Journal of Human Development and Capabilities: A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development, 13:3, 373-395.

Clark, David A. (2005): *The Capability Approach: Its Development, Critiques and Recent Advances*. Global Poverty Research Group, GPRG-WPS-032. United Kingdom: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.
<http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf>.

Cole, Michael (1984): *Zona de Desarrollo Próximo: donde cultura y conocimiento se generan mutuamente*. En *Infancia y aprendizaje*. 23, pp. 3-17, Madrid, España.

Contraloría General de la República (2015): *Informe de Síntesis de la Auditoría de Desempeño al Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más*. Lima, Perú.

Crocker, David (2008): *Ethics of Global Development: Agency, Capability and Deliberative democracy*. Cambridge University Press.

Crocker, David A. and Robeyns, Ingrid (2009): *Capability and agency*. En: Morris, Christopher (ed.): *The Philosophy of Amartya Sen*. Cambridge University Press.

Drèze, Jean y Sen, Amartya (2014): *Una gloria incierta. India y sus contradicciones*. México D. F., México: Santillana Ediciones Generales, S.A.

Elías, Norbert (2000): *La sociedad de los individuos: ensayos*. Barcelona: Península.

Guerrero, Gabriela y Juan León (2012): *Demanda social por programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI) en el Perú ¿Qué tipo de programas de AEPI demanda la población? ¿Cuáles son las posibilidades y retos de llevar a escala este tipo de intervenciones?* Lima: GRADE. 136p. Documento de Investigación, 65.

Haq, Mahbub ul (1995): *El Paradigma del Desarrollo Humano*. Recuperado [8/10/2011] de www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95.pdf

Heckman, James (2011): *El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano*. En Revista Infancias Imágenes /pp. 97 - 109 / Vol. 10 No. 1 / Enero – junio de 2011.

Iguíñiz, Javier (2009): *Desarrollo como libertad: invitación a la interdisciplinariedad*. Documento de trabajo 275. Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. <http://www.pucp.edu.pe/departamento/economia/images/documentos/DDD275.pdf>.

Kohl de Oliveira, Martha (1996): *Pensar la educación: las contribuciones de Vygotsky*. En Castorina, José Antonio; Ferreiro, Emilia; Kohl de Oliveira, Marta y Lerner, Delia: *Piaget-Vygotsky: contribuciones para replantear el debate*. México: Paidós.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2014): *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social "Incluir para Crecer"*. Lima, Perú.

Nussbaum, Martha (2012): *Crear capacidades Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona, España: PAIDÓS.

Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA 2012-2021). Lima, Perú: MIMP.

Programa Nacional Cuna Más: Portal institucional. Perú. www.cunamas.gob.pe.

Quintanilla, Pablo (2014): *¿Qué es la agencia?* En: Tubino, Fidel; Romero, Catalina; y Gonzales de Olarte, Efraín (editores): *Inclusiones y Desarrollo Humano: Relaciones, Agencia, Poder*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Quinteros, Graciela (2003): *Desarrollo humano e infancia*. En TRAMAS 20. UAM-X. México. PP. 61-79.

Robeyns, Ingrid (2005): *The Capability Approach: a theoretical survey*. Journal of Human Development, 6:1, 93-117, DOI: 10.1080/146498805200034266.

Schokkaert, Erik (2008): *The capabilities approach*. Discussion paper. Leuven, Belgium. Department of Economics, Katholieke Universiteit Leuven. <https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/175505/1/Dps0734.pdf>.

Sen, Amartya (1993): *Capability and Well-Being*. En Nussbaum, Martha y Sen, Amartya (Eds.): *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

Thorne, Cecilia (2009): *El desarrollo del niño, vía para el desarrollo humano*. En Ruiz-Bravo, Patricia; Patrón, Pepi; y Quintanilla, Pablo (Comp.): *Desarrollo Humano y libertades una aproximación interdisciplinaria*. Lima, Perú: Fondo editorial PUCP.

Trivelli, Carolina y Vargas, Silvana (2014): *Entre el discurso y la acción. Desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Lima, Perú: IEP.

Tubino, Fidel (2009): *Libertad de agencia: entre Sen y Arendt*. En Ruiz-Bravo, Patricia; Patrón, Pepi; y Quintanilla, Pablo (Comp.): *Desarrollo Humano y libertades una aproximación interdisciplinaria*. Lima, Perú: Fondo editorial PUCP.

Vygotsky, Lev S. (1978): *El desarrollo de los procesos psicológicos superiores*. Barcelona, España: EDITORIAL CRÍTICA. Grupo editorial Grijalbo.

Vygotsky, Lev S. (1995/1931): *Génesis de las funciones psíquicas superiores*. En *Historia del desarrollo de las funciones psíquicas superiores*. Obras escogidas, tomo III.

Wertsch, James (1988): *Vygotsky y la formación social de la mente*. Barcelona, España: Paidós.

Wood, David; Bruner, Jerome and Ross, Gail (1976): *The role of tutoring in problem solving*. En: *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. Vol. 17, pág. 89-100.

NORMATIVA (VIGENTE AL 31 DE MARZO DEL 2016) *

Ley No. 29792: Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Ley No. 30114: Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014.

Decreto Supremo No. 003-2013-MIDIS: Crean el Programa Nacional Cuna Más.

Resolución Ministerial No. 175-2012-MIDIS: Manual de Operaciones del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución Ministerial No. 006-2013-MIDIS: Plan Estratégico Institucional 2013-2016 y Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector Desarrollo e Inclusión Social PESEM 2013-2016.

Resolución Ministerial No. 148-2013-MIDIS-PNCM: Criterios de focalización del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución Ministerial No. 260-2015-MIDIS: Plan Operativo Institucional – POI 2016 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Resolución de Dirección Ejecutiva No. 010-2013-MIDIS-PNCM: Directiva No. 002-2013-MIDIS-PNCM, Lineamientos técnicos del Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución de Dirección Ejecutiva No. 885-2013-MIDIS-PNCM: Directiva No. 015-2013-MIDIS-PNCM, Lineamientos para la implementación de las acciones de formación y desarrollo de capacidades en el Servicio de Acompañamiento a Familias del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución de Dirección Ejecutiva No. 1056-2013-MIDIS-PNCM: Directiva No. 017-2013-MIDIS-PNCM, Lineamientos para la implementación de las acciones de formación y desarrollo de capacidades en el Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución de Dirección Ejecutiva No. 485-2014-MIDIS-PNCM: Directiva 010-2014-MIDIS-PNCM, Lineamientos Técnicos del Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución de Dirección Ejecutiva No. 037-2015-MIDIS-PNCM: Modificación de la Directiva No. 024-2014-MIDIS-PNCM, Lineamientos técnicos para el equipamiento de los Servicios de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más.

Resolución de Dirección Ejecutiva No. 442-2016-MIDIS-PNCM: Directiva No. 004-2016-MIDIS-PNCM, Lineamientos para la implementación de las acciones de formación y desarrollo de capacidades en el Servicio de Cuidado Diurno del Programa Nacional Cuna Más (deja sin efecto Directiva No. 017-2013-MIDIS-PNCM).

* A excepción de la RDE No. 442-2016-MIDIS-PNCM, publicada el 5 de abril de 2016.