

Camino al bienestar: promoviendo políticas públicas para el desarrollo integral de la niñez y juventud puertorriqueña

Marizaida Sánchez Cesáreo, PhD

Ana M. Morales Boscio, BA

Iván de Jesús Rosa, MSW

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

I. Introducción

La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989 y considerada como el arquetipo mundial para el desarrollo de políticas sociales fundamentadas en la doctrina de protección integral, conceptualiza al infanto-juvenil como un ser humano merecedor de un trato digno y de derechos humanos (Mama, 2010). Dicho documento es el principal instrumento internacional utilizado para lograr el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y jóvenes del mundo (Mama, 2010). La premisa principal en la cual se fundamenta la Convención es que la niñez y juventud deben ser consideradas como merecedoras de cuidado y asistencia especial (Mama, 2010). Además, puntualiza que el Estado-Nación debe proveerle a la familia los recursos necesarios para cumplir de forma efectiva con la crianza de la prole. Se ha delineado un esquema clasificatorio de los derechos contenidos en la Convención que se ha nombrado como las tres *P's*: a) derechos de *provisión*: el derecho a tener las necesidades básicas cubiertas (comida, educación, salud y estándares de vida); b) derechos de *protección*: el derecho a ser protegido de actos o prácticas dañinas (negligencia, abuso físico o

mental, discriminación y explotación); y c) derechos de *participación*: el derecho a poder actuar en ciertas circunstancias y a ser escuchado en los procesos de toma de decisiones (Mama, 2010).

La Convención ha servido como referente para la articulación de políticas nacionales dirigidas a procurar el bienestar de la niñez y juventud del país, como lo es la Carta de Derechos del Niño de Puerto Rico (Ley 338 del 1998). La misma establece que la familia, como institución básica de la sociedad, tiene la responsabilidad de velar por el pleno desarrollo de los niños y para lograr ese objetivo debe contar con el apoyo y respaldo de la comunidad y el Estado (Ley 338-1998). Según la Ley 338 este compromiso de la familia, la comunidad y el Estado resultará en la formación de un niño sano, más balanceado emocionalmente, y mejor preparado para constituirse, no sólo en un ciudadano productivo, sino en uno activamente comprometido con el mejoramiento personal y colectivo. Además, en Puerto Rico la Ley Núm. 246 de 16 de diciembre de 2011, conocida como Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de Menores, incorpora el concepto de la corresponsabilidad social, la cual se define como la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los menores, su atención, seguridad, cuidado y protección (Departamento de la Familia, 2014). Por lo tanto, se reafirma que todos los sectores están implicados y tienen como responsabilidad dirigir esfuerzos y tomar acción en cuanto al desarrollo integral de la niñez y juventud.

A dieciocho años de aprobación de la Carta de Derechos del Niño y cinco años de aprobación de la Ley para la Seguridad, Bienestar y Protección de Menores es imprescindible un análisis de política pública sobre la niñez y juventud puertorriqueña con el fin de identificar las brechas en la provisión de servicios integrados a los niños y jóvenes y para enfocar dónde se debe intervenir.

II. Política Pública

La política pública es un curso de acción o inacción del gobierno en respuesta a los problemas públicos (Kraft & Furlong, 2012). Se asocia con los objetivos y medios políticos formalmente aprobados, así como las regulaciones y prácticas de las agencias que implementan los programas. Enfatizando en el comportamiento de las agencias implementadoras más allá de las declaraciones formales que las mismas hagan a través de leyes y prácticas legisladas (Kraft & Furlong, 2012).

Del Modelo Ecológico a los Determinantes Sociales

La teoría ecológica de Bronfenbrenner (Bronfenbrenner, 1979; Bronfenbrenner & Ceci, 1994) es una de las principales en la psicología para enmarcar las intervenciones e investigaciones sobre el desarrollo humano. De acuerdo a esta teoría, se dividen los escenarios en que interactúa la persona en cinco sistemas: el microsistema, el mesosistema, el exosistema, el macrosistema y el cronosistema. Bronfenbrenner y Ceci (1994), modificaron la teoría original planteando una nueva concepción del desarrollo humano presentándolo como un fenómeno de continuidad y cambio constante de las características biológicas y psicológicas de los seres humanos, tanto de los grupos como de los individuos. Esta perspectiva es referida como un modelo Proceso-Persona-Contexto-Tiempo (PPCT), mediante el cual se reconoce el inter-juego funcional entre lo biológico, lo psicológico y lo social, en un contexto histórico cultural que influye en el individuo.

Como grupo de trabajo salubrista enmarcamos la priorización sobre políticas públicas de niñez y juventud a ser examinadas basados en la importancia de la interrelación del individuo y su entorno según lo explica el Modelo de Determinantes Sociales de la Salud (OMS, 2008). Este modelo guarda una alta congruencia con la teoría ecológica. Los determinantes sociales de la salud se refieren tanto al contexto y recursos sociales (alimento, vivienda, relaciones económicas y sociales, transporte, educación, servicios de salud) como a los procesos mediante los cuales las condiciones sociales se traducen en consecuencias para la calidad de vida (Brennan, Baker, & Metzler, 2008; Ministerio de Salud, 2015).

No sólo explica las diferencias que existen entre los individuos y las diversas comunidades con relación a las condiciones de vida, salud y bienestar, sino también ayudan a proponer políticas públicas y estrategias de intervención (Mejías, 2013). Desde esta perspectiva las estructuras y patrones sociales forman u orientan las decisiones y oportunidades de ser saludables de los individuos. Así una pregunta clave para las políticas de salud es: ¿Hasta qué punto es la salud una responsabilidad social y no sólo una responsabilidad individual? (Ministerio de Salud, 2015). Dicha pregunta amplía el foco de los esfuerzos en salud pública más allá de las personas e incluso las comunidades para analizar las causas sociales más estructurales.

Ante lo expuesto se identificaron áreas de análisis de política pública relacionadas a la niñez y juventud puertorriqueña. El análisis de políticas es el estudio de las causas y consecuencias de las decisiones de política. Fomenta el pensamiento crítico sobre las causas de los problemas públicos, “las diferentes maneras en que gobiernos y/o el sector privado actúen sobre ellos, y qué decisiones políticas tienen mayor sentido” (Kraft & Furlong, 2012, p.9). En el presente escrito se resaltan

particularmente tres análisis de políticas con respecto a la niñez y juventud: el rol del estado en cuanto a su relación con el niño/a ciudadano, educación e integración de servicios enfocados en la niñez temprana.

Primer análisis: Doctrina de situación irregular vs. Doctrina de protección integral

Para entender el rol del estado en cuanto a su relación con el niño/a ciudadano es importante remitir a las lógicas que subyacen las políticas establecidas y los intereses a los que responden. Laurel (2004) establece que es importante tener en cuenta que cuando las políticas sociales se articulan bajo la lógica neoliberal, las mismas terminan respondiendo a los intereses del capital monopolístico internacional. Es decir, se asume en el diseño de las políticas que el bienestar social pertenece al espacio de lo privado, por lo cual el Estado solo debería intervenir con el propósito de separar un mínimo de su presupuesto para atenuar situaciones extremas, como la pobreza.

Lagiu y Valentino (2006), al analizar el impacto de la política social neoliberal dirigida a la población infanto-juvenil, sostienen que debido a que la misma parte de la premisa de que los recursos nacionales son escasos, se opta por identificar a “[...] poblaciones en riesgo [...] y conferirles algún atributo de vulnerabilidad social, para aplicar sobre ellas estrategias particularizadas llamadas ‘focales’, que combinan criterios de necesidad y/o riesgo, concentrados únicamente sobre ese atributo” (p. 62). Los autores consideran que “[...] las políticas focalizadas no generaron equidad sino que fueron la respuesta coherente a una sociedad fragmentada por la aplicación del modelo neoliberal” (p. 62). Lagiu y Valentino (2006) coinciden en que cuando se asumen políticas focalizadas y fragmentadas para atender a la población infanto-juvenil, se gestiona el trabajo en “la ‘emergencia’, entendida como una urgencia cotidiana... respondiendo ‘a lo que venga, con lo que se tiene’ (y lo que se tiene, siempre es insuficiente)” (p. 63). Este tipo de intervención estatal se conoce como la *doctrina de situación irregular* para la atención de los problemas de la infancia-juventud.

La doctrina de situación irregular no reconoce al niño, niña o joven como sujeto, sino como un objeto incapaz de incidir en cualquier tipo de decisión respecto a su propia vida. Concurrentemente, dicha doctrina solo le reconoce a la niñez y juventud calificada como “menores” un mínimo de servicios para atender su “irregularidad”, mientras que excluye de servicios sociales a aquellos niños, niñas y jóvenes en los cuales no se identifique problemáticas sociales que atenten contra el orden social.

Han sido precisamente las críticas a las políticas sociales focalizadas y fragmentadas lo que indujo a un repensar de las políticas sociales aplicadas a la niñez y juventud. Se consideraba que “[...] de no avanzarse hacia un sistema de protección universal de la niñez, las políticas específicas y focalizadas continuarán resultando insuficientes” para la superación de la condición de opresión en la cual se encuentra la población infanto-juvenil (Varela, 2008, p. 17). Ante esto, como contrapropuesta a la doctrina de situación irregular, se ha presentado la *doctrina de protección integral*. Varela (2008) puntualiza que,

[...] en la perspectiva de protección integral, no se hace diferencia entre infancia “pobre”, “tutelable” e infancia no pobre: se parte de la idea de que la infancia es una sola y exige políticas básicas universales para asegurar su desarrollo. La figura paternalista del Patronato es reemplazada por un Estado que asume el rol de garante de los derechos. Se habla de derechos vulnerados en lugar de situaciones irregulares. Y en tanto esos derechos de niños y niñas aparezcan vulnerados, la responsabilidad no se circunscribe a la familia, que generalmente es también objeto de vulneración, sino que alcanza al sistema político-institucional que debe generar las condiciones para que esos derechos se hagan efectivos (p. 30).

Bajo la doctrina de protección integral, “los niños y niñas pobres dejan de ser considerados ‘menores’, ‘carenciados’, ‘abandonados’, ‘incapaces’. Son todos ciudadanos con derechos exigibles, acreedores a una protección especial en virtud de las necesidades de su propio proceso evolutivo” (Varela, 2008, p. 33).

Ante el contraste entre las doctrinas de situación irregular y protección integral despunta como relevante una mirada crítica a las políticas públicas dirigidas a la niñez y juventud en Puerto Rico. Según nuestro análisis en la actualidad las doctrinas de Puerto Rico comienzan a tomar en cuenta la importancia de doctrinas de protección integral. Entre las políticas que parten de dicha doctrina podemos ubicar la Ley 179 de 2003 y Ley 93 de 2008.

La ley 179 de 2003 se crea para redefinir las facultades de la Administración de Familias y Niños (ADFAN) y crear la Administración para el Cuido y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN), y darle la facultad a esta última de administrar y desarrollar todo lo relacionado a los programas federales de “Head Start” y “Child Care” según establecido por el “Child Care and Development Fund Grant Act”. Dichos programas federales promueven el desarrollo integral de la niñez, y están dirigidos a promover el desarrollo de destrezas en la niñez temprana a través de la educación preescolar de modo tal que los niños/as lleguen preparados a los ámbitos de educación primaria.

Por otro lado, en le 2008 Puerto Rico aprobó la *Ley 93 para el Desarrollo y la Implantación de la Política Pública para la Niñez en la Edad Temprana*. Esta ley, que define la niñez temprana desde 0 hasta los 8 años de edad, tiene el propósito de establecer una política pública que integre y garantice la provisión de los servicios a esta población que promuevan el máximo desarrollo de la niñez puertorriqueña (Departamento de la Familia, 2015). Cabe destacar que la Ley 93 se fundamenta en los valores éticos reflejados en la Convención de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, ratificada en el año 1989, así como en nuestra Carta de los Derechos del Niño (Ley Núm. 338 de 1998).

Las leyes mencionadas son algunas de las políticas públicas puertorriqueñas de niñez y juventud. Si bien no necesariamente comparan con la Convención respecto a su alcance y amplitud, han permitido que los niños, niñas y jóvenes del país sean reconocidos como sujetos cuyos derechos deben ser validados y viabilizados por el Estado. La meta debería ser encaminarse a una doctrina de protección integral donde se exijan políticas básicas universales para asegurar el desarrollo de los niños/as y jóvenes puertorriqueños, en miras atender las necesidades del proceso evolutivo de los niños/as y jóvenes y propiciar su desarrollo óptimo.

Segundo análisis: Política pública educativa puertorriqueña

El ámbito educativo es el escenario donde se da la formación integral del ser humano y donde se forja el futuro ciudadano que contribuye activamente al país (Cousiño & Foxley, 2011). Por tanto, el análisis de las políticas educativas es prioritario para garantizar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos. Tomando esto en cuenta se analizaron políticas públicas fundamentales: Ley Orgánica del Departamento de Educación de Puerto Rico (Ley Núm. 149 de 15 de Julio de 1999, según enmendada) y Título IV-B (21st Community Learning Centers-Federal Department of Education) administrados por el Departamento de Educación de Puerto Rico. Se analizaron ambas políticas con el propósito de fomentar y promover la idea de hacer “brading” de fondos estatales y federales con el propósito de proveer mejores servicios educativos en el país. “Brading” se refiere al entrelazamiento de esfuerzos para propiciar un mejor de uso de los recursos fiscales y la provisión de servicios de más alta calidad (Federal Register, 2014).

En primer lugar, la Ley 149 del 1999 establece la política pública de Puerto Rico en el área educativa. Según dicha ley, toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del

respeto de los derechos y las libertades fundamentales del ser humano (Ley 149-1999). La ley estipula que la escuela debe entre otras cosas, ayudar a sus estudiantes a desarrollar destrezas para llegar a un conocimiento que se multiplica y cambia aceleradamente; desarrollar una conciencia sana y positiva de su identidad en los múltiples aspectos de su personalidad; y enfrentar situaciones de conflicto entre los deseos personales y los imperativos del orden social.

Además, plantea que las escuelas pertenecen a las comunidades que sirven y éstas deben participar en su gobierno. Según la ley, la escuela debe colaborar en el análisis y ofrecer alternativas que puedan utilizarse en la solución de los problemas de la comunidad escolar; alentar la participación de los padres en la gestión educativa de la escuela; proporcionar auxilios en situaciones de emergencia; promover actividades que enriquezcan la vida de la comunidad; ayudar a entender sus problemas y ofrecer soluciones a los mismos; identificar situaciones y/o necesidades de la comunidad que afecten la escuela (Ley 149-1999).

El análisis de política pública arrojó que había una brecha en el servicio. La Ley 149 legisla la existencia de un psicólogo por plantel escolar. Sin embargo, la implementación de la misma a través del Departamento de Educación de Puerto Rico no ha podido garantizar dichos servicios.

En segundo lugar, se hizo un análisis sobre los fondos de Título IV-B (21st Community Learning Centers-Federal Department of Education) administrados por el Departamento de Educación de Puerto Rico. Dicho programa apoya la creación de centros comunitarios de aprendizaje que ofrecen oportunidades de enriquecimiento académico durante las horas no escolares para los niños, en particular los estudiantes que asisten a escuelas de alta pobreza y bajo rendimiento. El programa ayuda a los estudiantes a cumplir con los estándares estatales y locales en materias académicas básicas, tales como lectura y matemáticas; ofrece a los estudiantes una amplia gama de actividades de enriquecimiento que pueden complementar sus programas académicos regulares; y ofrece servicios de alfabetización y otros servicios educativos a las familias de los niños participantes.

El análisis de política pública arrojó que estos fondos podían ser maximizados y utilizados en coordinación con los fondos estatales para proveer servicios compresivos a los estudiantes y sus familias durante el horario extendido.

Programa futuro

Esta interpretación novel permitió utilizar los fondos federales alineados a lo propuesto por la ley estatal y maximizando los recursos estatales. Se estableció un diseño programático alineado con las mejores prácticas reconocidas para 21st Century.

Se adoptaron como objetivos generales de 21st Century ofrecer oportunidades de enriquecimiento académico en las materias de español, matemáticas, inglés y ciencia; servicios adicionales y actividades de integración; oportunidades de literacia y otros servicios de desarrollo educativo a las familias. Además, un aspecto novedoso de este programa es servicios psicosociales individualizados ofrecidos por una diada coordinada de Trabajadores Sociales y Psicólogos. Con el programa Futuro se plantea un cambio de paradigma en el uso e inversión de estos fondos, así como el rol y la importancia de los municipios en los mismos.

La Alianza Municipal por la Educación es una colaboración entre los municipios de Cayey, Coamo, Luquillo y Villalba, que cuenta con la División de Servicios Comunitarios del Centro de Investigación y Evaluación Sociomédica como su Socio Científico. La Alianza nació de la visión compartida de que la mejor herramienta para un cambio transformador, profundo, consecuente, es la de invertir en la educación. Una inversión que impacte no solo a los estudiantes, sino a todo su entorno. De esta manera, se pudo cristalizar un proyecto concreto de colaboración entre municipios, para la implantación de un programa de transformación escolar y comunitaria.

Tercer análisis: política pública sobre integración de servicios para la niñez temprana

La niñez temprana es un período de un crecimiento y desarrollo sin precedentes pero también uno de vulnerabilidad. Las experiencias e intervenciones en los primeros meses y años de un niño y niña, que comienzan en su familia y se extienden a su comunidad y a los escenarios de cuidado y educación temprana, tienen un impacto perdurable tanto académico como social, particularmente para aquellos de familias en desventaja económica. Estas establecen la base para su bienestar y productividad a través de toda su vida o dejan un legado de desafíos a su desarrollo y a su salud física y mental.

Aunque la evidencia sobre el rol de los primeros años en el desarrollo futuro es abundante, y se han hecho pronunciamientos acertados al respecto, los Estados Unidos todavía no tiene una política con prácticas claramente articuladas sobre este importante período de la vida humana. Mucho ha tenido que ver con la fragmentación de las fuentes de financiamiento y la falta de comunicación y coordinación entre los sistemas de servicios del sector público, divididos en departamentos. Puerto Rico se encuentra directamente afectado por este estado de

situación, ya que la mayoría de nuestros programas de atención a la niñez temprana se subvencionan por fuentes de fondos federales.

El examen de las políticas públicas proporciona una radiografía para considerar qué acciones se podrían llevar a cabo por los organismos responsables de fortalecer y mejorar los resultados en el desarrollo de los niños y niñas en edad temprana. El modelo que se utilizó como base para llevar a cabo el análisis de la política pública en torno a la niñez temprana en Puerto Rico es uno basado en el Systems Approach for Better Education Results – Early Childhood Development (SABER-ECD) (Neuman, & Devercelli, 2013). Este es un marco de análisis diseñado por el Banco Mundial para recopilar, sintetizar y difundir información exhaustiva de manera uniforme sobre el desarrollo de políticas en torno a la niñez temprana en distintos países para que los funcionarios responsables y el personal del Banco Mundial puedan comprender el modo en que los países abordan los mismos retos políticos. Este marco reconoce tres consideraciones básicas que deben tenerse: **Establecimiento de un Ambiente Habilitador; Implementación; y Monitoreo y Garantía de Calidad.**

Por otro lado, el Consejo Multisectorial del Gobernador para la Niñez en Edad Temprana de Puerto Rico desarrolló su marco conceptual que identifica los elementos medulares de un sistema para el desarrollo de la niñez en edad temprana como guía para el desarrollo de su plan estratégico. Este está basado en el trasfondo legal y mejores prácticas antes expuestas y, en particular, en el trabajo del Early Childhood Systems Working Group de los Estados Unidos. Los elementos del marco conceptual para una sistema integrado de servicios se integraron al modelo del Banco Mundial como los elementos de acción o mecanismos operacionales que se pueden emplear para fortalecer las políticas relacionadas al desarrollo de la niñez temprana y su implementación a través de las siete áreas de atención: nacimiento seguro, salud, arte y cultura, educación, seguridad, familia, y juego, recreación y deporte, sustituyendo las acciones propuestas en el modelo SABER-ECD.

Según el Modelo SABER-ECD del Banco Mundial, el fortalecimiento de las políticas para el desarrollo de la niñez temprana se puede ver como un continuo. Para cada una de las consideraciones de la política, pueden describirse niveles de desarrollo que van desde el menos desarrollado (nivel latente) hasta el más desarrollado (nivel avanzado). Un país puede fluir entre un nivel de desarrollo latente hasta avanzado, pasando por niveles intermedios de “emergente” y “establecida”. En la situación ideal de las políticas sobre el desarrollo de la niñez temprana, cada consideración debería estar en un nivel avanzado.

Según los resultados utilizando el Modelo SABER-ECD, la política pública puertorriqueña en cuanto a la niñez en edad temprana se encuentra en un estado

La falta de integración de los múltiples actores puede provocar la duplicidad de esfuerzos, el gasto excesivo y puede entorpecer la implantación de las políticas y la provisión de servicios.

Emergente. Es decir existe poca coordinación entre agencias y pocos programas con financiamiento sostenido. El acceso a los servicios es limitado, fragmentado y con divulgación insuficiente. Además, no hay un sistema comprensivo de monitoreo y los datos no están actualizados y accesibles. A continuación se presenta el análisis de política pública en las tres consideraciones antes mencionadas:

1. Establecimiento del ambiente habilitador: emergente

El desarrollo de la niñez en edad temprana en Puerto Rico cuenta con un marco legal complejo que incluye leyes y regulaciones en algunas áreas de atención, y un Plan Estratégico Nacional que protege a los niños y familias, y aspira a promover calidad en la prestación de servicios. Actualmente, el sistema de servicios y su gobernanza para atender los asuntos relacionados a la niñez temprana está siendo manejado por muchos actores con un nivel limitado de coordinación entre los sectores. La falta de integración de los múltiples actores puede provocar la duplicidad de esfuerzos, el gasto excesivo y puede entorpecer la implantación de las políticas y la provisión de servicios. El Consejo Multisectorial del Gobernador para la Niñez en Edad Temprana, en acorde con su misión y funciones, podría actuar como ancla institucional, para facilitar una coordinación eficaz entre todos los sectores. Sin embargo, es preciso que se reconozca su capacidad para coordinar a los actores interesados y que se invierta para su mejor funcionamiento. El financiamiento para el desarrollo de la niñez temprana representa un reto, pues al presente depende de los fondos federales y éstos solo cubren algunas áreas. La asignación presupuestaria a nivel estatal es insuficiente y falta sinergia y una voluntad política concertada para garantizar los niveles de inversión sostenibles necesarios para alcanzar el desarrollo integral óptimo de los niños y niñas en edad temprana. Urge prestar atención y asumir como prioridad de país la inversión en su desarrollo al igual que lo están haciendo muchos países y organismos internacionales alrededor del mundo. Según el informe *La Inversión en la Primera Infancia en América Latina* (UNICEF, 2015) se analizó la inversión en este grupo etario en nueve países (Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú). Considerando los montos equivalentes en dólares ajustados se documentó un nivel de inversión que fluctúa entre US\$ 2.295 por niño por año hasta US\$ 299,8. Siendo Argentina el país con mayor inversión per cápita en niñez temprana. Esto supera en más de 7 veces a la que corresponde al país con menor inversión relativa, Guatemala. En cuanto al contexto estadounidense a partir del año 2012, bajo la administración Obama, el Departamento de Educación Federal creó la iniciativa

“Raise to the Top” que ha dedicado sobre cuatro billones de dólares para atender y propiciar una reforma educativa en los grados K a 12. Es de particular interés lo relevante a la niñez en edad temprana ya que enfatiza la necesidad de expandir el acceso a educación pre-escolar de calidad para todos los niños. Ello propiciando oportunidades de aprendizaje desde el nacimiento hasta los cinco años de edad (Manna & Ryan, 2011).

2. Implementación:

Puerto Rico ha establecido programas y servicios en áreas esenciales para el desarrollo de la niñez en edad temprana. Sin embargo, existen unas limitaciones en algunas áreas de atención, como arte y cultura, y juego, recreación y deporte, en las que la oferta de servicios dirigida exclusivamente a los niños y niñas de estas edades es limitada. También se identifica la fragmentación entre algunos programas, lo cual produce brechas para lograr esfuerzos costo-eficientes y un mayor impacto. Aunque se reconoce que existe acceso a programas y servicios a través de las áreas de atención, es necesario estudiar aún más las múltiples dimensiones de este elemento de acción para poder verificar y determinar si la oferta es cónsona con la demanda por parte de toda la población elegible. También es preciso fortalecer los sistemas para informar sobre programas y servicios disponibles, educar a la comunidad y actualizar el conocimiento de todas las personas responsables de facilitar el desarrollo integral de los niños y niñas en edad temprana. Aunque se coloca al elemento de Disponibilidad en un nivel de desarrollo emergente, el elemento de Divulgación y Educación se mantiene en un nivel latente. Sin embargo, debido a la dificultad de llevar a cabo un análisis comprensivo del elemento Acceso, no se ha asignado un nivel de desarrollo categórico a la Implementación.

3. Monitoreo y asegurar calidad: emergente

Se identifican estándares y requisitos para el desarrollo y aprendizaje de los niños y niñas en edad temprana al igual que para la operación y desempeño de algunos programas y servicios para esta población. Sin embargo, es necesario revisar, actualizar y articular algunos de éstos al igual que fortalecer los mecanismos para garantizar su cumplimiento y su utilización para mejorar la calidad. Se reconoce que existen datos sobre la implementación de programas y servicios en algunas áreas de atención en las agencias gubernamentales. No obstante, existen inconsistencias en su actualización y accesibilidad. Es necesario crear un sistema comprensivo y continuo para recopilar datos relacionados a todas las áreas de atención y sectores

relevantes para así monitorear, analizar y utilizar los resultados a nivel municipal y nacional en cuanto al desarrollo de los niños y niñas en edad temprana y a la disponibilidad, acceso y calidad de los servicios que les asisten.

A raíz de este análisis de política pública el Consejo Multisectorial del Gobernador para la Niñez en Edad Temprana desarrolló su plan estratégico el cual operacionaliza el mandato integrador de la Ley 93 de 2008. Esto a través de 12 metas y 36 objetivos programáticos. Todo ello para eliminar la fragmentación que existe entre los servicios y programas, lo cual nos puede conducir a la duplicidad de servicios y a un mal uso de los limitados recursos, que a su vez, afecta el impacto a la población atendida.

III. Conclusiones

Según la Organización Mundial de la Salud (2014) la salud infantil es un estado de bienestar físico, mental, intelectual, social y emocional y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencia. Los niños sanos viven en familias, ambientes y comunidades que les brindan la oportunidad de alcanzar su potencial de desarrollo más completo. Por tanto, el deber del estado-nación debe ser procurar la equidad en la salud. En otras palabras, lograr el nivel más alto de salud de todas las personas. Ello implica propiciar esfuerzos enfocados de la sociedad para tratar las desigualdades evitables igualando las condiciones para la salud para todos los grupos (US Department of Health and Human Services, 2011). En este caso de los niños y jóvenes.

La literatura reafirma que las experiencias de los niños y niñas desde edad temprana son las que establecen la base para su desarrollo y aprendizaje durante el resto de sus vidas (Torres Dávila; Sardiñas; Sánchez Cesáreo y de Llovio Domínguez, 2016). Según puntualizado el estado-nación debe proveerle a la familia los recursos necesarios para cumplir de forma efectiva con la crianza (provisión, protección y participación) según nombrado por la Convención Interacional Sobre los Derechos del Niño (1989). Si queremos triunfar en nuestros esfuerzos para eliminar las disparidades en la salud y el bienestar de los niños y jóvenes asegurando que todos alcancen su máximo potencial, deben abordarse las causas de tales disparidades. Según la Academia de Pediatría Americana (2010) la equidad en salud infanto-juvenil, tal como se conceptualiza en esta declaración de políticas, se compone de 4 elementos: derechos de los niños, justicia social, inversión en capital humano y ética de la equidad en la salud.

En el presente escrito se resaltaron tres análisis de políticas con respecto a la niñez y juventud. En el **primer análisis: Doctrina de situación irregular vs. Doctrina**

de protección integral se examinó el rol del estado en cuanto a su relación con el niño/a ciudadano a tono con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y reflexionando sobre la situación de los niños y jóvenes desde un marco que promueva la salud y el bienestar. En el **segundo análisis: Política Pública Educativa Puertorriqueña** se examinó la Ley Núm. 149 de 1999 y Título IV-B (21st Community Learning Centers-Federal Department of Education) con el propósito de fomentar y promover la idea de hacer “brading” de fondos estatales y federales para proveer mejores servicios educativos en el país. Ello desde una perspectiva de justicia social y con el interés de propiciar una distribución más justa de los recursos. En el **tercer análisis: Política Pública sobre Integración de Servicios para la Niñez Temprana** se examinó la potencial integración de servicios enfocados en la niñez temprana con el propósito de promover bienestar integral para los niños/as en la comunidad y disminuir el impacto de la fragmentación y falta de servicios. Ello desde una perspectiva de inversión de capital en niños como compromiso moral y ético de la sociedad y las comunidades de invertir los recursos necesarios para mejorar la salud y el bienestar de todos los niños y disminuir las disparidades.

Las disparidades en la salud se denominan desigualdades en salud cuando son el resultado de la distribución sistemática e injusta de condiciones críticas. La equidad en salud, entonces, es cuando todos tienen la oportunidad de “alcanzar su pleno potencial de salud” y nadie está “en desventaja de alcanzar este potencial debido a su posición social u otra circunstancia socialmente determinada” (Brennan, Baker, & Metzler, 2008, p.6). Por lo tanto, hacer análisis de política pública se convierte en una estrategia importante que ayuda a promover la equidad en la salud al identificar sistemáticamente determinantes sociales de la salud que pueden ayudar a propiciar mejor calidad de vida.

Expertos en equidad de salud avalan algunas estrategias para el cambio de políticas públicas para la equidad en salud. Entre ellas proporcionar estadísticas locales actuales sobre cuestiones de interés de salud para aumentar la conciencia del problema; trabajar con grupos comunitarios para desarrollar declaraciones simples y puntuales sobre el tema y estrategias específicas; desarrollar la capacidad de la comunidad para comunicarse con quienes toman decisiones mediante la creación de asociaciones con otros grupos que tienen intereses similares; traducir los informes académicos y de políticas para su uso por los profesionales de la salud pública y grupos comunitarios para hacerlos pertinentes a nivel local; y trabajar con grupos comunitarios para desarrollar una agenda de acción a nivel local, estatal o nacional (Brennan, Baker, & Metzler, 2008).

Se establece que los profesionales de la salud, los investigadores y otras personas y organizaciones de la comunidad pueden ser actores activos en el proceso de

elaboración de políticas educando a los responsables de la toma de decisiones sobre cómo los cambios en las políticas o en los entornos pueden promover la equidad en salud (Brennan, Baker, & Metzler, 2008). De esta manera, la corresponsabilidad social puede garantizar el ejercicio de los derechos de los menores, teniendo en cuenta que el cambio social a gran escala proviene de una mejor coordinación multisectorial en lugar de intervenciones aisladas (Kania & Kramer, 2011).

- Ley para el Desarrollo y la Implantación de la Política Pública para la Niñez en la Edad Temprana, L.P.R.A § (2008).
- Carta de los Derechos del Niño, L.P.R.A § (1998).
- Mama, R. S. (2010). Needs, Rights, and the Human Family: The Practicality of the Convention on the Rights of the Child. *Child Welfare*, (89)5, 177-189.
- Manna, P., & Ryan, L. L. (2011). Competitive grants and educational federalism: President Obama's race to the top program in theory and practice. *Publius: The Journal of Federalism*, 41(3), 522-546.
- Ministerio de Salud. (2015). *Determinantes sociales de la salud*. Recuperado de <http://www.minsal.cl/determinantes-sociales-en-salud>
- Mejías, L. M. (2013). Los Determinantes Sociales de la Salud: base teórica de la salud pública. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 31, 28-36.
- Neuman, M. J., & Devercelli, A. E. (2013). *What Matters Most for Early Childhood Development: A Framework Paper*. Washington, DC: SABER, World Bank. Recuperado de: http://wbgfiles.worldbank.org/documents/hdn/ed/saber/supporting_doc/Background/ECD/Framework_SABER-ECD.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2008). *Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud*. Recuperado de: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69830/1/WHO_IER_CSDH_08.1_spa.pdf
- Torres Dávila, P; Sardiñas, L; Sánchez Cesáreo, M; de Llovio Domínguez, G. (2016). La Importancia de Hacer Cernimientos del Desarrollo en la Niñez Temprana: Cuestionario de Edades y Etapas, Herramienta Vital. *Boletín Asociación de Psicología de Puerto Rico*, 39(3).
- The United Nations Children's Fund is a United Nations (2015). La inversión en la primera infancia en América Latina. Buenos Aires: Argentina. Recuperado de: https://www.unicef.org/lac/UNICEF_ISPI_full_doc_201512.pdf
- US Department of Health and Human Services. (2011). National partnership for action to end health disparities. *Health Equality & Disparities*.
- Varela, M. R. (2008). *Paradigmas, debates, tensiones en políticas de niñez: aportes para una transición*. Argentina: Editorial Espacio.
- World Health Organization (2014). *Health Equity & Young Children: Improving Healthy Development, Closing Health Disparities, and Ensuring School Readiness*. Alliance for success.