

Atención integral a la primera infancia como política de prevención a la violencia, desigualdad y pobreza en El Salvador

Comprehensive care for early childhood as a policy to prevent violence, inequality and poverty in El Salvador

Evelin GUTIÉRREZ DE DORADEA*

RESUMEN: El artículo analiza el proceso de formulación de la política Crecer Juntos en El Salvador, enfocándose en la atención integral a la primera infancia como estrategia para prevenir la violencia, desigualdad y pobreza. Se explora el enfoque teórico detrás de esta política, destacando su desarrollo participativo con diversos actores gubernamentales, ONGs y consultores internacionales. Además, se examinan los factores determinantes que impulsaron su creación: la identificación de limitaciones en el desarrollo infantil, la necesidad de un marco regulatorio centrado en los derechos del niño y las presiones internacionales para alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible. Con el objetivo de responder a la pregunta de investigación sobre los factores que originaron la política Crecer Juntos, el artículo ofrece una visión detallada de cómo estos elementos contribuyeron a su establecimiento, enfatizando la importan-

* Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad de El Salvador UES. Con posgrado en Ciencia Política por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” UCA de El Salvador. Investigadora en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES. ORCID ID: 0009-0009-7508-7511. Contacto: <evelin.gutierrez@ues.edu.sv>. Fecha de recepción: 19/04/2024. Fecha de aprobación 08/08/2024.

cia de abordar integralmente las necesidades de la niñez para promover un desarrollo humano sostenible y reducir las disparidades sociales en El Salvador.

PALABRAS CLAVE: Primera infancia; atención integral; formulación de políticas; políticas públicas; Crecer Juntos.

ABSTRACT: The article analyzes the formulation process of the Crecer Juntos policy in El Salvador, focusing on comprehensive care for early childhood as a strategy to prevent violence, inequality and poverty. The theoretical approach behind this policy is explored, highlighting its participatory development with various government actors, NGOs and international consultants. In addition, the determining factors that drove its creation are examined: the identification of limitations in child development, the need for a regulatory framework focused on children's rights and international pressures to achieve sustainable development goals. With the aim of answering the research question about the factors that gave rise to the Crecer Juntos policy, the article offers a detailed vision of how these elements contributed to its establishment, emphasizing the importance of comprehensively addressing the needs of children to promote healthy development. sustainable human resources and reduce social disparities in El Salvador.

KEYWORDS: Early childhood; comprehensive care; policy formulation; public policies; Growing Together.

I. INTRODUCCIÓN

El Salvador hasta hace unos años, se caracterizó por ser uno de los países más violentos del mundo¹, y aunque en la actualidad genera controversia por su particular política de “mano dura” para combatir la violencia de las pandillas,² es menos conocido por impulsar una política que tiene también como objetivo el atacar la violencia, pero desde un enfoque preventivo.

A partir del año 2019 con el cambio de gobierno y como parte del denominado Plan Cuscatlán,³ en el área de educación, se plasmaron las primeras directrices para una política de alcance nacional que proporcionara atención integral a la primera infancia. Con estas primeras ideas y en torno a la preocupación por el problema extensivo de violencia, se comenzaron a construir narrativas sobre la necesidad de implementar políticas que, además de enfrentar la violencia como problema actual, también buscaran evitar este problema en el futuro. Este discurso comenzó a extenderse entre diversos actores políticos y la sociedad en general,

¹ “El Salvador, uno de los países más violentos del mundo, registra su primer día sin homicidios en dos años”, *BBC News Mundo*, accedido 12 de julio de 2023, consultado en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38610302>>.

² Semana, “Así son las temidas pandillas que Nayib Bukele está enfrentando en El Salvador”, *Semana.com Últimas Noticias de Colombia y el Mundo*, 14 de abril de 2023, consultado en: <<https://www.semana.com/mundo/articulo/asi-son-las-temidas-pandillas-que-nayib-bukele-esta-enfrentando-en-el-salvador/202312/>>.

³ Este plan gubernamental incluye una serie de acciones, estrategias y políticas que atacan diferentes áreas problemáticas de orden público, como educación, salud, infraestructura, medio ambiente y seguridad entre otras. “Educación. Plan Cuscatlán. Un nuevo gobierno para El Salvador | Planipolis”, accedido 11 de julio de 2023, <https://planipolis.iiep.unesco.org/es/node/6806>.

allanando el camino para entrar como parte de la discusión en la agenda política nacional.

En este contexto se aprobó la Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano Crecer Juntos,⁴ como una estrategia preventiva y complementaria a la política de seguridad.⁵ Crecer Juntos agrupa sus principales intervenciones en cuatro ejes: salud y nutrición; educación y cuidados; ambiente y entornos protectores y protección de derechos, por lo que su formulación implicó la participación de una gran cantidad de actores tanto nacionales como internacionales. Es importante señalar que, aunque ya se contaba con un marco regulatorio nacional e internacional que velaba por la atención, cuidado y derechos de los niños y niñas, estos instrumentos no tenían un componente de intervención temprana que integrara todas las esferas de protección ni prestara atención y protección centrada en el niño y niña desde el periodo de gestación. Asimismo, en el contexto de violencia en la que vivió El Salvador por décadas, fue poca la eficacia de las políticas de mano dura implementadas anteriormente y éstas fueron duramente criticadas por no contar con un enfoque preventivo que buscara atacar el problema de raíz y evitar que se generaran las condiciones que propician la violencia e inseguridad. Por otra parte, algunas de las acciones consideradas en esta política también están contempladas dentro de las agendas globales de organizaciones internacionales, cuyas propuestas pasan a formar parte de las metas a cumplir por los Estados adheridos a las mismas.

⁴ Secretaría de Prensa, “Gobierno del Presidente Nayib Bukele logra histórico financiamiento para reivindicar los derechos de la niñez”, *Presidencia de la República de El Salvador* (blog), 18 de mayo de 2021, consultado en: <<https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-del-presidente-nayib-bukele-logra-historico-financiamiento-para-reivindicar-los-derechos-de-la-ninez/>>.

⁵ EGOBSV, “Presidente Nayib Bukele anuncia fase 5 del Plan Control Territorial: Extracción”, *Ministerio de Justicia y Seguridad Pública* (blog), 24 de noviembre de 2022, consultado en: <<https://www.seguridad.gob.sv/presidente-nayib-bukele-anuncia-fase-5-del-plan-control-territorial-extraccion/>>.

Todo ello lleva plantear la pregunta ¿Qué factores determinaron el origen de la política Crecer Juntos para la atención integral de la primera infancia en El Salvador?

En un primer apartado, se presentarán las nociones teóricas básicas del estudio de las políticas públicas a utilizar a la luz de diferentes autores. El segundo apartado, expone el proceso de creación de la política Crecer Juntos y la identificación de los factores determinantes de la política frente al marco teórico explicativo y finalmente en las conclusiones, se responderá la pregunta planteada y los hallazgos derivados de ésta.

II. ABORDAJE TEÓRICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En su obra de 2010, Birkland afirma que existen muchas formas posibles de definir política pública y se podrá elegir una definición en particular por sobre otra para comprender de mejor manera el campo o áreas en que se enfocará su estudio.⁶ Entre las definiciones que proporciona Birkland está la de Thomas Dye, quien señala a una política como “Lo que sea que los gobiernos decidan hacer o no hacer”. Esta definición también es presentada en el texto de Del Castillo y Dussauge⁷ y constituye un primer punto de partida para entender qué son las políticas públicas; sin embargo, solo alude a la toma de decisiones sobre una acción a ejecutar o no y deja por fuera otros elementos indispensables para conocer más a fondo las dinámicas generadas al interior de esa toma de decisiones.

Una definición más elaborada es la que presentan Martín Jaime, *et.al.*, quienes, retomando a Aguilar Villanueva, proponen una definición de políticas públicas que involucra varios elementos:

⁶ BIRKLAND, Thomas A., *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, 3rd ed, Armonk, NY M.E. Sharpe, 2010.

⁷ HOWLETT, Michael y CASHORE, Benjamin, “Public policy: definitions and approaches”, 2020, 10-21, DOI: <<https://doi.org/10.4337/9781789904987.00007>>.

Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.⁸

Esta definición más extensa expone el largo y complejo proceso de formulación de las políticas y más allá de la cuestión sobre decidir qué hacer o no hacer, evidencia que toda política inicia con la identificación de una problemática relevante, frente a la cual el gobierno toma una postura y dirige su acción para mantener, transformar o modificar esa realidad.⁹

Este es el punto medular de toda política, pues marca la ruta a seguir para ejecutarla, deberá primero definir el problema a resolver, identificar las relaciones causales en torno a éste, generar los lineamientos y criterios a seguir para las acciones a ejecutar, establecer las atribuciones de competencias de los actores participantes, asignar los recursos a las organizaciones públicas involucradas, así como establecer los resultados o impactos que se quieren producir con la ejecución de la política.¹⁰

Todo este proceso está mediado por interacciones entre diversos actores que, de acuerdo a sus intereses particulares, podrían facilitar o no la toma de decisiones. Knoepfel *et. al.* reconocen a los actores como un individuo, como varios individuos o también

⁸ MARTÍN JAIME, Fernando, *et al* (eds.), *Introducción al análisis de políticas públicas. Manuales*, Florencio Varela, Univ. Nacional Arturo Jauretche, 2013, p.

⁹ MARTÍN JAIME, Fernando, *et al* (eds.), *op. cit.*

¹⁰ *Ibidem.*

una persona jurídica o, incluso, un grupo social.¹¹ Estos autores, también hacen una distinción entre actores públicos, como aquellos bajo el control gubernamental, y actores privados, que están fuera del control gubernamental. En esa misma línea, Béland y Haelg señalan que los actores, individuos o colectivos, pueden ser de diferente naturaleza e incluye entre ellos a los agentes gubernamentales, parlamentarios, expertos académicos, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas o sus representantes, así como la sociedad civil.

Los actores pueden intervenir en diferentes etapas o fases de la política, pueden también formar coaliciones para trabajar colectivamente y ejercer mayor influencia o trabajar de forma individual.¹² También es necesario señalar la importancia del papel que pueden tener los actores a nivel individual por la influencia que pueden llegar a tener en la toma de decisiones de una política, considerando aspectos como las relaciones políticas que puedan tener dentro de la esfera gubernamental y la relativa facilidad de obtener los recursos necesarios para la implementación de la política.

En cuanto a cómo intervienen los actores en el proceso de las políticas, Béland y Haelg hacen una distinción entre emprendedores de políticas, coaliciones de defensa, comunidades epistémicas y los electorados de instrumentos.¹³ Para el estudio particular de la política Crecer Juntos, interesa destacar el papel de los actores

¹¹ KNOEPFEL, Peter *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2008, consultado en: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=427375>>.

¹² BÉLAND, Daniel y HAELG, Léonore, "Mapping policy agents: policy entrepreneurs, advocacy coalitions, epistemic communities and instrument constituencies", en Giliberto CAPANO y Michael HOWLETT (eds.), *A Modern Guide to Public Policy*, Edward Elgar Publishing, 2020. DOI: <<https://doi.org/10.4337/9781789904987.00009>>.

¹³ BÉLAND, Daniel y HAELG, Léonore, *op. cit.*

clasificados por Béland y Haelg como emprendedores de políticas, coaliciones de defensa y distritos electorales de instrumentos.

- *Emprendedores de políticas*: su función está relacionada con el papel de las ideas y están motivados por varios factores, entre ellos los valores, la sensación de tener un impacto positivo en los resultados de las políticas y la gratificación.
- *Coaliciones de defensa*: citando a Jenkins-Smith *et. al.* y Sabatier, Béland y Haelg señalan cómo las personas se unen para actuar colectivamente sobre cuestiones de política. El énfasis está puesto en la formación y evolución del colectivo cuyas bases son las creencias de sus miembros individuales, buscando traducir estas creencias en políticas a través de acciones coordinadas.
- *Electorados de instrumentos*: actúan como catalizadores mediante la agencia de préstamos, pero también diseñan instrumentos de políticas. En palabras de Béland y Haelg, son “defensores de soluciones [que] buscan problemas actuales a los que adjuntar su solución favorita... pueden participar en acciones colectivas y hacerlo en un entorno internacional o transnacional”.¹⁴ Pero su papel va más allá de asesorar en la formulación de la política y el diseño de instrumentos, también apoyan técnicamente en la etapa de implementación de la política y los instrumentos.

Los actores y sus coaliciones juegan un papel determinante al momento de crear discursos y narrativas en favor de la transformación de un problema social en un problema público y cómo hacerlo entrar a la agenda política de discusión. Al respecto, Knoepfel *et al.*, citando a Garraud, mencionan tres condiciones en las que un problema social puede considerarse como problema público: si surge como una demanda de la sociedad, si es el resultado de un debate público o si es el resultado de conflictos entre grupos de la sociedad y las autoridades; sin embargo, también afirman que puede surgir de una preocupación social anterior o ser una

¹⁴ *Ibidem*, p.

política nueva. Los autores señalan entonces que “la especificidad de un problema público consiste en que la responsabilidad sobre el mismo recae en los poderes públicos, y no necesariamente en el hecho de que estos últimos deciden hacerse cargo de un problema social que ya ha sido claramente articulado”,¹⁵ lo que resulta innegable es la necesidad de que ese problema sea incluido en la agenda política y que sea objeto de debate en esa esfera.

En cuanto a la inclusión de los problemas a la agenda política, Knoepfel *et al* exponen varios modelos parciales,¹⁶ pero para el caso de la política Crecer Juntos, se identifica el “Modelo de Anticipación interna” en cuanto a que son los actores administrativos y las autoridades públicas quienes movilizan el tema a la agenda política, esto se justifica en que “los informes de evaluación acerca de los efectos de una política constituyen frecuentemente un soporte informativo esencial para anticipar problemas, o aquellos ya existentes pero que aún no se han abordado. En consecuencia, los actores administrativos están en buena posición para proponer modificaciones a las políticas vigentes y/o nuevas estrategias de intervención”.¹⁷ Al conocer de mejor manera los procedimientos institucionales, estos actores públicos tienen ventaja para hacer valer sus intereses en la discusión.

III. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA CRECER JUNTOS

La política Crecer Juntos es una iniciativa trabajada y articulada desde el Despacho de la Primera Dama de la República con la participación de instituciones públicas, ONG’s y respaldada por organismos multilaterales. En julio de 2019 bajo la dirección de la Primera Dama, se articuló la Mesa Técnica Intersectorial de

¹⁵ KNOEPFEL, Peter *et al.*, *op. cit.*, p.

¹⁶ Para estudiar con mayor profundidad los modelos propuestos, ver *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*, p.143.

Primera Infancia Crecer Juntos, un equipo interdisciplinario responsable del diseño y formulación de la política. Posteriormente, este colectivo conformó un Petit Comité, quien tuvo la tarea de investigar y analizar los marcos normativos vinculados a la primera infancia, el estudio de las experiencias de otros países, el análisis situacional de la primera infancia en El Salvador y los servicios ofrecidos hasta ese momento por el Estado en las áreas de salud, educación, cuidados y protección para la primera infancia. Todo ese proceso y trabajo de análisis también contó con la asistencia técnica y metodológica del Banco Mundial (BM), Unión Europea (UE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

A nivel metodológico, la formulación de la política utilizó el enfoque de gestión basada en resultados para el desarrollo, que retomó uno de los problemas identificados en el Plan de Desarrollo Social 2019-2024, en el que se plantea que en El Salvador las niñas y los niños tienen limitadas oportunidades para su desarrollo integral,¹⁸ y el enfoque participativo, con la conformación de la Mesa Técnica Intersectorial, con la cual se coordinaron los esfuerzos para, desde todas las dependencias participantes, potenciar la atención al desarrollo infantil temprano. De tal manera que:

Crecer Juntos es la política pública integral de alcance nacional que busca propiciar que nuestra niñez alcance su máximo potencial de desarrollo durante la primera infancia, abarcando desde su gestación hasta cumplir los 8 años, garantizando las condiciones necesarias para brindar a niñas y niños servicios de calidad, apropiados a sus particularidades y fundamentados en el enfoque de derechos, la visión multidimensional del desarrollo y la responsabilidad compartida de todos los sectores en la provisión

¹⁸ “Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano Crecer Juntos 2020-2030”, SITEAL, accedido 12 de julio de 2023, consultado en: <<https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/3909/politica-nacional-apoyo-al-desarrollo-infantil-temprano-crecer-juntos-2020-2030>>.

de cuidados, estimulación, educación, salud, nutrición, entornos protectores de sus derechos y protección especial. Crecer Juntos nos asegura un trabajo enfocado en fortalecer el desarrollo de nuestro país, para prevenir la pobreza, la violencia, la desigualdad y la falta de oportunidades y de innovación.¹⁹

De acuerdo con el documento resumen de la política, ésta se justifica bajo cinco aspectos de relevancia social y como país:

1. Los niños tienen derecho a un desarrollo integral desde la primera infancia, como compromiso nacional y como parte del compromiso adquirido con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño a nivel internacional.
2. Los primeros años de vida son un momento excepcional e irrepetible de la vida y es la etapa en la que se sientan las bases de la salud y bienestar en general de las personas.
3. La inversión en la primera infancia como una estrategia eficaz para el futuro crecimiento económico de país, logrando mayores capacidades y destrezas para un mayor desarrollo humano y productivo.
4. Las bajas oportunidades de desarrollo integral que se registraban para niñas y niños.
5. La atención en la primera infancia mejora los indicadores sociales de país y de desarrollo sostenible.²⁰

Finalmente, la política se construyó bajo 7 principios básicos, tomados de la legislación internacional de la que forma parte y de la legislación nacional ya existente: 1) Rol primario y fundamental de la familia, 2) interés superior de la niña y el niño, 3) ejercicio progresivo de las facultades, 4) derecho a la participación, 5)

¹⁹ Crecer Juntos, accedido 14 de julio de 2023, consultado en: <<https://crecer-juntos.gob.sv/dist/logos/Logo.png>>.

²⁰ Crecer Juntos, *op. cit.*

igualdad, no discriminación y equidad, 6) corresponsabilidad y 7) prioridad absoluta del niño.

A) ACTORES DE LA POLÍTICA

De acuerdo con lo expuesto por Birkland, el enfoque en la formulación de esta política es desde arriba,²¹ pues todos los actores identificados forman parte de las instituciones de gobierno o de instituciones y organizaciones internacionales. Dentro de los actores se pueden encontrar de tipo nacional e internacional; asimismo, los intereses y beneficios en juego con la adopción de la política, traspasan las fronteras nacionales y forman parte de una agenda más global a nivel mundial.

El documento de la política señala que todos los actores nacionales son institucionales, dependencias del gobierno central quienes fueron acompañados y asesorados por organizaciones internacionales que cumplieron funciones de apoyo técnico, validación de la política y sus instrumentos. La tabla 1 muestra los actores, sus funciones desempeñadas en la formulación de la política y el tipo de coalición de actores en la que se identifica.

²¹ BIRKLAND, Thomas A., *op. cit.*

Tala 1. Actores de la política y coaliciones²²

Actores públicos (individuales y colectivos)		
Actores	Funciones	Tipo de coaliciones de actores
Primera Dama de la República	Iniciativa y formulación de la política. Dirección y conformación de la Mesa Técnica Intersectorial.	Emprendedores de políticas: función relacionada con el papel de las ideas; motivación valorativa sobre impactos positivo en los resultados de las políticas.
Mesa Técnica Intersectorial (que incluye al titular del Ministerio de Salud, el titular del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y la titular del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia, entre otras instancias gubernamentales).	Articulación del trabajo interinstitucional relacionado con desarrollo infantil temprano. Facilita la coordinación técnica para la implementación, monitoreo y evaluación de la política y su plan de acción.	Coaliciones de defensa: personas se unen para actuar colectivamente sobre cuestiones de política que buscan traducir sus creencias en políticas a través de acciones coordinadas.

²² KNOEPFEL, Peter *et al.*, *op. cit.*; BÉLAND, Daniel y HAELG, Léonore, *op. cit.*

Actores privados (individuales y colectivos)		
Actores	Funciones	Coaliciones de actores
Representante del Banco Mundial (BM), Representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Representante de la Unión Europea (UE) UNICEF	Asistencia técnica y financiera	Electorados de instrumentos: actúan como catalizadores mediante la agencia de préstamos, pero también diseñan instrumentos de políticas y apoyo en la implementación.
Fabian Repetto y Hirokazu Yoshikawa. Consultores Internacionales de UNICEF. World Vision.	Asistencia técnica y validación de la política. Ejecutores del Taller de validación de la política.	Emprendedores de políticas: función relacionada con el papel de las ideas; motivación valorativa sobre impactos positivo en los resultados de las políticas.

Fuente: elaboración propia en base a la Política Crecer Juntos, Knoepfel *et al*, y Béland y Haelg.

Las ideas moldean las preferencias de los actores y se convierten en elementos políticos de las decisiones gubernamentales. En cuanto a los actores nacionales, destacan las presentadas por la Primera Dama, los Ministerios de Salud y Educación, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia, principalmente. Las ideas parecen ser compartidas en torno al desarrollo del máximo potencial en la infancia y la prevención de la violencia como un problema público (*frame* o encuadre) que necesita de políticas

para darle solución, utilizando el Modelo de anticipación interna presentado por Knoepfel *et al*, en el que “los actores públicos reemplazan a los actores privados, apropiándose y (re)definiendo el problema público a resolver. Al hacerlo, esos actores públicos se garantizan también un plus de legitimidad, pudiendo preservar e incluso ampliar su ámbito de competencias y recursos (humanos, financieros, de información, etc.)”²³

Estos actores también comparten ideas con los actores internacionales principalmente el BM, BID y la UE en cuanto al mejoramiento de indicadores económicos, como el ahorro del Estado al invertir en la primera infancia para el desarrollo humano presente y futuro. En la política se expone que “De acuerdo a un estudio realizado por el BID y UNICEF (2018), la inacción en los primeros seis años de vida conduce a una pérdida estimada del 6% del PIB anual. Al no invertir en la niñez entre 0 y 6 años, se aumentan las probabilidades de una vida escolar deficiente y, más adelante, de una precaria inserción laboral.”²⁴

Por su parte, actores como UNICEF y World Vision, como emprendedores de políticas, promueven ideas de carácter social, que buscan “lo adecuado”, como el cumplimiento de los derechos humanos y desarrollo humano para la población. En este sentido, una política de atención integral a la niñez tendría el principio de protección a sus derechos no solo como primera infancia, sino a su desarrollo humano tanto en esta etapa de su vida como en el futuro. Instituciones financieras como el BM, el BID y la UE, si bien comparten ideales comunes en cuanto al cumplimiento de los derechos y desarrollo humano, también poseen intereses más particulares. Sus ideales privados, giran en torno al cumplimiento de dichos derechos pero bajo el interés principal de condicionarlos a la mejora de otros indicadores de tipo económico del país para el otorgamiento de financiamiento.

²³ KNOEPFEL, Peter *et al*, *op. cit.*, p. 143.

²⁴ “Política Nacional de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano Crecer Juntos 2020-2030”, *op. cit.*

IV. DETERMINANTES PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA

Toda decisión de crear una política, surge de la identificación de una problemática y de dar respuesta a la misma; en este sentido, la atención integral de la primera infancia transitó de ser un problema social a un problema público al incorporar el enfoque preventivo de la violencia, desigualdad y pobreza. La vinculación de estos elementos permitió generar discusión e introducirlo en la agenda pública, siendo que la violencia e inseguridad social eran dos de los principales problemas públicos que aquejaban a la sociedad salvadoreña.

Frente a este problema, se identificaron las relaciones causales que permiten identificar los determinantes de la creación de la política Crecer Juntos, atribuir las competencias de los actores, redistribución de los recursos de las instituciones involucradas y determinar las metas cumplir por la política:

A) LIMITADAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO INTEGRAL DE LA NIÑEZ

Como resultado del proceso de evaluación realizado por la Mesa Técnica Interinstitucional y el Comité de apoyo, se identificó que la niñez en El Salvador cuenta con oportunidades limitadas para su desarrollo integral. En la política, se identificó que seis aspectos limitan estas oportunidades:²⁵

- Afecciones en el neurodesarrollo de los niños que producen deficiencias funcionales.
- Escasa estimulación y limitadas oportunidades para el aprendizaje temprano.
- Ambientes y entornos que limitan el desarrollo.

²⁵ *Ibidem.*

- Vulneración de derechos.
- Desconocimiento y prácticas inadecuadas que limitan el desarrollo integral en la primera infancia.
- Hogares con niñas y niños que viven en condición de pobreza.

Estas limitantes definieron los ejes principales de acción de Crecer Juntos: salud y nutrición; educación y cuidados; ambientes y entornos protectores; y protección de derechos.

B) MARCO REGULATORIO CENTRADO EN EL ADULTOCENTRISMO MÁS QUE EN LOS NIÑOS COMO INTERÉS SUPERIOR

Como complemento a la política, en junio de 2022 se presentó a la Asamblea Legislativa el anteproyecto de la Ley Crecer Juntos, como un marco legal fortalecido para el cumplimiento obligatorio de lo plasmado en la política. Esta nueva ley vino a sustituir la antigua Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia LEPINA, en la que no se especificaban los roles ni procesos ante los casos de vulneración de los derechos de la niñez y no se abordaba la protección integral desde la etapa inicial de primera infancia.

La normativa entró a revisión y discusión en la Comisión de la Familia, y luego de las jornadas de discusión y la fase de consultas a las instituciones pertinentes de atención a la niñez, se incorporaron las recomendaciones emitidas por estas entidades al anteproyecto de ley que fue aprobada ese mismo mes, entrando en vigencia el 1 de enero de 2023. Con su aprobación, se estableció la creación del Instituto Crecer Juntos, con personería jurídica y patrimonio propio, y con autonomía en lo técnico financiero y administrativo en lo referente a la primera infancia.

Posteriormente se fueron incorporando nuevas leyes:

- *Ley nacer con cariño*: centrado en el parto respetado, esta normativa gira en torno a “La supremacía de la dignidad de la mamá y el bebé que está por nacer; el interés superior en el desarrollo del

bebé; pro-educación para la mamá y el acompañante y la educación para el personal de salud en la parte preconcepcional, prenatal y el parto; y la integridad.²⁶

- *Ley amor convertido en alimento*: cuyo objetivo es garantizar el derecho a la lactancia de los recién nacidos para una nutrición segura, y las medidas que aseguren entornos que la fomenten, sobre todo en los primeros cien días de vida.²⁷

Asimismo, se trabajó el Reglamento a la Ley Especial para la Regulación e Instalación de Salas Cunas y una propuesta de lineamientos para estandarizar su funcionamiento.

El elemento novedoso de Crecer Juntos, tanto en la política como en las nuevas leyes que se aprobaron, es la centralidad de las normativas en el interés superior del niño, superando el adultocentrismo de las normas anteriores. Al estar respaldada por las recién creadas leyes, Crecer Juntos propone la redistribución de los recursos de las diferentes instituciones del Estado involucradas en su formulación, para programas o proyectos de atención a un sector específico de la sociedad; a su vez, otorga un lugar privilegiado a la protección de los derechos de la primera infancia, los cuales, si bien ya contaban con un marco jurídico nacional e internacional de respaldo, no se había formulado una política de carácter integral que además integrara el enfoque de prevención

²⁶ Secretaría de Prensa, “La Ley Nacer con Cariño avanza en su camino para saldar una deuda histórica con las mamás y sus bebés”, *Presidencia de la República de El Salvador* (blog), 4 de marzo de 2022, consultado en: <<https://www.presidencia.gob.sv/la-ley-nacer-con-carino-avanza-en-su-camino-para-saldar-una-deuda-historica-con-las-mamas-y-sus-bebes/>>

²⁷ LA, “Asamblea Legislativa aprueba la Ley Amor Convertido en Alimento para el Fomento, Protección y Apoyo a la Lactancia Materna – El Salvador | LatinAlliance”, accedido 16 de julio de 2023, consultado en: <<https://latinalliance.co/2022/11/01/asamblea-legislativa-aprueba-la-ley-amor-convertido-en-alimento-para-el-fomento-proteccion-y-apoyo-a-la-lactancia-materna-el-salvador/>>.

a la violencia, desigualdad y pobreza, que coordinara las acciones de las instituciones involucradas y reconociera la importancia del cuidado y atención a este sector de la población, no solo en su condición actual de niños, sino como futuros ciudadanos.

C) ATENCIÓN TEMPRANA A LA NIÑEZ PARA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

De acuerdo al especialista en psicoterapia prenatal, David Chamberlain, en el vientre de la madre es donde se produce la violencia más silenciosa contra niños y niñas, puesto que los daños físicos son transmitidos mediante actitudes y sentimientos negativos hacia el feto; la madre puede inducir daños cerebrales por su negligencia o el de las personas en su entorno.²⁸

El enfoque preventivo de la política Crecer Juntos toma sus orígenes de lo planteado en el Plan Cuscatlán, en el que se señala que la agresión física tiene lugar en la primera infancia: “las causas de la agresión y el comportamiento violento se remontan a complicaciones al momento de nacer, e incluso a perturbaciones en el desarrollo cerebral del feto durante las primeras semanas del embarazo”. Haciendo referencia al informe del Banco Mundial denominado, Fin a la violencia en América Latina: una mirada a la prevención desde la infancia hasta la edad adulta, señala que “los niños y niñas que demuestran un elevado nivel de agresión y problemas de conducta durante la escuela primaria, corren el riesgo de caer en comportamientos negativos durante la adolescencia y la adultez”.²⁹

De lo expuesto en el informe, destaca que la prevención efectiva puede comenzar desde antes del nacimiento, y que por ello, las políticas de atención bien diseñadas para este sector de la población pueden ser exitosas en la vida futura de una persona. “El

²⁸ CHAMBERLAIN, David B., “What babies are teaching us about violence”, *Pre-an Perinatal Psychology Journal* 10, n. 2, 1995.

²⁹ “Educación. Plan Cuscatlán. Un nuevo gobierno para El Salvador | Planipolis”.

informe resalta la importancia de combatir la violencia desde un enfoque integral y destaca los beneficios y rentabilidad derivados del rediseño de las políticas existentes para prevenir el delito”.³⁰

De ahí que la propuesta del diseño de políticas públicas con un enfoque de atención integral en la atención a todo nivel de la primera infancia busca incorporar elementos biológicos, prenatales y de aprendizaje en la primera infancia para prevenir la violencia.

D) LAS PRESIONES INTERNACIONALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS E INDICADORES INTERNACIONALES

Los derechos de la niñez están ampliamente reconocidos en la normativa y legislación nacional e internacional, en ella se definen las obligaciones que tienen los Estados en cuanto al respeto, protección y garantías para la niñez. El principal instrumento internacional es la Convención sobre los derechos del niño, reforzado en la Observación general No.7 del Comité de los derechos del niño,³¹ que habla sobre la realización de sus derechos en la primera infancia.

El contenido de la política está inmerso en un contexto global, enmarcado en la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo

³⁰ CHIODA, Laura, “Fin a la violencia en América Latina: una mirada a la prevención desde la infancia hasta la edad adulta. Sinopsis”, Banco Mundial, Washington, DC. 2016, Text/HTML, World Bank, accedido 16 de julio de 2023, consultado en: <<https://www.bancomundial.org/es/results/2018/05/17/fin-a-la-violencia-en-america-latina-una-mirada-a-la-prevencion-desde-la-infancia-hasta-la-edad-adulta>>.

³¹ “Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño”, *Plataforma de Infancia* (blog), accedido 14 de julio de 2023, consultado en: <<https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-generales-comite-derechos-del-nino/>>.

Sostenible, específicamente en el Objetivo 4, meta 4.2,³² en la que se propone para el año 2030 que todas las niñas y niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, en coherencia con el marco referencial de los derechos humanos. El cumplimiento de esta meta no es exclusivo para el Estado salvadoreño, pero se convierte en un reto significativo al formar parte de una agenda más amplia (los ODS), que también condiciona al país al logro de una mejora en indicadores desarrollo humano como requisito para la obtención de financiamiento para otros programas destinados al desarrollo por parte de organismos financieros internacionales.³³ De acuerdo a la Asesora Jurídica del Despacho de la Primera Dama, “La Ley Crecer Juntos cumple con todos los requisitos que actualmente se requieren. Esto es un seguimiento a las observaciones del Comité de los Derechos del Niño”.³⁴

Por otro lado, Htun y Weldon,³⁵ mencionan que las prioridades, estrategias y cambios que los actores internacionales definan para introducir variaciones en las líneas de acción de los Estados a través de políticas públicas, están determinados por la capacidad estatal, los legados de políticas, la vulnerabilidad internacional y el grado de democracia. Algunos de estos elementos de esta pro-

³² “ODS4: Educación | Global Education Monitoring Report”, accedido 14 de julio de 2023, consultado en: <<https://es.unesco.org/gem-report/node/1346>>.

³³ “El Salvador: panorama general”, Text/HTML, World Bank, accedido 14 de julio de 2023, consultado en: <<https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>>.

³⁴ RIVAS, Francesca, Secretaría de Prensa, “Gobierno trabaja sin descanso para que Crecer Juntos pueda aplicarse con toda su fuerza en 2023”, *Presidencia de la República de El Salvador* (blog), 9 de septiembre de 2022, consultado en: <<https://www.presidencia.gob.sv/gobierno-trabaja-sin-descanso-para-que-crecer-juntos-pueda-aplicarse-con-toda-su-fuerza-en-2023/>>.

³⁵ HTUN, Mala y WELDON, S. Laurel, “When Do Governments Promote Women’s Rights? A Framework for the Comparative Analysis of Sex Equality Policy”, *Perspectives on Politics* 8, n. 1, 2010.

puesta parecen útiles para analizar los determinantes de Crecer Juntos, pues a pesar de que pueden identificarse actores nacionales como internacionales, y que ambos estuvieron involucrados en mayor o menor medida en la formulación de la política, cada grupo de actores maneja un interés particular y agenda específica de acuerdo a sus propios objetivos o intereses. Resulta especialmente útil lo que las autoras señalan como Vulnerabilidad a la presión internacional, en tanto que:

Los países pobres buscan capital financiero y legitimidad; las autocracias y las democracias emergentes quieren demostrar sus credenciales democráticas y de derechos humanos. Por lo tanto estos países son más vulnerables a la presión externa que las naciones más ricas o las democracias establecidas. En los países que necesitan complacer a las audiencias globales, las redes y los acuerdos de defensa internacional tienen efectos más poderosos.³⁶

Sin embargo, ello no significa necesariamente que estos intereses entren en conflicto, dificulten u obstaculicen la formación de una política. Por ello, determinar el peso de cada actor en la formulación, también debe ser considerado para conocer los determinantes en la creación de Crecer Juntos.

V. CONCLUSIONES

Crecer Juntos como política de atención integral a la primera infancia, da respuesta a un problema social, pero tras la incorporación del componente preventivo de la violencia, desigualdad y pobreza, logra posicionarse como un problema público dentro de la agenda política y social. Esta política tiene sus fundamentos en el enfoque de derechos, una visión integradora y multidimensional del desarrollo humano y comparte la responsabilidad de su

³⁶ HTUN, Mala y WELDON, S. Laurel, *op. cit.*, p. 112.

aplicación en diversas instituciones gubernamentales de atención pública.

Es una política resultado del trabajo intersectorial y multidisciplinario con el objetivo de proporcionar atención integral a la primera infancia en El Salvador. El diseño de este tipo de políticas permite una intervención directa en la población, reduce la desigualdad al dar acceso a servicios a toda la población y propicia mejores condiciones de vida en el presente y a futuro.

La política fue diseñada con un enfoque desde arriba, por actores formales institucionales nacionales, en el que todos los actores pertenecen a diferentes sectores públicos; en ella destaca el rol predominante de la Primera Dama y los titulares de los Ministerios de Educación, Salud y del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y de la Adolescencia como actores públicos, ello ha permitido que se maneje una narrativa común bajo un marco interpretativo también común a todos los actores, enfocado en que la proporción de atención integral a la primera infancia, en el corto plazo, permite reducir las desigualdades sociales, potencia el desarrollo temprano de la niñez y previene la violencia.

La política retomó la propuesta educativa de primera infancia plasmada en el Plan Cuscatlán, fue objeto de discusión de los actores nacionales e incorpora de los resultados del Plan de Desarrollo Social 2019 -2024, en el que se plantea que en El Salvador las niñas y los niños tienen limitadas oportunidades para su desarrollo integral, por lo que se evidenció la necesidad de intervenir con políticas integrales específicas en esa materia. Si bien en El Salvador ya se había avanzado en políticas de atención a la niñez y leyes más rigurosas para la protección de sus derechos, como la Política del vaso de leche y la ley LEPINA, la Política Crecer Juntos presenta un enfoque de atención integral en las principales áreas vulnerables de la población infantil: salud y nutrición; educación y cuidados; ambiente y entornos protectores; y protección de derechos. Asimismo, se reforzaron los marcos normativos existentes con la creación de la Ley Crecer Juntos (que retoma y amplía el

campo de protección de la antigua ley LEPINA) y se crea la Ley Nacer con Cariño, enfocada directamente en la atención y cuidado de la madre y el bebé desde su gestación y la Ley Amor convertido en alimento, que fomenta la lactancia materna.

Por ello, se establece que los determinantes para la formulación de la política se centraron en cuatro factores principales: las limitadas oportunidades de desarrollo integral de la niñez, la identificación de un marco regulatorio centrado en el adultocentrismo más que en los niños como interés superior, la necesidad de prestar atención temprana a la niñez para prevención de la violencia, desigualdad y pobreza; además de las presiones internacionales para el cumplimiento de metas e indicadores internacionales.